

E CONCLUSIÓN: DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS

El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 ha hecho un recorrido a lo largo de los sesenta años de cooperación comercial multilateral transcurridos desde el nacimiento del GATT, el 1º de enero de 1948. El mundo ha cambiado mucho en estas seis décadas, y el sistema multilateral de comercio también. La mundialización ha hecho que la interacción económica entre los países sea más estrecha que nunca, gracias en gran medida a la revolución experimentada por las tecnologías de la información y el transporte y a la creciente apertura de las políticas gubernamentales. La tendencia hacia una mayor interdependencia ha hecho que la cooperación económica internacional sea más compleja y multifacética. La cooperación entre los países es más difícil de gestionar y cada vez influye más en las condiciones de vida de las personas. El sistema tiene un alcance considerablemente mayor, y en la actualidad son muchas más las instancias que contribuyen a darle forma. De los 23 signatarios iniciales del GATT se ha pasado a los 151 Miembros de la OMC.

El presente Informe ha intentado proporcionar una visión más completa de los motivos que han movido a los países a lo largo de los años a cooperar entre sí en cuestiones comerciales. Puede que parezca una cuestión sencilla, pero lo cierto es que hay varias respuestas. Los gobiernos se plantean objetivos diferentes en momentos diferentes, en función, entre otras cosas, de la situación relativa de sus economías en el orden internacional y de las prioridades que impone su nivel de desarrollo económico. Al demostrar la enorme diversidad de intereses en juego, el Informe pone de manifiesto el carácter vulnerable e incompleto de la cooperación en un mundo en transformación y caracterizado por la incertidumbre -en otras palabras, el desafío permanente que supone elaborar y mantener arreglos de cooperación ventajosos para todas las partes-. La cooperación eficaz entre economías diferentes con prioridades diferentes exige claridad de ideas y visión a largo plazo, así como voluntad de acuerdo. Si no se alcanza un resultado basado en la cooperación, todas las partes en un posible acuerdo pueden verse perjudicadas de uno u otro modo, pero eso no impide que los acuerdos sean difíciles de alcanzar. Otro requisito para que se dé una cooperación sostenible y estable es que los gobiernos encuentren la manera de hacer frente a los costos de ajuste y la repercusión del cambio en términos de redistribución – esto es, de responder a los desafíos de la mundialización –. El presente Informe no aborda el ajuste y la distribución de los ingresos, que plantean problemas que van mucho más allá de la repercusión de los cambios en la política comercial en una economía.

Un examen de la historia de las relaciones comerciales antes del establecimiento del GATT/OMC pone claramente de manifiesto lo importante que es elaborar y mantener acuerdos institucionales que sirvan de base a las relaciones comerciales internacionales. Las instituciones internacionales pueden entrar en decadencia y perder importancia si los gobiernos no se ocupan de ellas, y es probable que mientras más se acentúe el declive de una institución, más difícil sea de solucionar. Al mismo tiempo, en repetidas ocasiones ha quedado demostrado que si las instituciones no se adaptan a los cambios, se quedan obsoletas, y cada vez se las considera más como vestigios de un mundo anticuado que obedece a intereses distintos de los que conforman el presente.

Incluso cuando los gobiernos se muestran dispuestos a adaptarse y reformular sus acuerdos de cooperación, reconociendo que las circunstancias han cambiado, los acuerdos comerciales siempre serán incompletos en cierto sentido. Los acuerdos no pueden prever todas las eventualidades; por tanto, aunque es cierto que las instituciones y las disposiciones contractuales pueden reducir la incertidumbre inherente al carácter incompleto de los contratos, es difícil que puedan eliminarlas del todo. De esa circunstancia cabe deducir dos cosas: una, que las diferencias son un resultado natural de ese carácter incompleto de los contratos; la otra, que para responder al problema hace falta un equilibrio delicado entre flexibilidad y adaptación, por un lado, y el mantenimiento de la previsibilidad y la estabilidad, por otro.

El Informe ha examinado una rica historia de cambios y adaptación institucional en el sistema multilateral de comercio. Ha extraído lecciones de la experiencia y ha identificado varios desafíos futuros. La historia revela cómo la especificidad del sistema multilateral de comercio fue lo que le dio fuerza en sus inicios. El sistema se fue expandiendo inexorablemente durante decenios en lo que se refiere a número de

miembros, asuntos abarcados y objetivos institucionales, culminando con el establecimiento de la OMC en 1995. Desde que existe la institución, el programa multilateral de comercio ha estado dominado por una serie bastante uniforme de cuestiones. A veces se han formulado de distinta manera, y es posible que haya habido diferencias en los detalles a lo largo del tiempo, pero muchos de los desafíos esenciales de la búsqueda de acuerdos de cooperación beneficiosos para todas las partes siguen siendo los mismos.

Más allá de los requisitos generales para que la cooperación sea un éxito – capacidad de adaptación y flexibilidad ante los cambios, eficacia en la gestión de programas cada vez más complejos entre economías cada vez más numerosas y diversas y capacidad para hacer frente a los efectos del cambio en la población de cada país –, cabe mencionar desafíos específicos que siguen planteándose y otros que pueden surgir. Entre los mayores desafíos a los que se enfrenta el sistema multilateral de comercio está cómo integrar en el sistema a las economías en desarrollo de una manera que contribuya a su crecimiento y a sus aspiraciones de desarrollo. Encauzar la relación entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales o bilaterales es otro desafío permanente. En tercer lugar, durante al menos los últimos treinta años los gobiernos no han cesado de debatir la forma y el contenido de las normas comerciales multilaterales, sobre todo en lo relativo a la conveniencia de incluir nuevos temas en el programa y a la manera de hacerlo. El mundo cambia y las instituciones tienen que encontrar su sitio en ese entorno cambiante. En cuarto lugar, el sistema tiene que hacer frente a diferencias comerciales entre las partes centradas en lo que éstas consideran sus obligaciones y derechos adquiridos. A pesar del permanente interés de algunas partes por modificar el sistema de solución de diferencias del GATT/OMC, sus resultados han sido impresionantes a lo largo de los años. Todos estos temas los hemos abordado y analizado en cierto detalle en el Informe.

Pero ¿qué hay de los desafíos futuros, de las cuestiones que están empezando a plantearse y que requieren nuevos esfuerzos de cooperación? No hemos explorado esos temas en este estudio retrospectivo del sistema de comercio, y toda enumeración de desafíos futuros será, forzosamente, especulativa e incompleta. A pesar de todo, es interesante reflexionar brevemente sobre qué temas podrían requerir la atención de la comunidad internacional del comercio en los próximos años. Las medidas multilaterales, plurilaterales y unilaterales para reducir los aranceles han hecho que cobren importancia otras medidas que afectan a los flujos comerciales, las condiciones de la competencia y las oportunidades de obtener beneficios del comercio. A menudo se las denomina genéricamente medidas no arancelarias, y abarcan toda una serie de intervenciones. Hace mucho tiempo que constituyen una preocupación en el marco del GATT/OMC y que han sido objeto de acuerdos negociados. Probablemente, estas cuestiones cobrarán mayor importancia en el futuro. A escala más general, está la cuestión de cómo afecta la reglamentación a las condiciones económicas y qué desafíos plantea a escala internacional la cooperación en la elaboración de normas, entre otras cosas para reducir al mínimo la discriminación entre los países.

Otra cuestión que ganará en importancia es el comercio de servicios. De hecho, los esfuerzos de la OMC por establecer un marco de cooperación en la esfera de los servicios desde 1995 – un aspecto abordado muy someramente en el presente informe – constituyen un buen ejemplo de cooperación internacional creativa en un nuevo ámbito, pero también ilustran claramente cuánto queda aún por hacer. La complejidad de las transacciones de servicios complica la estructura de los acuerdos institucionales de cooperación. Sin embargo, cada vez es más evidente la importancia fundamental de los servicios en el funcionamiento de todas las economías, y qué papel puede desempeñar el comercio para que sea posible beneficiarse de un suministro de servicios eficiente y con precios adecuados. El comercio de servicios se ha hecho incluso más importante en los últimos años como consecuencia de la evolución de las prácticas empresariales, en particular la creciente tendencia a compartir la producción y a relocalizarla en el extranjero.

Por último, cabe mencionar una cuestión que no es novedosa, pero que con toda probabilidad cobrará más importancia. Nos referimos a las cuestiones ambientales y su relación con el comercio. Puede que hoy en día no entendamos mejor que hace dos o tres décadas cómo interactúan el comercio y el medio ambiente, pero muchas preocupaciones ambientales nuevas y más acuciantes, como el calentamiento global, están adquiriendo una mayor relevancia a ojos de la opinión pública y en los círculos políticos. Sin duda, la contribución del comercio y del sistema multilateral de comercio a la lucha contra los problemas ambientales es un tema que dará mucho que hablar.

A pesar de los desafíos que siguen planteándose y de los que se plantearán en el futuro, la experiencia internacional común de sesenta años del GATT/OMC arroja un balance positivo. Son muchos los gobiernos, instancias no estatales, observadores y críticos que desean mejorar el sistema, pero muy pocos los que negarían que ha contribuido a un mundo más estable y próspero. Esperamos que una visión sin adornos de las cuestiones del pasado que distan de estar resueltas, los desafíos pendientes y los éxitos – como hemos intentado hacer en este Informe – suscite una reflexión sobre la mejor manera de encarar el futuro.