

El nuevo paradigma de la política comercial internacional

La proliferación de acuerdos regionales y bilaterales atenta contra el espíritu de libre cambio de la OMC



POR ROBERTO T. ALEMANN

Economista. Ex Ministro de Economía de la República Argentina. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Ex Embajador en Washington.

SORPRENDE la gran cantidad de negociaciones sobre comercio internacional que se encuentran actualmente en curso en todo el mundo. Ya se concertaron o están en vías de acordarse unos 300 convenios bilaterales que acuerdan franquicias arancelarias y ventajas de otro tipo que discriminan contra terceros que no son partes.

Este paradigma de acuerdos comerciales bilaterales de carácter discriminatorio y preferencial domina la escena de la política comercial internacional en prácticamente todas partes del planeta. Desde luego, esos acuerdos no son presentados a la opinión pública con ese carácter distintivo de discriminatorios contra terceros y preferenciales para las partes contratantes, pero ocultar ese rasgo distintivo no lo elimina.

Estos acuerdos bilaterales no se compadecen con los estatutos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con sede en Ginebra, Suiza, sucesora desde 1994 del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) creado en 1948. Esos estatutos reposan sobre el principio de la cláusula de Nación más Favorecida (NMF), en virtud de la cual cualquier ventaja, franquicia o favor que una parte conceda a otra se extiende automáticamente y sin contrapartidas a las demás partes contratantes, de modo que se excluye la discriminación contra terceros y las preferencias a favor de las partes de los acuerdos.

Ese principio básico del comercio internacional se impuso a lo largo de los siglos XIX y XX mediante acuerdos bilaterales primero y el GATT después. El principio no es otra cosa que la igualdad ante la ley del derecho nacional, aplicado a las relaciones comerciales internacionales.

La Argentina, por ejemplo, lo pactó primero con Gran Bretaña en el convenio bilateral de 1825 y lo fue ampliando sucesivamente a las demás partes contratantes mediante acuer-

dos bilaterales. El ingreso argentino al GATT en la década de 1960 culminó la aplicación de la cláusula como paradigma de su política comercial, que rige actualmente para los 147 miembros de la OMC.

La cláusula de la NMF reconoce cuatro excepciones en los estatutos del GATT, mantenidas en la OMC: una se refiere al tráfico fronterizo, generalmente exceptuado de aranceles para los pobladores de fronteras, como ocurre en La Quiaca, Posadas, Formosa u otras localidades fronterizas; otra alude a las franquicias expresamente autorizadas por las partes contratantes para casos específicos.

Las principales excepciones a la cláusula NMF se refieren a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio. En las primeras las partes liberan su tráfico comercial de aranceles y otras trabas, acordando un arancel externo común. Es el caso de la Unión Europea de los seis miembros originarios desde 1959 y del Mercosur desde 1994. En Europa, la recaudación se concentra en la Comisión que reparte los subsidios a la agricultura. En el Mercosur, cada parte recauda los aranceles de los productos que ingresan a su territorio. Las zonas de libre comercio liberan igual que las uniones aduaneras el comercio regional de las partes entre sí, pero cada parte mantiene su política comercial frente a terceros países, de manera que no hay arancel externo común. Estos instrumentos de la política comercial internacional fueron inventados por los negociadores del GATT en 1947 a propuesta de Francia, aunque ya se conocía entonces la unión aduanera del Zollverein alemán de mediados del siglo XIX que condujo en 1871 a la formación del Reich.

Las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio no deben aumentar las restricciones existentes al comercio con terceros países y deben formular un plan y programa para liberar por lo menos lo sustancial del comercio entre las partes. Así lo manda el artículo 24 de los estatutos del GATT/OMC. Se interpreta “lo sustancial del comercio” como el 90 por ciento y se admite que el plan y programa elimine las trabas durante varios años, no más de quince. La Unión Europea programó diez años, pero anticipó la conformación de su unión aduanera en sólo seis años.

El Mercosur fue planificado para cuatro años, mediante rebajas automáticas de los aranceles cada seis meses. No obstante, la unión aduanera que le subyace al Mercosur sigue incompleta en función de significativas excepciones. El Mercosur tampoco conforma un territorio aduanero único como la Unión Europea de ahora 25 miembros, toda vez que las mercaderías que ingresan en uno de los cuatro países deben tributar nuevamente los aranceles si se transportan a otro país miembro. Chile, Bolivia, y próximamente los cuatro países de la Comunidad Andina son asociados del Mercosur, sin integrarlo. Sus convenios de asociación se inscriben en las zonas de libre comercio con programas de liberación comercial a lo largo de varios años.

En las últimas décadas muchos países del mundo acordaron zonas de libre comercio. La principal es, sin duda, el llamado Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en la sigla inglesa) entre Estados Unidos, Canadá y México. Se han formado otras en América latina, África y, recientemente, en Asia, cuyas potencias comerciales como

Japón y China eran manifiestamente reticentes a negociar esos acuerdos hasta que recientemente cambiaron de opinión y ahora encaran acuerdos bilaterales o regionales.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En América Latina se formó la primera zona de libre comercio en 1961, cuando diez países sudamericanos y México ratificaron el Convenio de Montevideo de 1960 que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). No obstante, en 1962 las partes reinterpretaban la cláusula NMF que subyace al acuerdo entre sus miembros, otorgándole carácter oneroso y no automático. En virtud de esa reinterpretación, obviamente contraria a la misma cláusula en el entonces GATT, las partes sólo se concederían concesiones en contrapartida de otras franquicias de los países presuntamente beneficiados. El tradicional proteccionismo de la región ganó otra batalla mediante esa reinterpretación y cegó en sus inicios una promisoriosa apertura comercial de la región.

A partir de entonces, la ALALC languideció sin cumplir su plan y programa de liberar cada tres años un cuarto del comercio y cada año el 8% del intercambio. Finalmente, en 1980 la ALALC fue reformulada como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que no configura ninguna zona de libre comercio pero mantiene su condición de cobertura jurídica de los acuerdos bilaterales o regionales que las once partes pacten entre sí. El Mercosur, por caso, es jurídicamente un acuerdo regional dentro de ALADI que lo protocolizó como tal. Curiosamente, las negociaciones en curso entre Mercosur con Chile y Bolivia, la Comunidad Andina y México restablecen, bajo otro método comercial, la antigua ALALC de Sudamérica y México.

Los transgresores del multilateralismo

Los primeros transgresores en gran escala del multilateralismo comercial, ínsito en la cláusula NMF del GATT, fueron las potencias coloniales europeas. Cuando las colonias se independizaron en las décadas de 1940 a 1960, los vínculos comerciales preferenciales y discriminatorios que los unían a sus potencias coloniales fueron reformulados a partir de 1957 entre países independientes mediante los llamados Acuerdos de Lomé. Estos favorecen a más de sesenta ex colonias mediante preferencias para acceder con sus productos a los mercados de sus antiguas potencias coloniales a la vez que les otorgan diversas preferencias a los proveedores de las mismas.

Este sistema, reconducido cada tantos años mediante nuevos pactos, no se compadece con las zonas de libre comercio del entonces GATT. La discriminación implícita en los Acuerdos de Lomé cierra el acceso a competidores, por caso de la Argentina, para ciertos productos en los mercados de las potencias coloniales e igualmente en los nuevos países independientes.

Algunos países de Europa Occidental, a la cabeza la República Federal de Alemania, concedieron preferencias arancelarias a los países de Europa Oriental que discriminaban contra proveedores ajenos. Por tratarse frecuentemente de productos agrícolas, nuevamente la Argentina resultaba perjudicada.



La Cumbre Económica Europea reunió a más de 20 mandatarios representantes de 300 millones de personas

Los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos, tradicionalmente anticolonialistas y defensores del multilateralismo tipo GATT, defendieron este sistema mediante acuerdos bilaterales en la década de 1930 y más tarde en el propio GATT. Estados Unidos nunca vió con buenos ojos las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, legales dentro del GATT, y menos aún los pactos bilaterales, encuadrados en ventajas cambiarias durante la vigencia de los controles de cambio entre 1930 y 1960, porque en todos los casos se discriminaba contra el dólar, divisa entonces escasa, y se atentaba contra los proveedores norteamericanos, ajenos a las preferencias.

Esa posición principista de Estados Unidos fue abandonada a mediados de la década de 1980 a favor de Israel, pequeño país comercial muy lejano con el cual Estados Unidos pactó una zona de libre comercio. Siguió Canadá y más tarde México mediante la ya mencionada NAFTA. En los últimos años, Estados Unidos negoció acuerdos bilaterales con varios países, como Singapur y Chile, e inició negociaciones con Australia, Nueva Zelanda, países del Pacto Andino en Sudamérica y los países centroamericanos y caribeños. Ello, no obstante que desde 1990 la formación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA en la sigla española) es manifiesta política de Estado en Washington desde su lanzamiento por el presidente Bush padre, republicano, y su negociación bajo los presidentes Clinton, demócrata, y Bush hijo, republicano, para su implementación a partir de 2005. El ALCA pretende constituir una gran zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego que subsumiría los acuerdos regionales y bilaterales del hemisferio.

Ninguno de estos acuerdos bilaterales, así como los pactados por la Unión Europea con México, Chile y otros países, se compadece con las reglas de la OMC, al discriminar contra terceros, al tiempo que reserva preferencias a los proveedores de las partes con-

tratantes. La cláusula NMF automática y sin contraprestación que asegura el comercio multilateral ha sido silenciosamente dejada de lado, sin haber sido derogada formalmente. Obviamente, Japón, China y otros países asiáticos que no practicaban esa política comercial bilateral, discriminatoria y preferencial, se han convencido de que les conviene actuar de igual modo y encaran acuerdos bilaterales y regionales con sus vecinos y otros países más lejanos.

El nuevo paradigma de la política comercial internacional está llamado a generar una increíble confusión en todo el mundo, por cuanto regirán reglas distintas para los mismos productos del comercio internacional según sea el país de origen y destino. Los aranceles y otras restricciones aplicables a ellos serán distintos en cada país importador, aunque se trate de las mismas mercaderías.

En algún momento todavía lejano, cuando el número de acuerdos bilaterales discriminatorios y preferenciales se cuente por miles en el mundo y sólo los registros por computadora puedan abarcar los diferentes tratamientos aplicables en cada uno de los doscientos Estados, según sea el origen de cada importación, aparecerán tendencias favorables al sinceramiento de la confusión reinante. Entonces, y sólo entonces, la cláusula NMF podrá reaparecer con vigor, a medida que las rebajas de aranceles y la eliminación de otras trabas al comercio, pactadas bilateral y regionalmente, se generalicen. Ese fue el objetivo originario del GATT en 1948, implementado mediante ocho ruedas de negociaciones para reducir aranceles y destrabar el comercio desde 1948 hasta 1994, y de la última rueda de Doha, llamada del desarrollo, llamada a concertar un acuerdo en 2005 ■