



Dialogue on
Globalization

CONFERENCE REPORT
FES GENEVA

**“El Sistema Multilateral de Comercio, la Ronda de Doha
y los Acuerdos Comerciales Regionales: Perspectivas y
Desafíos para México y los países de Centroamérica”**

Informe del FES/OMC Diálogo Regional

México, 2 al 4 de marzo de 2008

PHILIPP KRAKAU

¿Cuál es el estado actual de las negociaciones de la Ronda de Doha, y cuáles son las posibilidades de llegar a un acuerdo que es favorable para los países en desarrollo? ¿Cuál es el rol de los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) en el sistema multilateral de comercio? ¿Cuáles son las repercusiones que tienen los ACR para México y los países centroamericanos? Y, ¿cómo se puede aumentar la influencia de la sociedad civil en las decisiones en este campo? Esas fueron las preguntas más importantes que se discutieron durante dicha conferencia, llevada a cabo en la Ciudad de México del 2 al 4 de marzo de 2008. Durante el evento, contamos con la presencia de 60 representantes de la sociedad civil mexicana, centroamericana y de la República Dominicana (ONGs, empresarios, sindicalistas, académicos), de los gobiernos e instituciones estatales de dichos países, y de la OMC.

Desde ya siete años, la Ronda de Doha, llamada "Ronda para el Desarrollo" por su declarado enfoque en los intereses de los países en vías de desarrollo, está avanzando a un paso lento y onduloso hacia un nuevo acuerdo de liberalización y regulación del comercio internacional. Las negociaciones están basadas en tres pilares claves. El primero es la apertura de las economías para productos agrícolas, donde se busca especialmente un mejor acceso a los mercados desarrollados para productos que provienen de países en vías de desarrollo. El segundo trata de lograr una eliminación de subvenciones a las exportaciones agrícolas por parte de los países desarrollados, y una reducción de la ayuda interna a los productores agrícolas que otorgan los países desarrollados. El tercer pilar se ocupa de los productos no agrícolas (AMNA), para los que ya se acordó en reducir mutuamente los aranceles, pero lo que sigue en la mesa de discusión es el porcentaje de reducción que deberían aportar los países desarrollados y en desarrollo, así como las flexibilidades que serán otorgadas a los países en desarrollo. Junto a estas cuestiones política y técnicamente sensibles, se llevan a cabo negociaciones en otras 17 áreas, como la facilitación al comercio o reglas anti-dumping, algunas están ya más avanzadas que otras.

Los retos que complican las negociaciones, principalmente, es la pluralidad de interlocutores e intereses. La discrepancia entre el peso que tiene la agricultura en el comercio internacional (5-10%) y la importancia que tendrían los avances en ese sector para millones de familias campesinas, y el déficit democrático, que según, observadores de las negociaciones representantes de países menos desarrollados y organizaciones non-gubernamentales sigue existiendo en las

negociaciones multilaterales. Por lo tanto, la perspectiva para llegar a un acuerdo que beneficie al desarrollo de los países pobres en el futuro próximo ha sido modesta y hasta pesimista. Sobre todo, parece faltar, más allá de las cuestiones técnicas (que son avanzadas y casi finalizadas en muchas áreas), una voluntad política de los gobiernos involucrados, especialmente de países claves como EEUU y UE.

A pesar de todo esto, los participantes en la Conferencia coincidieron que un fracaso de las negociaciones multilaterales, puede incrementar aún más el regionalismo, como marco del comercio internacional, lo cual tendría implicaciones graves para los países en vías de desarrollo, dado que los países desarrollados tienden a tener mayor capacidades de defender sus intereses a través de los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) como por ejemplo por el caso del TLCAN. Los ACR, aunque previstos como excepción de la Cláusula de la Nación Más Favorecida del GATT, ya regulan la mayor parte del comercio internacional; existen más que 200 de estos ACR, otros 200 están en proceso de ratificación al momento, y la mayoría de estos son Tratados de Libre Comercio (TLC). Sin embargo, se identificó un cambio en las razones para firmar ACR. Antes se firmaban básicamente para asegurar acceso a mercados vecinos, atraer la inversión extranjera, e impulso hacía más multilateralismo en el comercio internacional. En cambio, ahora los ACR son cada vez más lentos y limitados al contenido y la cobertura de las negociaciones multilaterales, así como la presión de no quedarse atrás; los ACR parecen ser la única manera de asegurar acceso a mercados más desarrollados para países en vías de desarrollo. Por otro lado, países desarrollados utilizan los ACR para abrir mercados de países en desarrollo en áreas que no son parte de las negociaciones multilaterales, como inversión extranjera directa o la protección de propiedad intelectual (condiciones "OMC Plus"). Por lo tanto, también cambió el impacto de los ACR. Mientras que antes, los ACR crearon economías de escala y atrajeron inversión extranjera, ahora imponen a los países costos muy altos para negociar, administrar y cumplir los acuerdos diferentes (México p. e. tiene 12 TLC con 44 países diferentes) y hacen que los países tengan que cumplir obligaciones comerciales que en su complejidad muchas veces distorsionan en lugar de facilitar el comercio.

A parte de esos efectos de los ACR en los países miembros, también destacan repercusiones graves en el sistema comercial multilateral, sobre todo, dado que la cantidad de ACR en vigor puede reducir el interés de los países en el siste-

ma multilateral y la transparencia y previsibilidad en el comercio internacional.

Los casos del TLCAN y de CAFTA muestran las repercusiones que pueden derivar de los TLCs, sobre todo para países menos desarrollados, y aun más cuando se trata de TLCs entre países desarrollados y países menos desarrollados. En el caso del TLCAN, se profundizó la fuerte dependencia comercial mexicana de los Estados Unidos: Casi 90% del comercio exterior del país se lleva a cabo con su vecino del Norte. Eso crea una creciente vulnerabilidad mexicana por cualquier crisis o choque económico que puede ocurrir en los EEUU. La balanza comercial total de México se cayó después de la firma del TLCAN y fue deficitaria hasta el año 2006. Deduciendo de eso la industria petrolera y maquiladora, la balanza resulta ser aún más deficitaria (hasta 45 mil millones de dólares anuales). También se notaron, después de la firma del TLCAN, situaciones más tensas en cuestiones como migración, dependencia de las remesas, pobreza y tamaño de la economía informal; al mismo tiempo el PIB de México sólo creció por un promedio anual de 2.6%, lo que es la tasa más baja en la región y no alcanza a crear los puestos de trabajos necesarios. Se crearon nuevos monopolios empresariales, incluso de capital extranjero, que hicieron que los beneficios del comercio se quedasen en pocas manos, y que siguiera creciendo la brecha salarial y de calidad de vida en el país.

Además, el TLCAN fue negociado como un "trato de iguales entre desiguales", pero parece que en la realidad las reglas permiten prácticas bastante desiguales. Por ejemplo, los Estados Unidos aplica prácticas de dumping financiero (costos de crédito) y apoyan fuertemente a su sector agrario en forma de subsidios a exportaciones y apoyo doméstico, mientras que a México faltan las posibilidades financieras para equilibrar eso.

El caso de CAFTA fue evaluado de manera similar. Destaca un creciente déficit comercial de los países centroamericanos, sobre todo con los Estados Unidos, una creciente desigualdad dentro de la población, y situaciones graves en los campos de salud y educación. El único sector beneficiado parece ser el sector textil, que es dominado por la industria maquiladora; sin embargo, por concesiones fiscales a esas empresas extranjeras, la pérdida de ingresos estatales está calculada de llegar hasta el 25% del presupuesto. Eso reduce considerablemente el espacio de actuación de los estados para llevar a cabo las políticas económicas y sociales necesarias.

Los participantes estuvieron de acuerdo de que todo esto no es resultado de los ACR en sí mismo, sino del cómo un ACR no es una política de desarrollo y debería serlo en forma más amplia, una apertura comercial tiene que ser acompañada de medidas políticas manejadas por el estado, que apoye el desarrollo equitativo y sostenible del país. Como algunas de esas medidas fueron identificadas, las inversiones en educación, infraestructura, un coste de financiamiento más bajo, seguridad física y jurídica, desarrollo tecnológico y científico, apoyo a los sectores más vulnerables y sensibles, y transparencia y reducción de la corrupción. Estas medidas pueden aportar a que todos los sectores sean más competitivos, atraigan más inversión y, por lo tanto, cuenten con un desarrollo más sostenible. Sin embargo, el problema básico sigue existiendo: ¿Cómo puede el estado mantener su capacidad de actuación y su maniobra ante la creciente pérdida de ingresos por los ACR y la creciente cantidad de obligaciones que tiene que cumplir por los mismos, para financiar y manejar todas esas políticas? De todas formas, el éxito y la legitimidad de cualquier política económica y comercial, como parte de una estrategia de desarrollo amplia, deberían ser juzgados en términos del mejoramiento del nivel de vida de todos los ciudadanos.

Considerando todo ello, los participantes han dejado claro que el comercio internacional y la apertura comercial no siempre se han traducido en desarrollo sostenible a nivel nacional. Para mejorar la probabilidad que el comercio se transforme en una herramienta al desarrollo, la liberalización de comercio debe ser entendida como parte de una estrategia de desarrollo nacional más amplia, que consiste también de partes políticas, sociales, culturales y ecológicas. Además, los gobiernos deberían tener en cuenta que un proceso de liberalización cambia la estructura económica nacional, siempre causa ganadores y perdedores. Solo si existen mecanismos que mitigan los efectos negativos (redes sociales de seguridad, reeducación de trabajadores), el balance general se vuelve positivo. Ese cambio de paradigma ya es reconocido por muchos actores, incluso la OMC, cuyo Director General, Pascal Lamy, propuso en 2005 el "Consenso de Ginebra", que es justo este reconocimiento, en contraste al "Consenso de Washington". Para que el comercio se traduzca en desarrollo sostenible a nivel internacional, es importante el reequilibrio de las reglas del sistema multilateral de comercio, que sean más justas, así como de ayuda al comercio que vaya más allá del Sistema Generali-

zado de Preferencias. Un ejemplo ambicioso de eso es la Iniciativa de Ayuda al Comercio de la OMC, que trata de fortalecer políticas comerciales, infraestructura, y la creación de capacidad productiva en los países menos desarrollados, con el fin de reequilibrar el sistema del comercio internacional para mejorar el desarrollo.

Sin embargo, como una manera clave para aumentar el grado de igualdad en el comercio internacional fue identificada la cuestión de transparencia, inclusividades y democracia en la toma de decisiones en este ámbito: Aquellas partes de la sociedad que son las más afectadas por el comercio internacional, deberían tener una mayor influencia en las decisiones. Las tres áreas de discusión sobre este tema fueron: La poca influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones al nivel nacional, la creciente influencia de las grandes empresas a nivel nacional e internacional, y la representación de la sociedad civil a nivel internacional y ante la OMC. En la primera, se concluyó que, aunque en un sistema representativo los gobiernos son los responsables de tomar decisiones, habría que aumentar la influencia de la sociedad civil para asegurar que las preocupaciones de p.e. los trabajadores (estándares sociales, derechos humanos, etc.) no sean dejados de lado. En el segundo tema, se destacó que, aunque también existen empresarios muy conscientes de su responsabilidad social, hay que aumentar los incentivos para que las grandes empresas multinacionales utilicen su creciente influencia más a favor de los trabajadores. La tercera cuestión, la representación de la sociedad civil a nivel internacional, fue discutida de manera muy controvertida: Se concedió avances en cuestiones de transparencia (interna y externa, sobre todo por el acceso a la información vía Internet) y de inclusividades (por reuniones informales con la sociedad civil) por parte de la OMC. De la misma forma, ya están presentes muchas organizaciones civiles al nivel internacional, como es el caso de la Confederación Sindical Internacional (CSI) (en la cual forma parte la Confederación Sindical de las Américas (CSA)) que está en diálogo con negociadores ante la OMC. Sin embargo, la sociedad civil a nivel internacional parece estar fragmentada; para mejorar su influencia los diferentes actores habrían que coordinar mejor. Al mismo momento, fue mencionado que deberían existir más oportunidades oficiales para la sociedad civil de influenciar las negociaciones multilaterales; el proceso informal no fue consi-

derado suficiente como para aumentar la influencia civil.

Las negociaciones de Doha han llegado a otra fase crucial en su historia, una fase en la que tanto el éxito como un fracaso parecen posibles. Durante la conferencia, dominó la opinión de que un fracaso tendrá como resultado una mayor regionalización del comercio, lo que puede llegar a impactar gravemente a los países en desarrollo. Sin embargo, tampoco se debe luchar por llegar a un acuerdo que no merece el título "para el desarrollo" a todo coste. Para salir de este "dilema" y mostrar algunas perspectivas hacia el futuro, quedaron para futura discusión y actuación los siguientes retos y preguntas:

¿Cómo se puede llevar adelante la integración (política) centroamericana, incluyendo a México, para aumentar el peso de la región en las negociaciones multilaterales?

¿Cuál puede ser una relación inteligente con el Mercosur, con el mismo fin?

Uno de los grandes retos del futuro será la competencia que proviene de países como la India y China. Si no es posible competir con estos países en productos de consumo básicos y de consumo masivo, ¿cómo puede América Latina proteger sus mercados temporáneamente y buscar nichos adecuados para sus propias economías?

¿Cómo se puede aumentar la responsabilidad de gobiernos para políticas redistributivas y sociales?

Como gran logro de la conferencia fue visto, por todos los participantes, haber creado un espacio de intercambio de opiniones y de aprendizaje mutuo a nivel regional, tanto dentro de los diferentes actores de la sociedad civil, incluyendo representantes de organizaciones no gubernamentales, sindicalistas, académicos y empresariales, como con los legisladores y los representantes de la OMC. Esperamos que las conclusiones sacadas por cada uno de ellos puedan, en un futuro, llevar a un mejor entendimiento mutuo, y una mejor coordinación, focalización y coherencia de iniciativas y políticas, que fomente un desarrollo más equitativo y sostenible y una mejora de la situación de vida dentro de los sectores más vulnerables al comercio internacional.

Philipp Krakau es practicante en la oficina de México de la Fundación Friedrich Ebert.

More information is available on
www.fes-globalization.org

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung, the World Trade Organization or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes-globalization.org

Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf
6 bis, Chemin du Point-du-Jour
1202 Geneva
Switzerland
Tel. ++41 22 733 3450
Fax: ++41 22 733 3545
info@fes-geneva.org
www.fes-geneva.org