

Los acuerdos de integración y el sistema multilateral de comercio

Una perspectiva multilateral

LAURA ROJAS

La participación en el sistema internacional del siglo XXI será un factor clave para el logro del crecimiento económico y el bienestar de la población de todas las naciones.

La participación en el sistema internacional del siglo XXI será un factor clave para el logro del crecimiento económico y el bienestar de la población de todas las naciones. El impacto del comercio y la inversión internacional en el desarrollo de los países no es un tema simplemente registrado en modelos teóricos, sino que es ya un hecho repetidamente comprobado y cuya importancia es mayor en el actual contexto de reordenamiento de la economía mundial. Por ello, todos los países, grandes o pequeños, desarrollados o en desarrollo, deberían prepararse para una participación creciente en las corrientes de comercio, inversión y tecnología mundial. La forma en que lo hagan en el actual período histórico no es en lo absoluto irrelevante para el bienestar colectivo, pues se corre el riesgo de pretender una inserción moldeada en esquemas ya superados o en proceso de superación.

Desde hace unos años, están ocurriendo transformaciones profundas en el orden tecnológico y en las formas de producción y gerencia, que reestructuran el mercado mundial y que exigen nuevas formas de comportamiento a las

personas y a las organizaciones que participan en él. El nuevo patrón tecnológico permite, y de alguna manera demanda, la conformación de espacios económicos ampliados, de allí la tendencia a la liberalización de las economías, con la consecuente eliminación de la distinción entre mercado nacional e internacional y la intensificación de la interacción y la competencia entre empresas y personas. Esos espacios ampliados, requieren de un nuevo marco institucional, con reglas comunes o compatibles entre los miembros, para estimular y regular la creciente interdependencia.

La tendencia reciente a la formación de bloques regionales a través de acuerdos de integración entre grupos de países, es parte de ese proceso. Es un fenómeno que comporta riesgos y oportunidades para los participantes y para el sistema internacional en su conjunto. En este artículo, argumentaremos que una estrategia exitosa de inserción internacional, para países como Venezuela, tiene como uno de sus retos hacer coherente los esfuerzos actuales de profundización de la integración, con la consolidación del sistema multilateral de comercio.



Una estrategia exitosa de inserción internacional, para países como Venezuela, tiene como uno de sus retos hacer coherente los esfuerzos actuales de profundización de la integración, con la consolidación del sistema multilateral de comercio.

La globalización, la integración y las reglas relacionadas con el comercio y la producción

El Estado, los gobiernos, juegan un papel crucial en la forma en que los países se insertan en el sistema internacional, no porque puedan crear la capacidad de las empresas y personas de ser exitosos, sino porque pueden acelerar o retardar su habilidad para adaptarse a los cambios descritos y generar las conductas apropiadas al nuevo entorno. En este sentido, la reformulación del marco normativo y el diseño de políticas públicas en apoyo al sector productivo son vitales. Con la intensificación de los procesos de integración, los fenómenos que ameritan algún tipo de regulación o acción estatal tienen, en la mayoría de los casos, una dimensión mundial, otra regional y otra nacional. Precisamente, parte del problema actual en el diseño de marcos regulatorios y de políticas públicas, está en identificar la forma de intervención estatal adecuada para cada espacio y, muy especialmente, la coherencia entre ellas.

En materias relacionadas con el comercio, la inversión y la tecnología, el problema de reconocer los espacios de regulación o acción estatal es todavía más importante, pues se refiere a las relaciones económicas y políticas entre estados nacionales "independientes", las cuales pueden darse multilateralmente (entre todas los países que participan en el comercio mundial), regionalmente (en bloques de países asociados a un continente o región geográfica, por ejemplo, la Unión Europea, los países asiáticos, los países americanos), subregionalmente (los países andinos o los de América del Norte) entre bloques subregionales (países andinos, países del sur del continente americano) y bilateralmente en tantas combinaciones como países existen. Una parte muy importante de la acción estatal se desarrolla actualmente a través de los acuerdos regionales y subregionales

La importancia de los acuerdos de integración

Una buena parte del mundo ha eliminado barreras al comercio y a la inversión y se ha comprometido en ciertas normas comunes, o está en el proceso de hacerlo. Los 15 miembros de la Unión Europea han creado el "mercado único"; Australia y Nueva Zelanda, el NAFTA, MERCOSUR, la COMUNIDAD ANDINA; y los países del ASEAN, son parte de los grupos que han negociado la apertura de los respectivos mercados y acordado reglas en aspectos que antes se manejaban en el plano estrictamente doméstico. Además, hay una serie de nuevos grupos, tales como Europa y los países del Mediterráneo (EUROMED) y los 21 países del área del Pacífico (APEC), que tienen planteado culminar un proceso de liberalización de mercados entre los años 2010-2020. El bloque formado por los países del hemisferio americano (ALCA), maneja además 11 grupos de negociación, para establecer normas en las respectivas áreas, desde las compras del sector público hasta las inversiones. La mayoría de estos procesos de integración se concretaron en la década de los noventa.

Más del 60% del comercio internacional tiene lugar dentro de estas existentes o planificadas áreas de libre comercio.

Acuerdos Regionales	
Participación en el comercio mundial	
EU	22.8
EUROMEDITERRANEO	2.3
NAFTA	7.9
MERCOSUR	0.3
ALCA	2.6*
AFTA	1.3
AUSTRALIA-NUEVA ZEALANDIA	0.1
APEC	23.7*
CAN	0.04
Total	61.0

* Excluyendo acuerdos subregionales

El crecimiento, relativamente desordenado de las relaciones económicas entre estados nacionales, patente en los múltiples acuerdos regionales, subregionales y bilaterales, es hoy en día una preocupación para el empresario, pues se ha generado una competencia entre marcos regulatorios y tratamientos preferenciales que no siempre resultan compatibles o coherentes, que desgasta a los gobiernos y genera costos adicionales a la hora de hacer negocios. En términos prácticos, la multiplicidad de tratamientos se convierte en mayores necesidades organizativas y de información para el funcionario público encargado de aplicar las regulaciones comerciales y de inversión en el ámbito nacional: imagínese, por ejemplo, que una misma mercancía puede pagar tantos aranceles distintos, dependiendo de su origen, como acuerdos hayan firmado el gobierno con otros países. O que un inversionista en la misma área, puede recibir un trato distinto, igualmente dependiendo de su origen.

A un nivel global, es una preocupación que la proliferación de acuerdos regionales que conceden preferencias sólo a sus miembros, pueda fragmentar la economía mundial, tal y como pasó con el sistema colonial y con los acuerdos preferenciales en el período entre las dos guerras mundiales.

El sistema multilateral de comercio: entre el GATT y la OMC

El régimen multilateral de comercio que estuvo vigente entre el final de la segunda guerra mundial y la conclusión de la Ronda Uruguay, se fundamentó en la existencia de un acuerdo entre los países, el Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio (GATT, en inglés). El GATT y el órgano sucesor la Organización Mundial del Comercio (OMC), fueron creados para limitar, de manera negociada, las restricciones al comercio. El foco original del GATT eran las llamadas "medidas en frontera", al buscar la sustitución de las restricciones cuantitativas al comercio por aranceles y la progresiva reducción de éstos. La mayoría de las disciplinas, como las relativas al comercio del Estado, pretendían evitar la discriminación entre socios comerciales y estimular la aplicación de mecanismos de mercado en las operaciones de comercio exterior, así como eliminar otras prácticas derivadas de los sistemas preferenciales derivados de colonialismo del siglo XIX y del bilateralismo del período de entre guerras. El GATT también fue estructurado como un órgano de solución de conflictos comerciales, de arbitraje comercial, restringiendo así la imposición de medidas unilaterales y las consecuentes medidas retaliativas por parte de los países afectados. En cuanto al régimen legal, se buscó hacerlo transparente y predecible para los exportadores e importadores, mediante obligaciones o disciplinas que debían ser seguidas por todos aquellos países que se hicieran parte del acuerdo.

El GATT creó las condiciones para que los países impulsaran negociaciones que permitieran rebajas arancelarias recíprocas, las cuales se transformaban en obligaciones contractuales que luego se hacían extensivas al resto de los países, mediante la aplicación del principio de la nación más favorecida. Gracias a este esquema, las sucesivas rondas de negociación dinamizaron el crecimiento de la producción y especialmente del comercio mundial.

La defensa del multilateralismo ante los esquemas preferenciales de comercio, contribuyó sin duda al derrumbe del colonialismo. Ello propició la integración progresiva de las nuevas (y viejas) ex colonias al sistema mundial de comercio, las cuales se fueron adhiriendo

al acuerdo. Esta integración no se hizo sin fricciones. En realidad, hasta muy reciente, podría hablarse de una automarginación de las naciones en desarrollo del Acuerdo General. En general, la mayoría de los países, latinoamericanos y asiáticos, incluidos los petroleros, se han ido incorporando al sistema multilateral en la medida en que han enfrentado las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones y han visualizado la necesidad de diversificar sus exportaciones y sus mercados. Venezuela lo hizo por las mismas razones, en 1991.

Regionalismo Abierto

No tenemos espacio en este artículo para abordar la complejidad de razones para esta segunda ola de acuerdos regionales (la primera fue en el período de entreguerras). La explicación más simple que podríamos dar es, sin duda, que el actual regionalismo forma parte del reordenamiento del sistema mundial y como tal es impulsada por la lógica del mundo de los negocios. Frente a esta especie de determinismo, se podrían plantear otros factores explicativos que en la práctica juegan un papel importante: conductas defensivas (estilo dilema del prisionero: si el país vecino ha establecido un acuerdo con otro, se puede perder más quedándose afuera) u oportunistas (establecer alianzas con quien se pueda, sobre lo que se pueda, para tomar posiciones en otros mercados), además de importantes consideraciones de naturaleza geopolítica. Otra explicación se basa en la economía política de las liberalizaciones comerciales: desde el punto de vista de la política interna de cada país, es mucho más fácil hacer movimientos de liberalización cuando se puede demostrar que otros países hacen lo mismo. Esto último, también aplica a las liberalizaciones en el marco del sistema multilateral, en la OMC.

Si bien existe una racionalidad para la integración entre pocos en el actual contexto histórico, lo cierto es que la naturaleza misma de estos acuerdos es la discriminación del no-miembro. Por lo tanto, se viola el principio básico del GATT-OMC, el de nación más favorecida (cláusula NMF), con lo cual se corre el riesgo de una nueva fragmentación en bloques con las consecuencias para el sistema internacional.

Los defensores del regionalismo han visto en el concepto del "Regionalismo Abierto", la respuesta frente a la anterior crítica. Por regionalismo abierto, se entiende aquellos acuerdos que no son exclusivos, sino abiertos a nuevos miembros y que se basan en mantener bajas las barreras frente a terceros. Se dice que la integración entre pocos debe y puede ayudar a construir la integración entre todos y que, en este sentido, los bloques regionales son bloques constructores (building blocs) del nuevo sistema multilateral. Sin embargo, en la práctica, la existencia de preferencias a determinados miembros, dificulta enormemente el avance de mayores liberalizaciones con otros países, ya que los beneficiados se resisten a perder lo ya ganado y, sobre todo, a multilateralizarlo. Esto ratifica el riesgo de fragmentación del sistema en bloques, relativamente abiertos si, pero no por ello menos discriminatorios.

La defensa y las dificultades de la integración

Hay quienes sostienen, que la integración debe formar parte de una estrategia de desarrollo que busque en la cooperación internacional con países similares, el espacio para reducir la vulnerabilidad de las economías en desarrollo y acelerar la reconversión productiva. Desde esta perspectiva, el proceso no es meramente económico, sino político, se trata de la formación de una nueva región, digamos latinoamericana, que junta se reinserte en la economía mundial. Las condiciones para este proyecto son propiciar un efectivo mercado ampliado, con preferencias claras, condiciones de competencia homogéneas, mediante reglas comunes y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Este es el camino seguido por los países europeos.

En apoyo preliminar a esta visión, cabría describir la experiencia reciente, muy beneficiosa, de Venezuela al establecer la zona de libre comercio con Colombia: entre estos dos países se alcanzó una tasa de crecimiento de los intercambios más rápida que con el resto del mundo y, especialmente, una mejor "calidad" del comercio dado que lo que se exporta e importa son bienes de mayor valor agregado, normalmente manufacturas. La misma experiencia se produjo, en general, pero en mucha

menor intensidad, con el resto de la Comunidad Andina. Lo mismo se ha dado entre los miembros del Mercosur, sobre todo entre Argentina y Brasil.

Sin embargo, más allá de la etapa inicial de liberalización de los mercados, debe reconocerse las dificultades que enfrentan estos países para estimular mayor comercio y alcanzar condiciones de competencia homogéneas y mayores niveles de coordinación de políticas. Primero, porque los países en desarrollo tienden a comerciar muy poco entre ellos (salvo los fronterizos) y a tener una estructura productiva poco diversificada y competitiva. Esto hace costoso mantener un claro margen de preferencia para los miembros del acuerdo y que se prefiera importar de terceros. Cualquiera que haya seguido la historia de la negociación Grupo Andino-Mercosur verá un ejemplo de lo que hablo. Segundo, porque la inestabilidad macroeconómica modifica permanentemente y bruscamente las condiciones de competencia, impacta negativamente el comercio y la inversión y debilita el compromiso de los gobiernos con la apertura de los mercados. La reciente crisis del Mercosur, después de la devaluación del real brasileño, es una muestra de ello.

Lo anterior debería llevar a relativizar la importancia de la integración en los esfuerzos para reconvertir el aparato productivo y recuperar un crecimiento sostenido.

Hacer compatibles los acuerdos regionales con el multilateralismo

Cabe enfatizar que el problema de la posible incompatibilidad entre regionalismo y multilateralismo surge para aquellos, que como yo, pensamos que este último tiene ventajas para países como Venezuela. Para los países pequeños, las oportunidades serán mayores en un sistema abierto y basado en las mismas reglas, además claras y transparentes, para todos, por mayores asimetrías de tamaño y riqueza que puedan existir entre sus miembros. Es innegable que la globalización y la liberalización de los mercados conllevan riesgos para este tipo de países, es probable que no todos estén en capacidad de aprovechar los beneficios de los mercados ampliados, ni de los flujos de inversión y tecnología; pero, es pertinente preguntarse si acaso el Pacto

Andino o la eventual creación de un bloque suramericano, ofrecería una alternativa de crecimiento sostenible a Venezuela, frente a otros bloques cuyos miembros tendrían preferencias que Venezuela no tendría y cuyas reglas de acceso y de hacer negocios fueran diferentes. Esta reflexión aplica, ante una eventual división del mundo en un bloque americano, con Estados Unidos al centro, mientras Europa se cierra con los países del Mediterráneo y Japón hace lo propio con el resto de Asia.

Una inserción exitosa en la economía mundial con el fin de maximizar los beneficios de la globalización, requiere de un sistema mundial abierto. Lo cual no quiere decir que la integración en ciertos planos y con determinados países no sea beneficiosa, siempre y cuando sea concebida para la participación en el sistema multilateral. En términos prácticos, la realidad del regionalismo impone la necesidad de hacer compatible la agenda en el ámbito regional, e incluso bilateral, con la que se desarrolle a nivel multilateral. Conscientes de ello, buena parte de los gobiernos de los países industrializados y muchos otros en desarrollo, están trabajando para lanzar una nueva ronda de negociaciones multilaterales, con el propósito de reafirmar la vigencia del sistema, estimular una mayor apertura y establecer reglas más claras para el tratamiento de los bloques regionales. La cita será en Seattle, USA, el próximo noviembre de este año.

En el fondo, se trata de aceptar que la globalización implica la vigencia de un orden supranacional, todavía en formación, pero que no puede ser desconocido. Los procesos de integración, especialmente en la Comunidad Andina para Venezuela, tienen innegablemente dicha implicación. Cabría, entonces, resaltar la importancia de reconocer esta realidad en la formulación de la agenda nacional.

LAURA ROJAS

Economista, Magister en Ciencias Sociales y en Políticas Públicas, Ex-directora de Comercio Exterior, Ex-viceministra de Fomento y Consultora internacional en temas de comercio internacional e integración.