

PAUL BLUSTEIN

MISADVENTURES OF THE MOST FAVORED NATIONS

CLASHING EGOS, INFLATED AMBITIONS,
AND THE GREAT SHAMBLES OF THE
WORLD TRADE SYSTEM



Libro Desventuras de las naciones más favorecidas

Conflicto de egos, ambiciones infladas y el gran caos del sistema mundial de comercio

Paul Blustein
Public Affairs, 2009
También disponible en: Inglés

Reseña

El experto en periodismo Paul Blustein le echa la culpa de la mitad del derrumbe económico del 2008 – la mitad que no fue de Wall Street – a las políticas de comercio global disfuncionales y explica por qué. El comercio mundial es un tema arcano, lleno de misteriosos acrónimos, reglas complejas, y negociadores con grandes egos y posiciones negociadoras enrevesadas impulsadas por naciones antagónicas. En una economía cada vez más global, las negociaciones comerciales nunca son fáciles. Aun así, Blustein logra contar esta historia provocativa, compleja y deprimente de la manera más fascinante posible. En algunos momentos, el libro se estanca en puntos de negociación que sólo los tecnócratas del comercio pueden apreciar, pero Blustein desarrolla la historia, incluyendo a personalidades estrafalarias y, a veces, volátiles. Por tanto, *BooksInShort* recomienda su libro a aquellos que no se cansan de leer sobre el comercio mundial. Si quiere saber todos los detalles, esto le gustará.

Ideas fundamentales

- Para evitar el proteccionismo comercial que impulsó la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, 23 naciones firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948.
- Los economistas le atribuyen a GATT el incremento de productividad y la promoción de la expansión económica mundial en la segunda mitad del siglo XX.
- La sucesora del GATT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), impone reglas de comercio global.
- Dicha organización tiene 142 miembros con igualdad de voto, y opera por “consenso por agotamiento”.
- La reforma comercial podría ayudar a 2 mil 800 millones de personas que viven con menos de US\$2 diarios.
- Los manifestantes en contra de la OMC en Seattle lograron desbaratar la reunión de la organización en 1999.
- La ronda de negociaciones de Doha, para ayudar a los países en desarrollo, fracasó en sus objetivos.
- Las nuevas economías de China, India y Brasil, entre otras, desafían el poder del “Quad”: Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá.
- Los impuestos *anti-dumping* de Estados Unidos han duplicado el precio de la pasta italiana importada.
- Las negociaciones comerciales fracasan por conflictos de personalidad, codicia de poder, malas estrategias, oportunidades perdidas y desequilibrio del poder.

Resumen

“Naciones más favorecidas”

La Organización Mundial de Comercio (OMC), formada por 142 naciones, establece las reglas del comercio internacional con el fin de promover la estabilidad económica global. A diferencia del Banco Mundial con 10.000 empleados o el Fondo Monetario Internacional (FMI) con 2.600, la OMC funciona con sólo 630. Sin embargo, se dice que ejerce mayor poder porque hace respetar reglas comerciales que afectan a las economías tanto de países industrializados como no industrializados. Como corresponde a cualquier democracia real, la estructura de la OMC la hace difícil de manejar. Los países miembros tienen igualdad de derecho de voto y cada uno debe apoyar todas las reglas de la OMC para que se aprueben, así que cualquiera, sea cual sea su tamaño o influencia, puede bloquear una propuesta. Pero la membresía tiene sus privilegios: Todos los países de la OMC se benefician del estatus de “nación más favorecida” y, por tanto, tienen ventajas comerciales iguales.

La ronda de Doha

Las naciones miembro de la OMC se reunieron en Doha, Qatar, poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. El creciente temor al terrorismo y una economía mundial encaminada a la recesión presionaron a los participantes a encontrar la manera de ampliar los beneficios de la liberalización del comercio al mundo en desarrollo. Sabían que reformar las limitaciones y reglas comerciales podría ayudar a los 2 mil 800 millones de personas que viven con menos de US\$2 diarios. El Banco Mundial calculó que promulgar nuevas políticas comerciales podría reducir las cifras de la pobreza en 320 millones de personas en los siguientes 15 años. Después de largas negociaciones, los miembros de la OMC establecieron la “Agenda de Desarrollo de Doha”, que exigía liberar el comercio para el 2004 y proporcionar asistencia agrícola especial a las naciones en desarrollo. Los problemas del comercio agrícola siempre han sido especialmente contenciosos porque los subsidios de las naciones industrializadas dan a sus agricultores una ventaja considerable en los mercados mundiales.

“La globalización se mueve irregularmente, a veces da tres pasos para adelante; otras, dos para atrás; a veces, a galope; otras, a gatas”.

Pero los años de negociaciones de la Ronda de Doha sólo han llevado a pleitos y desacuerdos, y a pocas reformas comerciales significativas. Las subsecuentes reuniones de la OMC en el 2003 (Cancún), 2004 (Ginebra), 2005 (Hong Kong), 2006 (Ginebra) y 2007 (Potsdam) no lograron generar un cambio significativo. ¿Por qué? Los conflictos de personalidad, la codicia de poder, las malas estrategias y oportunidades perdidas, y el surgimiento de naciones en desarrollo; todo influyó. La recesión global del 2008 agravó el fracaso, y ocasionó nuevas restricciones comerciales tanto en países pobres como ricos, aumentando así el fantasma del proteccionismo. La OMC ha estado atada de pies y manos desde el 2001, y más de 200 tratos bilaterales y regionales desde entonces han debilitado la autoridad del “guardián principal de los mercados abiertos mundiales”.

“Pero entre la gente sensata y conocedora, nadie disputa que, en general, la expansión del comercio ha sido una fuerza para el crecimiento y mejores estándares de vida”.

Países como Egipto, Brasil, India, China y Sudáfrica han desequilibrado el poder político que alguna vez fue exclusivo del “Quad”: Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea. Debido a que la OMC opera por “consenso por agotamiento”, el aumento de la fricción comercial entre los países desarrollados y en desarrollo probablemente afecte la liberalización comercial.

Un asunto escabroso desde el inicio

A pesar de las dificultades, 23 países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1948. Bajo el liderazgo del Quad, el GATT combinó el mercantilismo con las aspiraciones de libre comercio. Promovió la noción de “nación más favorecida” y, a lo largo de varias rondas de pláticas desde los años 40 hasta los 80, logró reducir los aranceles de artículos manufacturados del 35% al 6.5%. Para 1979, 100 países participaban ya en los tratos comerciales del GATT. Sin embargo, las fuerzas proteccionistas evitaron que ciertas industrias, como los textiles en EE.UU. y la agricultura europea, estuvieran incluidas en las pláticas del GATT. Además, el GATT no tenía mecanismos de implementación. A pesar de esas limitaciones, los economistas reconocieron los logros del GATT en el incremento de la productividad y en la promoción mundial de la expansión económica en la era de la posguerra.

“A pesar de sus fallas, la OMC es un eje importante de estabilidad en la economía global”.

A fines de diciembre de 1993, 117 naciones firmaron el mayor acuerdo mundial de comercio jamás negociado, la OMC. Esta autoridad comercial más sólida podía exigir el acatamiento de los miembros, aunque los países acusados de infringir las reglas de la OMC podían apelar a su Cuerpo de Apelación, cuyas resoluciones eran definitivas. Más importante aún, las naciones miembro podían aumentar las sanciones comerciales a cualquier socio que se rehusara a aceptar el veredicto vinculante. La OMC también se estableció con el fin de tratar problemas comerciales en “agricultura, propiedad intelectual, servicios y estándares de salud”. En la segunda mitad de los años 90, la OMC logró tener más influencia cuando China empezó el proceso de membresía.

“Los ataques terroristas ... ofrecieron nuevas y convincentes razones para la forma en la que el comercio – y, en particular, la OMC – podría servir a los intereses de seguridad de Estados Unidos, igual que a sus intereses comerciales”.

Sin embargo, “se avecinaba una reacción”; los oponentes culpaban cada vez más a la OMC de promover agendas occidentales a favor de las corporaciones y en contra del medio ambiente. Esas críticas alcanzaron su punto crítico durante la reunión de la OMC en Seattle en 1999. Se unieron “estudiantes, sindicalistas, ecologistas, grupos religiosos, activistas de derechos humanos, defensores de los derechos de los animales, monjes tibetanos y sesenteros canosos” para desbaratar la cumbre. Pero las manifestaciones exitosas no fueron la única razón del fracaso de las pláticas; las peleas internas entre los participantes ayudaron a condenar a la reunión al fracaso. Para restaurar la posición de la OMC, el Director General Mike Moore estableció el objetivo para su siguiente sesión en noviembre del 2001 en Qatar: Mejorar el crecimiento económico de los países en desarrollo. Los expertos en comercio difirieron en la manera de lograr esa noble meta. Una corriente, con el apoyo del Banco Mundial, afirmó que aumentar exportaciones e importaciones (como porcentaje del producto interno bruto) y reducir aranceles aumentaría los estándares de vida. Otros argumentaron que la liberación del comercio por sí sola no era el elixir para el crecimiento económico.

“Éste es un pensamiento verdaderamente aterrador: El destino de los mercados globales abiertos podría depender de décadas de más caos, falta de control y disfuncionalidad al estilo de la ronda de Doha”.

En enero del 2001, cuando Bob Zoellick asumió su puesto como representante de comercio de EE.UU. bajo el Presidente George W. Bush, apoyó los acuerdos bilaterales con cualquier nación que aceptara las corporaciones de EE.UU. Zoellick encontró un alma gemela en Pascal Lamy, el comisionado europeo de comercio. Trabajaron juntos para fomentar las relaciones comerciales entre EE.UU. y la Unión Europea, las dos regiones que producen el 40% del comercio mundial. Pero discreparon en la postura sobre agricultura; Lamy se resistió a facilitar la entrada en los mercados agrícolas europeos, a la vez que Zoellick insistía en preguntar: “¿Cuánto más pueden comer los ciudadanos de EE.UU.?”.

“La división clave en Cancún, fue entre lo que ‘se puede hacer’ y lo que ‘no se hará’ ... Estados Unidos no esperará. Nos moveremos hacia el libre comercio con países que ‘lo pueden hacer’”. (Bob Zoellick)

En la preparación de las sesiones de Doha, las naciones menos desarrolladas inesperadamente rechazaron la agenda propuesta y amenazaron con deshacer la reunión.

Pero Zoellick usó los ataques terroristas del 11 de septiembre para enlazar el comercio global liberalizado con la seguridad, y lo logró. Además, un estudio del Banco Mundial atrajo la atención de los defensores del libre comercio. Predijo que, si desaparecieran todas las barreras y subsidios, para el 2015 el ingreso global aumentaría en US\$830 mil millones al año, y dos tercios de ese aumento serían para los países pobres. En Doha, el asunto más polémico de EE.UU. – además de las preocupaciones por la seguridad después del 11 de septiembre – era su misión de aprobar impuestos *anti-dumping*. El *dumping* sucede cuando los extranjeros venden productos en EE.UU. a precios injustamente bajos, y ponen a los artículos fabricados en EE.UU. en desventaja competitiva. Los economistas sostienen que las leyes *anti-dumping* huelen a proteccionismo, pero el Congreso de EE.UU. favorece esas leyes porque cree que las reglas garantizan “igualdad de condiciones”. Frente a la creciente presión ejercida por Chile, Japón y Corea del Sur, Estados Unidos aceptó ligeros cambios a las leyes *anti-dumping* para apaciguar a sus contendientes y al Congreso.

Con los pies en la tierra

Aunque Doha terminó en un tono de cooperación, los acuerdos más específicos tuvieron que esperar hasta las pláticas del 2003 en Cancún, México. Antes de la sesión, los representantes de comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea redactaron una propuesta que reducía los subsidios agrícolas de las naciones en desarrollo, pero mantenía los propios. Brasil y la India se opusieron al plan y encabezaron un grupo de aproximadamente 20 países emergentes para oponerse a EE.UU. y Europa. Apodado el G-20 (no el G-20 que se reunió en el 2008), este nuevo bloque de votos representaba a “más de la mitad de la población mundial”.

“En muchas instancias, los países ricos aceptan las sentencias de la OMC en su contra, en casos que presentan los países en desarrollo”.

En Cancún en septiembre del 2003, Zoellick se reunió, a pesar suyo, con el G-20; no quería dar credibilidad a lo que en ese entonces consideraba una alianza temporal y frágil. Después de escuchar en silencio las demandas del grupo, preguntó qué estaría dispuesto a ofrecer a cambio – tomó al grupo por sorpresa. Las tensiones aumentaron sobre el esfuerzo exitoso de Estados Unidos para evitar los recortes al subsidio del algodón. Se suscitó una suspensión de negociaciones cuando los delegados de la OMC se debatieron sobre propuestas claves, incluyendo “inversión, competitividad, adquisiciones gubernamentales y facilitación comercial”, lo que provocó que el Presidente en Cancún, Luis Derbez, terminara la conferencia súbitamente. La Unión Europea vio el movimiento repentino como una táctica de EE.UU. para guardar las apariencias sobre la controversia del algodón. Otros sintieron que ponía en duda la viabilidad de la OMC. El algodón salió a relucir otra vez en octubre del 2003, ante un tribunal de la OMC, el “Acuerdo de Solución de Controversias” en Ginebra. El tema era saber si los subsidios del algodón en EE.UU. reducían los precios en todo el mundo y perjudicaban a los productores de algodón no estadounidenses. Los brasileños – representados por abogados de EE.UU. – ganaron el caso y, en abril del 2004, también prevalecieron sobre los subsidios al azúcar en la Unión Europea. EE.UU. sufrió otra derrota en marzo del 2004, cuando las pequeñas naciones de Antigua y Barbuda (con una población conjunta de 69.000) presentaron una demanda ante la OMC sobre las apuestas en línea (en la primavera del 2009, EE.UU. aún no había acatado la decisión de Brasil ni la de Antigua).

“Su Santidad, el Papa Bob”

Zoellick, enfurecido por el desastre en Cancún, siguió buscando ambiciosos acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, para “recompensar a los países cooperadores y castigar a los que no lo eran”. Los acuerdos se basaron en pactos existentes de la OMC y reforzaron las metas de política exterior de EE.UU. Sin embargo, académicos, legisladores y oponentes cuestionaron si los acuerdos bilaterales de Zoellick perjudicaban el multilateralismo y debilitaban a la OMC. Zoellick hizo caso omiso de sus detractores.

“Ha habido tanta apertura del mercado en las últimas décadas que la oportunidad inmediata se ha ido; las barreras que prevalecen son las más inextricables políticamente”.

El gobierno de Bush abogó por la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a todo el hemisferio occidental. En noviembre del 2003, EE.UU. propuso que 34 países aceptaran empresas de servicio e inversión unas de otras, a la vez que garantizaban la protección de derechos de propiedad intelectual. Brasil y Argentina se opusieron a las propuestas, y Brasil se opuso a la “anexión de Latinoamérica a Estados Unidos”. Cuando EE.UU. duramente trató de camelarlos y no se movieron, terminó el acuerdo.

“¿Estarían los pobres del mundo mejor si, en vez de gastar todo el dinero en negociaciones para rondas de desarrollo, esos fondos se hubiesen desembolsado simplemente en forma de ayuda?”

Zoellick luego tomó el riesgo político en el 2004, año de elecciones, de revivir las iniciativas fallidas de la OMC en Cancún. Propuso que Estados Unidos recortara subsidios de exportación para una fecha específica y cambiara su política agrícola. A su vez, la Unión Europea ofreció eliminar los subsidios a las exportaciones y liberalizar el acceso comercial para los países menos desarrollados del mundo, principalmente los del África del Subsahara y el Caribe. Tras más reuniones contenciosas, Zoellick confirmó su liderazgo y escribió “alrededor de una docena de enmiendas” que revivieron las pláticas. Para julio del 2004, la OMC ya estaba operando otra vez de lleno.

Suspensión de negociaciones

Para el otoño del 2004, tanto Zoellick como Lamy habían dejado sus cargos; George W. Bush fue reelegido y nombró a Zoellick subsecretario de Relaciones Exteriores. Rob Portman, un querido y apacible diputado republicano, reemplazó a Zoellick como representante de comercio de EE.UU. Estados Unidos buscó apoyo interno para abolir sus subsidios agrícolas y reactivar las pláticas estancadas de Doha. Sin embargo, para complicar las cosas, un estudio del Banco Mundial del 2005 descubrió que las naciones que dependían de la importación de alimentos se verían perjudicadas en vez de beneficiadas por la eliminación total de subsidios agrícolas. Sin el exceso de cosechas subsidiadas, los precios se elevarían, y serían una carga financiera más para los países pobres. Y el banco tuvo que tragarse sus propias palabras: modificó a la baja su pronóstico del 2001 de que el libre comercio disminuiría la pobreza en 320 millones de personas. Ahora se calcula que ese número sea de sólo 12 millones. Los oponentes a la globalización disfrutaban lo que consideran una justificación de su postura.

“El sistema comercial está en riesgo de unirse a la crisis del sistema financiero”.

Más desacuerdos y pleitos marcaron la pauta de las reuniones de la OMC a fines del 2005 en Hong Kong. El último acuerdo importante se centró en la Unión

Europea para que mantuviera algunos aranceles hasta el 2013, y no hasta el 2010, como había exigido el G-20. Parafraseando a Winston Churchill, un periodista dijo: “Para resumir la reunión de los ministros de la Organización Mundial de Comercio en Hong Kong ... pocas veces en la historia de las negociaciones internacionales han trabajado tantos, durante tanto tiempo, para producir tan poco”.

Sobre el autor

Paul Blustein es un galardonado periodista de negocios que ha escrito en *The Washington Post* y *The Wall Street Journal*.
