

INTRODUCCION

E. Fontela

La liberalización del comercio mundial durante la segunda mitad del siglo XX ha sido rápida y eficaz. Se ha desmantelado el proteccionismo de las restricciones cuantitativas; se han reducido los derechos aduaneros. Cada día se está más cerca de una verdadera globalización comercial cuando ya tiene carácter operativo la globalización financiera.

La Conferencia Ministerial de la OMC, a principios de diciembre de 1999 estaba destinada a consolidar este proceso ; y fracasó. Sin duda se han empezado a dar los primeros pasos para una nueva Ronda de negociaciones y se ha programado una nueva Conferencia Ministerial de la OMC, pero ya nada volverá a ser como antes. En todos los rincones del planeta está creciendo un movimiento ciudadano de rechazo a la globalización o, por lo menos, a los desequilibrios sociales que se le atribuyen, con o sin razón.

Las instituciones internacionales, el FMI, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio se sitúan en el epicentro del movimiento contestatario; a ellos se les atribuye una línea de actuación inspirada en el liberalismo ideológico, en la que la competencia determina un grupo vencedor de países, regiones, empresas o individuos, y un grupo perdedor sinónimo de pobreza y exclusión. Aunque esta alarma social frente a la globalización tiene carácter minoritario, es una expresión democrática que no puede dejar de influenciar las agendas de estas instituciones.

Los cuatro artículos que constituyen la Sección Especial de este número de la Revista de Economía Mundial, no están escritos desde una óptica de enfrentamiento con la realidad institucional del presente, pero analizan con rigor los futuros posibles de la OMC, sin obviar la crítica y, a veces también la censura.

Es conveniente recordar, en esta introducción, la historia de la liberalización del comercio mundial durante la segunda mitad del siglo XX.

El FMI y el Banco Mundial se establecieron en la Conferencia de las Naciones Unidas de Bretton Woods, en julio de 1944, como resultado de una decisión compartida por 44 naciones soberanas de mejorar el funcionamiento de la economía mundial. De inmediato se intensificó el interés por una liberalización del comercio, y los Estados Unidos elaboraron una propuesta “para la expansión del comercio mundial y del empleo” a finales de 1945. Esta iniciativa americana sirvió de apoyo para la convocatoria por las Naciones Unidas de una Conferencia sobre Comercio y Empleo, cuyo resultado final sería la firma de la carta para una Organización Internacional del Comercio (La Habana, marzo 1948). La Carta no fué ratificada por EE.UU (que aunque había iniciado el proceso, no reconocía como suyas las ideas finales nacidas de las negociaciones multilaterales) y cayó en el olvido. Sin embargo, en el curso de la elaboración de la Carta, las Naciones Unidas solicitaron en Ginebra que los países firmaran de antemano la aplicación del artículo 17 del proyecto, lo que constituyó la base del Acuerdo General sobre aranceles y comercio, GATT, que entraría en vigor el 1 de enero de 1948. Veintitrés países firmaron inicialmente este acuerdo, representando mayoritariamente a los países más avanzados.

El GATT pretendía eliminar las restricciones cuantitativas al comercio internacional, reducir los aranceles aduaneros, y regularizar las imperfecciones del sistema comercial. El instrumento básico lo constituía la aplicación del principio de la nación más favorecida, que iba a multiplicar el interés para el comercio mundial de los numerosos acuerdos bilaterales firmados en el marco del Acuerdo.

En sus primeros años de existencia, el proceso de liberalización comercial iniciado por el GATT encontró su principal base de experiencia en las actuaciones de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), nacida del Plan Marshall para la reconstrucción europea. La OECE, a partir de 1949, inició un exitoso movimiento de eliminación de las restricciones cuantitativas entre países europeos, y de la liberalización de las transacciones invisibles que tuvo carácter ejemplar para el desarrollo del GATT y del FMI. Los países europeos proporcionaron el terreno de prácticas para el ulterior desarrollo a nivel mundial del liberalismo comercial.

Este aspecto pionero del proceso europeo de integración se ha vuelto a repetir a finales del siglo XX: el concepto de Mercado Único Europeo, con sus extensiones geográficas para formar el Espacio Económico Europeo, ha influenciado claramente la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo que ha reemplazado al GATT, a partir de 1995, y que en cierto sentido ha puesto en marcha, cincuenta años más tarde, el objetivo de la Carta de la Habana.

La eliminación de las barreras técnicas, la liberalización del comercio de los servicios, o el principio general del reconocimiento mutuo que caracterizan la nueva fase de la integración europea, y que han constituido el preludio necesario para la unión monetaria, ya son objeto de reflexión, de debate y de acción en el seno de la OMC.

Maria Isabel Heredero, en el primer artículo de esta sección, describe con precisión el proceso de transformación del GATT en la OMC, y pone de manifiesto las numerosas ambigüedades que llevaron al fracaso de la Ronda del Milenio. Después de un periodo de intensa actividad liberalizadora a nivel mundial, que tiene como punto de referencia la Ronda Uruguay del GATT, la comunidad mundial reclamaba una pausa para repensar la naturaleza de los problemas¿cómo progresar en la liberalización de la agricultura de las dos grandes potencias comerciales, la UE y los EE.UU?, ¿cómo hacer frente a los problemas competitivos creados por las diferencias de legislaciones laborales o medioambientales?, ¿cómo incorporar en procedimientos comerciales que tuvieron su origen en los movimientos de mercancías, los comercios más etéreos vinculados a la Sociedad de la Información y a los servicios?.

En un detallado informe, Luis Pérez Sánchez e Inés Pérez-Durántez abordan las causas del fracaso de Seattle desde dos puntos de vista: el de la Unión Europea, o sea la región mundial con mayor peso específico en las negociaciones comerciales, y el de América Latina, región cuyos países se inscriben en las listas de los Países en Desarrollo (PED). Las conclusiones personales de los autores son esperanzadoras: las relaciones entre América Latina y la UE no han constituido una causa importante en el fracaso de la Ronda del Milenio, cuya responsabilidad recae esencialmente sobre la escasa voluntad política de EE.UU.

Frente a esta visión que parece indicar que el proceso de acercamiento comercial entre Países en Desarrollo y Países Industrializados es posible, y, puede corresponder a una situación de interés mutuo, Javier Oyarzun lanza una señal de alerta. Para los países menos adelantados (PMA), que en su mayoría se concentran en el África Subsahariana, las ventajas del liberalismo comercial dejan de ser tan claras, y en todo caso, requieren profundas reformas estructurales que no pueden llevarse a cabo sin un apoyo decidido por parte de los países industrializados avanzados. Oyarzun concluye que “la OMC debe asumir un papel de instrumento de redistribución de la renta a nivel mundial a través de normas que favorezcan claramente a los países más necesitados y a través de las cuotas que deberán aportar los países ricos”.

En el último artículo de esta sección, Alfred Tovías aborda la disyuntiva regionalismo-multilateralismo desde un original punto de vista, desarrollando el concepto de bloque comercial regional. Es evidente que el fracaso de la OMC en Seattle ha relanzado nuevos regionalismos en forma de acuerdos de libre comercio entre países o a niveles regionales, y cabe preguntarse hasta que punto esto puede frenar el proceso multilateral de liberalización del comercio. Para Tovías, con la única excepción de la Unión Europea, los nuevos bloques comerciales no son verdaderos “animales políticos”, no aspiran a negociar como bloques en el seno de la OMC, son formas institucionales impulsadas por el proceso de globalización de las empresas.

Este último punto sirve para aclarar la naturaleza profunda del cambio que se está produciendo en el funcionamiento del sistema comercial mundial.

La política comercial es un elemento esencial para la soberanía económica de las naciones. A través de la historia, los gobiernos han utilizado los instrumentos de estas políticas, los acuerdos y las restricciones de todo tipo al comercio, para proteger su actividad económica productiva o para aumentar el nivel de vida de sus comunidades. Es obvio que en el proceso de elaboración de estas políticas, los gobiernos siempre se han visto presionados por las empresas productoras o importadoras, y han tratado de equilibrar de alguna forma, los intereses en juego.

Lo que ha cambiado radicalmente estos últimos años es la naturaleza profunda de la actividad empresarial, la cual se ha desplazado de un ámbito preferentemente nacional, a un ámbito internacional o mundial. La empresa global ha perdido el sentido del proteccionismo, actitud esencialmente nacional, e impulsa la liberalización del comercio que considera indispensable para su actividad multinacional.

Es bien sabido, que toda empresa siempre busca protección para ella y libertad para sus mercados pero en el momento presente el poder empresarial (o mejor dicho, el de la gran empresa global) ha optado decididamente por lo segundo.

La transformación ha tenido aspectos ideológicos que se identifican con la noción de competitividad: se afirma que en un mundo en el que reina la economía de mercado, la competitividad implica la liberalización de estos mercados. La globalización de las empresas tiene fundamentos tecnológicos y económicos que intervienen en los procesos políticos, y para cualquier nación es difícil plantearse hoy una opción de proteccionismo aislacionista, sin verse implicada en un proceso de marginación y de exclusión.

De ahí el gran reto para el futuro de la OMC, una organización que desde su nacimiento no es internacional (como lo era el proyecto de Organización Internacional del Comercio, elaborado en La Habana) sino “mundial”, o sea que debe estar en cierta manera, en un nivel supranacional, aunque esto pueda a veces parecer utópico.¹

De la OMC convendría esperar unas nuevas formulas de regulación del comercio mundial que trasciendan la idea simple de competitividad y entren en el campo de la justicia distributiva. No se trata de poner en duda los valores intrínsecos del libre mercado, que en el ámbito internacional han recibido el apoyo de una teoría económica bien consolidada, sino de facilitar las transacciones, de evitar las exclusiones, de compensar las destrucciones, o de preservar la diversidad. Habrá que buscar la vía difícil del equilibrio entre eficiencia y equidad. Así lo exige la “riqueza del mundo” que debe reemplazar progresivamente en el siglo XXI, la “riqueza de las naciones” de los siglos XIX y XX.

¹ 1. Granell Francesc, La OMC y la fallida cumbre de Seattle, Política Exterior, 73, enero-febrero 2000

Será muy difícil para la OMC, diríamos que imposible, mantenerse únicamente en el terreno técnico del comercio. En el fondo es casi seguro que, situados ahora en niveles medios de protección bastante bajos, ulteriores reducciones arancelarias tendrán impactos muy limitados sobre los países. Sin duda, persisten situaciones anacrónicas, como en el caso del proteccionismo agrícola de los países desarrollados, pero los procedimientos en marcha (por ejemplo, la transformación de contingentes en aranceles) deberían solucionar este tipo de problemas en un plazo máximo de dos o tres décadas.

Al abordar necesariamente la nueva complejidad de la regulación del entorno en el que se efectúa la relación comercial, la OMC tendrá que buscar nuevos entendimientos entre soberanías nacionales en aspectos de elevada sensibilidad social: la seguridad alimentaria, las normas laborales, o los efectos medioambientales son temas directamente relacionados con los valores que sustentan la cultura de una sociedad.

El liberalismo comercial, impulsado por la globalización empresarial y por la ideología de la competitividad no es una panacea, pero el proteccionismo no aporta soluciones alternativas. De ahí la necesidad de una nueva forma de regulación inspirada en el respeto de la diversidad cultural. La Ronda del Milenio, cuando por fin tenga lugar, deberá establecer las bases para un comercio más respetuoso de una realidad social que necesariamente condiciona los mecanismos de la economía, y que nunca debe quedar olvidada en el frío envoltorio de los principios de la racionalidad económica de Occidente.

La sección general se inicia con el artículo de Maria Maesso y Raquel González Blanco que examina las relaciones de la Unión Europea y el Mercosur, en su evolución más reciente. Como es bien sabido, estas relaciones con el Mercosur son de gran importancia estratégica para España, y las autoras analizan con precisión los aspectos convencionales e institucionales en un contexto europeo de política comercial común.

En segundo lugar Felipe Cáceres analiza el funcionamiento de la UE en las relaciones entre comercio y estructura productiva, durante el periodo 1985-1996; el trabajo constata que la convergencia real en lo que se refiere a estas relaciones entre comercio y producción, se ha limitado a algunas economías y sectores, de lo que se deduce que los resultados de futuras negociaciones en el marco de la OMC pueden seguir teniendo impactos asimétricos.

El tercer artículo de Alfonso García Mora se centra sobre el estudio general de los flujos internacionales de inversión directa y estudia las diferencias entre los flujos dirigidos a América Latina y el Sudeste Asiático. En base a series estadísticas de flujos, tipos de cambio, grados de apertura comercial y salarios, el autor realiza un estudio econométrico de México, Chile y Corea, y concluye que las causas son muy diferentes para cada país, destacando en particular ciertas ambigüedades en cuanto al papel del coste salarial.

Finalmente se incluye un artículo de Iván Martín sobre el partenariado euro-mediterráneo y la inversión directa en el Magreb; después de un análisis de la información sobre la evolución de los flujos de inversión directa en el periodo 1989-1997, el autor analiza las ventajas de localización y sus relaciones con el desarrollo de las inversiones directas y resalta el carácter esencial de las inversiones en capital humano como factor de atracción de la inversión extranjera.

Los cuatro artículos de esta sección general se sitúan claramente en el espíritu de la investigación de ámbito mundial. El estudio de las relaciones económicas intraeuropeas (Cáceres), de las relaciones europeas con el Magreb (Martín) y con el Mercosur latinoamericano (Maesso y González), o de características generalizables de países del Sureste asiático y de América Latina (García Mora), son todos ellos temas de gran importancia para el posicionamiento de España en la economía mundial.