GATT/1582
24 de mayo de 1993

EL MULTILATERALISMO Y EL REGIONALISMO PUEDEN APOYARSE MUTUAMENTE, DICE DUNKEL, PERO EL "COMERCIO DIRIGIDO" ES UNA AMENAZA

El Sr. Arthur Dunkel, Director General del GATT, advirtió hoy (24 de mayo de 1993) que la idea del "comercio dirigido" es una amenaza al sistema multilateral de comercio. Dijo también que los gobiernos deben perseguir el logro de objetivos medioambientales y sociales por conducto de los organismos internacionales apropiados y no por medio de la imposición unilateral de normas o el uso de la política comercial como arma.

El Sr. Dunkel hablaba en Seúl, en una reunión del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

Refiriéndose a la Ronda Uruguay, el Sr. Dunkel señaló alentadoras expresiones de empeño por llegar a una rápida conclusión, y exhortó a los líderes mundiales que asistirán a la Cumbre Económica de Tokio en el mes de julio a que infundan credibilidad al plazo de diciembre de 1993 contenido en la solicitud de prórroga de la autorización de negociar por el procedimiento de la "vía rápida", dirigida por el Presidente Clinton al Congreso de los Estados Unidos.

Se adjunta el texto íntegro del discurso del Sr. Dunkel.

CONTINUA

Alocución del Sr. Arthur Dunkel, Director General del GATT, a la 26ª Reunión General Internacional del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, Seúl, 24 de mayo de 1993

En los diez últimos años aproximadamente, he tenido el privilegio de celebrar consultas en las capitales de la mayoría de las partes contratantes del GATT, que son en la actualidad más de un centenar.

En ninguno de esos países he visto tantos cambios de una visita a otra como en Corea. Y no puedo pensar en muchos otros países que hayan conseguido en plazo tan breve que sus productos sean artículos normales en los escaparates del mundo.

Por consiguiente, no puedo por menos de mencionar a Corea al aducir ejemplos de los grandes beneficios que puede reportar la integración de una economía en el sistema de comercio mundial. No abrumaré a ustedes con cifras, pero éstas corroboran mi afirmación de manera sumamente impresionante.

Esto no quiere decir que el mundo del comercio con que quizá sueñan los exportadores coreanos sea todavía una realidad ... como tampoco que el mercado coreano es todavía tan perfecto como desean otros exportadores.

Sin embargo, la tendencia es clara como son claras también las oportunidades que pueden aprovecharse; y personalmente, no tengo la menor duda de que aquí -quizá más que en muchos otros lugares- se reconoce ampliamente que el cambio y el reajuste basados en el espíritu empresarial y emprendedor son las fuentes del crecimiento económico.

El cambio es, a decir verdad, una de las principales características de la escena económica y política mundial a finales del presente siglo. El mundialismo está llegando a ser en la actualidad verdaderamente mundial con la terminación de la guerra fría, durante la cual se aplicaba a escala inferior a la del mundo. También las iniciativas de comercio regional existían en una gama de regiones mucho más limitada que en la actualidad. Así pues, el tema de mis observaciones ha de considerarse parte de una reestructuración fundamental de todo el orden geopolítico y económico.

De todos modos, he de confesar que el título de esta reunión -"Mundialismo contra regionalismo"- me suena a lucha de pesos pesados (si estuviéramos en el Japón, diría una lucha de sumo). No estoy seguro si se espera de mí que sea el árbitro o el comentarista ... ¡o inclusive la víctima! En cualquier caso temo que voy a decepcionar a los aficionados porque doy por terminada esa lucha. La verdad es que no hay motivo para que el mundialismo y el regionalismo sean adversarios. Al contrario, siempre que la relación entre ambos se funde en unos cuantos principios

CONTINUA

básicos, pueden y deben ser asociados en la causa más amplia de mejorar las condiciones comerciales del mundo e incrementar las oportunidades de comercio para todos. Su verdadera lucha es una batalla unidos contra el proteccionismo y las distorsiones de la competencia, que son una amenaza tan grande para la integración regional sana como para el sistema de comercio mundial.

Ahora que he transmitido mi mensaje podría bajar de la tribuna o disponerme a recibir refutaciones. Pero permítanme ustedes ocupar un poco más de su tiempo.

En mi artículo destinado a esta Conferencia, esbocé la interacción económica y jurídica entre las iniciativas regionales y el sistema mundial plasmado en el GATT. Sobre el telón de fondo de ese análisis fáctico, deseo ahora insistir en un aspecto de carácter más político. Creo que es hora de reflexionar sobre algunas de las cuestiones que se plantean cuando un acuerdo regional y un acuerdo mundial se ponen frente a frente en el GATT, los asuntos que surgen al tratar de que sean verdaderamente complementarios y las amenazas que se ciernen sobre ambos. Esto significará también hacer balance del punto en que nos encontramos en la Ronda Uruguay, que afecta por igual al comercio regional y al comercio mundial.

Como señalé en mi artículo, los acuerdos regionales de comercio tienen una historia larga y de frecuentes conflictos. Para los países involucrados -y para sus círculos industriales y comerciales- la evaluación de los costes y de los beneficios ha resultado con frecuencia difícil.

Y en los países no miembros surge siempre inquietud ante la pérdida potencial de mercados por desviación del comercio.

Sin embargo, de la misma manera que el comercio no es un fin en sí mismo sino un instrumento para fomentar el desarrollo económico y social (como claramente se expone en el Preámbulo del Acuerdo General), el comercio no puede ser la única motivación de las iniciativas de integración. No es necesario recordar a ustedes que el propio Acuerdo General se concibió como medio para mantener bajo control la confrontación de intereses en la esfera de las políticas comerciales sin deteriorar las relaciones políticas. De ahí la cláusula de la "nación más favorecida", que significa que si no se trata a todos en pie de igualdad se termina haciendo algunos amigos y teniendo que hacer frente a un multitud de oponentes.

De la misma manera, nadie puede negar que el único ejemplo que hay en el mundo de una unión aduanera con autoridad supranacional, la CEE, se basa en un concepto de integración en que las consideraciones políticas y estratégicas están muy presentes, por no decir más. Así lo corrobora la secuencia del proceso europeo de integración, que se inició por los sectores -del hierro y del acero- que entonces se consideraban la base de

CONTINUA

los armamentos, pasó luego a la energía nuclear y posteriormente avanzó, paso a paso, por el mercado único y la carta social para tender finalmente a la unión monetaria y política.

Merecería la pena examinar de la misma manera algunos de los otros acuerdos regionales de cooperación vigentes o en elaboración en el mundo. Estoy seguro de que constataríamos que, al margen de consideraciones de política comercial, sus promotores tienen muy presentes factores tales como la consolidación de reformas políticas, el sostenimiento de la modernización y el crecimiento en los países en desarrollo, el traslado de la inversión a los lugares en que se dispone de mano de obra (y no al contrario), la anulación de fronteras artificialmente establecidas, etc.

El conjunto de todos estos elementos puede explicar, al menos en parte, el incremento reciente de las iniciativas regionales. Sin embargo, estos factores no deben impedir que nos hagamos algunas preguntas urgentes cuyo lugar adecuado es la esfera de la política comercial:

- Los acuerdos regionales nuevos o en proyecto, ¿nacen de un deseo de ampliar el comercio regional como parte de un sistema liberal basado en normas multilaterales?

- ¿O forman parte de un movimiento de abandono de las disciplinas del sistema multilateral, tendencia que conduce en definitiva al aislacionismo?

- Y, ¿hasta qué punto no están impulsados por la frustración, no solamente ante la lentitud de la Ronda Uruguay para traer la liberalización mundial y unas mejores condiciones de competencia, sino también ante una negociación aparentemente dominada por las grandes potencias?

Ninguna respuesta única es verdadera para todos los diferentes esquemas regionales ya instaurados o en proceso de elaboración. Lo más que personalmente puedo hacer es señalar algunas tendencias generales y sacar algunas conclusiones también generales.

En primer lugar, considero que es una señal positiva que tantos países implicados en acuerdos regionales sean también participantes activos y comprometidos en el sistema multilateral. Esto es especialmente cierto en el caso de países de este hemisferio y de América Latina, por ejemplo: no todos saben que los dinámicos resultados comerciales de muchos de esos países han hecho aumentar las cifras del comercio mundial en el pasado año, compensando la recesión en los países de la OCDE. Todos ustedes estarán de acuerdo en que se trata de un vuelco extraordinario.

Es claro que para esos países no hay contradicción entre llevar adelante la integración regional y la liberalización multilateral. Entre ellos se cuentan algunos de los miembros más recientes del GATT, y en

CONTINUA

muchos casos puede verse que la participación en el GATT ha sido el punto de partida, la base esencial de seguridad a partir de la cual han podido explorar vías regionales complementarias.

Tomemos el caso de México, país que comenzó a prepararse para el TLC después de haberse adherido al GATT en 1986. Me parece inconcebible que México hubiera podido pensar en sumarse a esos acuerdos regionales sin haber asegurado primeramente sus derechos en el sistema multilateral mediante su adhesión al GATT.

Análogamente, las economías en proceso reciente de liberalización de Europa Oriental y Central y de la antigua URSS -que han tenido una experiencia amplia y desastrosa de asociaciones regionales introvertidas, como el COMECON- están tratando de adherirse al GATT y de conseguir al mismo tiempo formas nuevas y abiertas de acuerdos regionales, para reclamar su sitio en la economía mundial de mercado que está conformándose.

Por otra parte, sería absurdo negar que el retraso en la conclusión de la Ronda Uruguay está resultando ser una dura prueba de fe para algunos de esos mismos países, especialmente los que esperan de ella que refuerce sus reformas económicas unilaterales. El deseo que tienen estos países de una liberalización más rápida del comercio es sin duda un factor que les alienta a explorar posibilidades regionales.

Los países -al igual que las empresas- no pueden permitirse el lujo de despreciar ninguna posibilidad de beneficio. Es perfectamente razonable que traten de conseguir cualesquiera ventajas que les ofrezcan las iniciativas regionales, al mismo tiempo que trabajan por maximizar esas ventajas en la negociación mundial. Realmente, lo contrario sería sorprendente.

Diré que el aumento de los acuerdos regionales de comercio se convertiría en amenaza para el sistema multilateral sólo si esas agrupaciones se encerrasen en sí mismas, erigieran nuevos obstáculos al comercio y se convirtieran en bloques hostiles. El mundo asistió por última vez a este fenómeno en el decenio de 1930, y no necesito exponer en detalle las terribles consecuencias. De hecho, el GATT nació de una decisión colectiva de no repetir esos errores, y personalmente sigo confiando en que los líderes políticos del mundo no olvidarán -ni se les permitirá que olviden- las penosas lecciones de nuestro pasado reciente.

La clave para que los bloques comerciales hostiles permanezcan en el olvido de la historia donde tienen su lugar propio está en una palabra. Esa palabra es "apertura".

La apertura, en efecto, es la piedra de toque de los acuerdos regionales: permite establecer cuáles hacen una contribución neta al volumen del comercio mundial, y no se limitan a desviarlo; los que representan un

CONTINUA

desmantelamiento de obstáculos al comercio, sin erigir otros nuevos; y por supuesto, los que respetan las normas del GATT.

El problema fundamental que se plantea a los dirigentes políticos es conseguir que los acuerdos regionales, vigentes y futuros, permanezcan abiertos, lo que supone planearlos así desde el principio y asegurar sus resultados prácticos. Pero también supone mucho más que eso. Los grupos comerciales regionales no viven en el vacío, como tampoco los países. No doy muchas posibilidades de éxito a quienes intenten negociar y mantener un acuerdo regional abierto, si éste no se integra en un sistema comercial multilateral abierto. No pueden reservarse a unos pocos privilegiados los beneficios de la apertura; si se le ponen muros, deja de ser apertura.

Por tanto, los países comprometidos en acuerdos regionales de comercio tienen también que renovar su compromiso con el sistema comercial multilateral abierto que tiene su centro en el GATT. Aunque dentro de 25 años la escena mundial del comercio sólo tuviera por actores a unos pocos mercados regionales integrados y otras pocas naciones, grandes o pequeñas, que todavía fueran plenamente autónomas, sus relaciones mutuas tendrían que someterse a un sistema multilateral de normas. En resumen, siempre será necesario un GATT, por no hablar de la necesidad que tienen los miembros de los acuerdos regionales de definir su política comercial frente al resto del mundo -y de unos con otros- de acuerdo con normas y principios aceptados universalmente para no resultar sometidos a la ley del más fuerte.

Quisiera poder proclamar ante ustedes que cuanto acabo de decir es aceptado universalmente y respetado. Sin embargo, la información que nos llega es ambigua. Tenemos de un lado a las economías en proceso reciente de liberalización, que antes he mencionado, y que están deseando participar en los beneficios del sistema multilateral a través de su adhesión al GATT. De otro lado, se hacen sentir opiniones en algunos miembros antiguos del GATT, que son además algunos de los que más se han beneficiado de su adhesión, que ponen en duda el valor de un sistema de comercio abierto, quizá como reacción ante la desaceleración del crecimiento y los altos niveles de desempleo con que inesperadamente se encuentran las economías de los países más avanzados.

Llegados a este punto, quizá convenga una explicación de lo que entiendo por sistema comercial abierto. De ningún modo quiere decir libre circulación de bienes, servicios y capital, situación que ni siquiera es frecuente en las llamadas zonas de libre comercio. Se trata de realizar intercambios comerciales respetando principios tales como la no discriminación y el uso de los aranceles como único instrumento de protección, en un marco de normas de carácter multilateral, incluidas salvaguardias para situaciones difíciles y procedimientos de solución de diferencias.

Esa era, y sigue siendo, la opinión dominante en el GATT. La materialización de esos objetivos, incluso imperfecta, y las rondas de liberalización del comercio que han tenido lugar desde 1947 sobre su base, han

CONTINUA

contribuido en gran medida al crecimiento económico mundial. Resulta perturbador ver que se desconoce este hecho y que algunas de las principales economías mundiales flirtean de nuevo con el proteccionismo, precisamente cuando la esperanza de una recuperación modesta de la economía mundial depende de las posibilidades de crecimiento del comercio.

La verdad es que el propio éxito del sistema comercial abierto ha puesto en evidencia, ante los círculos políticos comerciales, algunas medidas políticas que distorsionan la competencia y que antes ocultaba la protección en la frontera.

La reducción de los obstáculos comerciales en la frontera (con excepción de algunas esferas en que los problemas persisten, como la agricultura y los textiles) ha desplazado el centro político de atención y lo ha centrado en las medidas políticas internas, por ejemplo, las subvenciones internas y las subvenciones a la exportación, las normas técnicas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los derechos de propiedad intelectual ... y, claro está, la importancia de los servicios dentro de la política comercial, lo que explica el programa de trabajo de la Ronda Uruguay, su gran ambición y el tremendo desafío que representa en comparación con rondas anteriores. Nunca se habían puesto sobre la mesa de negociación tantas políticas antes consideradas de carácter puramente interno.

Incluso antes de haber concluido la Ronda, ya se está analizando la trascendencia comercial de políticas referidas a otras esferas, como el medio ambiente, las normas laborales y las preocupaciones sociales. El peligro en este caso es que preocupaciones legítimas y ampliamente compartidas están trasladándose equivocadamente al ámbito de la política comercial, donde se traducen con demasiada frecuencia en afirmaciones como que el comercio es de algún modo "hostil al medio ambiente" o "contrario a los intereses de la población". Por lo demás, también siguen manifestándose los antiguos intereses proteccionistas, a la espera de una oportunidad para afirmarse y encantados de poder adquirir ciertos visos de respetabilidad.

Algunos políticos y funcionarios que deberían estar defendiendo el sistema comercial abierto que ha hecho de las suyas unas sociedades más prósperas y seguras no lo hacen, debido a la capacidad de seducción de ideas como la de "campo de juego no desnivelado", "comercio leal" o "comercio dirigido".

Ante nuestros ojos, por ejemplo, se intenta imponer normas de protección del medio ambiente o laborales, de carácter interno, a otros países a través de medidas comerciales y se pretende abrir los mercados a través de presiones bilaterales y no de una negociación multilateral.

Este bilateralismo representa una amenaza tanto para los acuerdos comerciales regionales abiertos, como para un sistema comercial multilateral abierto.

CONTINUA

¿Qué podemos hacer? Todos los interesados en una economía abierta -creo que ello quiere decir todos los que nos encontramos en esta sala- deben oponerse, unidos, al repliegue de las ideas y el comercio.

Es preciso defender vigorosamente el sistema multilateral abierto, es preciso reconocer la amenaza que representa para un sistema comercial abierto la idea del "comercio dirigido", que es fundamentalmente anti-multilateral porque es intrínsecamente discriminatoria. Recuerden mi anterior comentario sobre la cláusula de la nación más favorecida. Es preciso alentar a los dirigentes políticos a que persigan el logro de objetivos de protección del medio ambiente y sociales a través de políticas internas específicas y selectivas y a través de la negociación en los foros internacionales pertinentes (por ejemplo, la OIT, los organismos de las Naciones Unidas) -no a través de la imposición unilateral de normas o el uso de la política comercial como un arma. Es preciso alentarles a actuar de forma más acorde con las normas y principios multilaterales (por ejemplo, la aplicación de las conclusiones de los grupos especiales) y a que renuncien al bilateralismo.

Sobre todo, el sistema comercial abierto necesita -todas las economías, todas las empresas necesitan- que concluya la Ronda Uruguay, el instrumento individual más significativo que tienen a su alcance los dirigentes mundiales para reafirmar su compromiso con el multilateralismo y hacernos llegar a todos, de paso, algunos beneficios económicos.

Difícilmente podría cubrir los baremos de apertura establecidos, si por mi parte no compartiera con ustedes mi opinión sobre el estado actual de las negociaciones.

"Tan cerca, y tan lejos" ha sido durante algún tiempo la mejor forma de describir la situación. Espero que ahora podamos decir "ya no tan lejos". Existe un amplio acuerdo entre los dirigentes mundiales de que la conclusión, tanto tiempo esperada, es posible y deseable. Sabemos que algunos participantes fundamentales en las negociaciones están poniendo un gran empeño en preparar un paquete sustancial de medidas de acceso al mercado tanto en la esfera del comercio de mercancías como en la del comercio de servicios. Se trata de un paso esencial para concluir el paquete multilateral de medidas en esta esfera -paquete cuyos parámetros están definidos en el Proyecto de Acta Final presentado en diciembre de 1991. En cuanto a la esfera de la elaboración de normas, dentro de la Ronda, todos ustedes saben que algunos gobiernos han dado a conocer sus dificultades para aprobar uno u otro de los elementos del Proyecto de Acta Final. Un texto que agradara por igual, en todos sus aspectos, a 113 países sería un texto sobresaliente -o un texto muy vago. Pero no creo que ninguna de esas dificultades sea insuperable y sigo considerando que el Proyecto de Acta Final ofrece un resultado equilibrado para finalizar la Ronda.

CONTINUA

No existen motivos técnicos que impidan finalizar las negociaciones en breve plazo. Son más bien una serie de obstáculos de carácter político los que tienen bloqueado el proceso desde hace ya más de un año.

Tras el período inevitable de ajuste que tuvo lugar a principios del presente año, es alentador oír declaraciones de compromiso con la rápida conclusión de la Ronda y ver que esas declaraciones se traducen en la intensificación del ritmo de los contactos bilaterales. Resulta especialmente alentador que el Presidente Clinton haya solicitado la prórroga hasta el 15 de diciembre de este año de la autorización concedida a la Administración de negociar por el procedimiento de la "vía rápida", y que esta solicitud goza de amplio apoyo. Se trata de un plazo suficientemente largo para ser realista, pero no tan largo que genere nuevos retrasos innecesarios.

Sinceramente creo que la reunión de Tokio del 7 de julio dará a este plazo la credibilidad indispensable.

Pero también es necesario que otros participantes renueven su compromiso.

- Los que han permitido que una respuesta negativa a un aspecto parcial del Proyecto de Acta Final determine su actitud frente a la Ronda en general tienen que romper las ataduras que ellos mismos se han puesto.

- Los que desconfían de los cambios que entraña la Ronda tienen que recordar que éstos son normalmente inevitables, los queramos o no, pero que es preferible un ajuste gradual programado en un marco convenido de normas -y de procedimientos de solución de diferencias- a un salto brusco.

La gran mayoría de los países que participan en las negociaciones están dispuestos -más que dispuestos- a concluirlas. Los países en desarrollo que intentan negociar su salida de la trampa de la deuda, los países desarrollados que sufren las consecuencias de la desaceleración del crecimiento y los altos niveles de desempleo, las antiguas economías de planificación centralizada que se están abriendo dolorosamente al mercado, los productores y exportadores agrícolas eficientes que se ven amenazados por los excedentes vendidos a precios de dumping: todos estos problemas necesitan soluciones profundas ahora mismo. Muchos países han emprendido programas unilaterales de reestructuración económica que incluyen un cierto grado de liberalización del comercio y de este modo han apostado profundamente por la esperanza de que el éxito de la Ronda Uruguay constituya un apoyo multilateral a sus esfuerzos individuales.

La voluntad de salir del presente marasmo sólo puede venir de las capitales, pero ha de traducirse en medidas multilaterales en Ginebra, y pronto. En términos prácticos, sólo resta finalizar las negociaciones

CONTINUA

sobre el acceso a los mercados y los servicios y aprobar el Acta Final una vez se hayan introducido en ella los cambios que se acepten multilateralmente -que no pueden ser muy importantes. Queda por decidir el orden preciso en que se producirán los acontecimientos. Importa menos cómo se romperá el punto muerto, que el hecho en sí de que se haya roto la inercia.

Después de tantos reveses, me siento reacio a utilizar términos tales como "margen de posibilidad". Sin embargo, asumo el riesgo de afirmar que en el futuro inmediato se presenta una clara secuencia de posibilidades de dar a la Ronda el impulso político que necesita. Actualmente es posible hacer que la Ronda ocupe el lugar más destacado en la agenda económica internacional. Si el mundo desperdicia esta oportunidad, nada nos permite asegurar que se presentará otra.

FIN