


por **JUAN MANUEL PADIN**. *Licenciado en Ciencia Política (UBA). Especialista en Economía Política (FLACSO). Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Doctorando en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes). Trabajó en el Ministerio de Economía, el Ministerio de Industria, la Secretaría de Comercio Exterior y la Dirección General de Aduanas*





COMERCIO INTERNACIONAL Y DEUDA EXTERNA. EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO ANTE EL ENDEUDAMIENTO DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS

LA INSTITUCIÓN CREADA EN 1995 OFRECE POCAS ALTERNATIVAS DESDE LA ÓPTICA COMERCIAL PARA AYUDAR A LOS PAÍSES EN DESARROLLO A REDUCIR LAS TENSIONES DERIVADAS DEL PROBLEMA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO. CONTAR CON MÁS INSTRUMENTOS PARA INCREMENTAR Y DIVERSIFICAR LAS EXPORTACIONES, Y MEJORAR EL ACCESO A MERCADOS RESULTA FUNDAMENTAL, Y SERÍA UN ALICENTE PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE REPAGO DE LAS OBLIGACIONES EXTERNAS. LA OPOSICIÓN DE LAS NACIONES DESARROLLADAS –Y ESTADOS UNIDOS EN PARTICULAR– A ABORDAR UNA AGENDA DE DESARROLLO EN LA OMC PARECE SER UN LÍMITE INFRANQUEABLE EN TAL SENTIDO.

El ingreso de divisas por el cobro de exportaciones puede contribuir a reducir las tensiones que enfrentan los países periféricos derivadas de sus altos niveles de endeudamiento. Estas divisas son esenciales con vistas a robustecer la capacidad de pago para atender el servicio de la deuda externa, acceder a nuevos créditos con menores tasas de interés, y estimular el crecimiento económico.

No obstante, para que esto suceda es indispensable obtener un superávit comercial sólido como producto del incremento de las ventas externas, lo cual representa un gran desafío que depende de múltiples factores. Entre estos, el perfil de especialización predominante –generalmente, basado en productos derivados de la explotación de recursos naturales y/o manufacturas de bajo valor agregado–; el deterioro de los términos de intercambio; el estancamiento de los mercados de exportación, o las restricciones de acceso a los mercados ante las barreras que erigen los países desarrollados (PD).

El propósito de este trabajo es indagar acerca del rol que asume la Organización Mundial del Comercio (OMC), como única organización internacional que fija las normas que rigen el comercio entre la vasta mayoría de las naciones del mundo, ante el endeudamiento de los países periféricos. Con esa finalidad, describimos sus principales características, enumeramos las herramientas disponibles (y sus límites), y damos cuenta del debate que se produjo en su seno respecto de la temática en trato.



La globalización neoliberal y la creación de la OMC

La liberalización comercial que se consolidó en los años '90 fue resultado de diversas iniciativas unilaterales, regionales y multilaterales, que estuvieron en boga durante el auge de la globalización neoliberal.

En el caso de los países latinoamericanos, la apertura comercial fue solo una faceta de un proceso de apertura económica más amplio que se concretó bajo el auspicio del Consenso de Washington, y con el aliento del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que facilitaban el acceso a créditos en tanto se adoptaran determinadas políticas económicas (privatizaciones, ajuste fiscal, apertura financiera, reformas laborales, etc.).

A nivel multilateral, el principal hito que condujo a la liberalización comercial fue la firma del Acuerdo de Marrakech (en adelante, Acuerdo sobre la OMC) que dio origen al nacimiento de la OMC el 1º de enero de 1995. El Acuerdo fue producto de una extensa ronda de negociaciones denominada Ronda Uruguay (1986-1994) que amplió el alcance original del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, de 1947) más allá del comercio de mercancías, incluyendo, entre otras cuestiones, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

La OMC es un organismo internacional –de naturaleza intergubernamental– conformado por 164 países miembros que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Sus funciones no se agotan en la administración de los acuerdos comerciales suscriptos en su ámbito por los países miembros; la Organización también constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los países en desarrollo (en adelante, PED), supervisa las políticas comerciales nacionales de sus integrantes, y coopera con otros organismos internacionales (como el FMI o la Organización Mundial de Aduanas). Adicionalmente, cuenta con un Sistema de Solución de Diferencias que busca resolver disputas comerciales entre los países miembros.

Las decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en los acuerdos abarcados se definen en el órgano máximo de decisión, la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años y cuenta con la participación de todos los miembros. En los períodos que transcurren entre las sesiones de la Conferencia, la principal autoridad en representación de esta es el Consejo General, que conforman representantes de los miembros, y del cual dependen otros órganos subsidiarios (por caso, el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios, el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad

Dada la cantidad de miembros –cuya mayoría son países en desarrollo– y el sistema de votación, podría legítimamente esperarse que el régimen multilateral de comercio fuera equilibrado y reconociera las disparidades existentes entre sus partes. Lamentablemente, esa no es una descripción adecuada de su funcionamiento real.

Intelectual relacionados con el comercio, Comités, Grupos de Trabajo, etc.).

A diferencia de otros organismos internacionales como el FMI, donde existe un sistema de cuotas que, básicamente, determina el número de votos que le corresponde a un miembro en las decisiones del organismo, en la OMC cada miembro tiene un voto. Las determinaciones de mayor relevancia se adoptan, generalmente, por consenso –y sin recurrir a una votación–. En caso de no alcanzarse un acuerdo, se prevé que las decisiones de la Conferencia Ministerial o del Consejo General se tomen por mayoría simple de los votos. No obstante, en determinadas situaciones se precisan mayorías calificadas (ingreso de nuevos miembros, interpretación de acuerdos, exenciones de compromisos, enmiendas o adhesiones); o unanimidad (cambios en el sistema de adopción de decisiones –art. IX del Acuerdo sobre la OMC–, o modificaciones en el artículo I y II del GATT de 1994 –Trato General de la Nación más Favorecida y Listas de concesiones–). Dada la cantidad de miembros –cuya mayoría son PED– y el sistema de votación, podría legítimamente esperarse que el régimen multilateral de comercio fuera equilibrado y reconociera las disparidades existentes entre sus partes. Lamentablemente, esa no es una descripción adecuada de su funcionamiento real. En efecto, aunque la regla del consenso puede incentivar la

construcción de una agenda común, en la práctica se produce un agudo desequilibrio donde suelen primar los intereses de los países desarrollados. Asimismo, cabe recordar que fueron los Estados Unidos quienes impulsaron cambios en la redacción original del mecanismo de decisión, elevando el umbral para la toma de decisiones con la intención de evitar tanto la pérdida de soberanía ante la formación de eventuales “mayorías repentinas”, así como la posibilidad de que otros miembros renuncien a algunos de los compromisos asumidos haciendo uso de un sistema de decisión más laxo.

Finalmente, es dable destacar que los miembros de la OMC no tienen la opción de hacer una reserva en los acuerdos multilaterales. Es decir, no pueden seleccionar qué acuerdos poner en vigencia y cuáles no. Antes bien, deben asumir el compromiso de aplicar el conjunto de acuerdos e instrumentos jurídicos multilaterales abarcados en el Acuerdo sobre la OMC. En tal sentido se afirma que el Acuerdo sobre la OMC es un “todo único”. Con este espíritu, también está previsto que, cuando se lleve a cabo una enmienda en alguno de estos acuerdos que por su naturaleza pueda alterar los derechos y obligaciones de los miembros, si un integrante no la acepta dentro del plazo estipulado, la Conferencia Ministerial puede decidir –por mayoría de tres cuartos– respecto de su permanencia en la Organización.

La normativa OMC y la deuda externa

En la normativa OMC no hay disposiciones que aborden directamente la relación entre comercio y deuda externa. No obstante, sí existen disposiciones e instrumentos que apuntan a proteger la posición financiera exterior y el equilibrio de la balanza de pagos de los miembros. En particular, se destacan los artículos XII y XVIII:B del GATT de 1994; el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos (que aclara las disposiciones de los artículos XII, XVIII:B y de la Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979), y el artículo XII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

El artículo XII del GATT de 1994 (“Restricciones para proteger la balanza de pagos”), invocado por los PD, prevé que toda parte contratante, con el fin de “salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos”, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice.

El artículo XVIII:B (“Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico”), que pueden invocar los PED, prescribe igual acción con la finalidad de “salvaguardar la situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico”.

El Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos, por su parte, destaca varios compromisos de los miembros de la OMC. Por ejemplo, anunciar públicamente los calendarios previstos para la eliminación de las medidas de restricción de las importaciones adoptadas por motivos de balanza de pagos, dar preferencia a las medidas que menos perturben el comercio, no aplicar más de un tipo de medidas de restricción a un mismo producto, etc. Por último, el artículo XII del AGCS permite adoptar o mantener restricciones en el comercio de servicios, con inclusión de los pagos o transferencias.

La adopción de las medidas aludidas por parte de los miembros de la OMC supone no solo su notificación, sino la realización de consultas con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la Organización. En esa instancia, se incluye la participación del FMI, prevista en aquellos casos donde sea necesario examinar o resolver problemas relativos a las reservas monetarias, balanza de pagos o disposiciones en materia de cambio.

Otros artículos –por caso, el art. XXXVI y el art. XXXVIII del GATT de 1994– remarcan la importancia de los ingresos de exportación para el desarrollo, y de proveer acceso a los merca-

dos para los productos de exportación elaborados por los países menos desarrollados. Sin embargo, no estipulan medidas concretas y de carácter obligatorio.

En síntesis, las acciones que pueden tomar los PED para salvaguardar su situación financiera exterior se vinculan esencialmente con la limitación de importaciones. Esto, si bien puede ser relevante en determinadas coyunturas críticas, también puede conducir a una caída en el nivel de actividad económica, lo cual constituiría un agravante adicional para este grupo de naciones. A todas luces, este remedio dista de ofrecer una solución apropiada, desde la óptica comercial, que contribuya a reducir -de manera sustentable- las tensiones que enfrentan los PED derivadas del problema del endeudamiento externo.



Un camino alternativo. Otras iniciativas de los PED en seno de la OMC

La euforia reinante entre los impulsores de la globalización neoliberal y sus expectativas respecto de los resultados que provocarían las políticas de apertura sufrieron un duro revés ante el estallido de múltiples crisis económico-financieras desde mediados de la década de los '90 (México, 1994; Sudeste Asiático, 1997-1999; Rusia, 1998; Brasil, 1999; Argentina, 2001).

Las crisis recurrentes, la volatilidad de los flujos de capital, y los niveles de endeudamiento eran una combinación alarmante para varios PED. A esto se sumaba el eventual impacto de tales fenómenos en las corrientes comerciales. En este escenario,

varios PED exploraron alternativas en el ámbito multilateral que les otorgasen un mayor margen de maniobra ante situaciones apremiantes.

Con esta finalidad, durante la Conferencia Ministerial de Doha (Qatar) que se llevó a cabo en el año 2001, ejercieron presión y lograron incorporar sus preocupaciones en la agenda de la OMC a través de la creación del Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas (GTCDF). El mandato de este grupo consistía en realizar un examen de la relación entre comercio, deuda y finanzas, y ofrecer recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo, y reforzar la coherencia de las

Otros artículos –por caso, el art. XXXVI y el art. XXXVIII del GATT de 1994– remarcan la importancia de los ingresos de exportación para el desarrollo, y de proveer acceso a los mercados para los productos de exportación elaborados por los países menos desarrollados. Sin embargo, no estipulan medidas concretas y de carácter obligatorio.

políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria.

En los primeros años del GTCDF (2002-2005) surgieron posturas divergentes respecto de la orientación que este debía tomar. Más allá de ciertas posiciones “intermedias”, es posible distinguir dos grupos: por un lado, los países desarrollados y particularmente los Estados Unidos; por el otro, la Argentina, y un conjunto de países conformado por 79 Estados de África, el Caribe y el Pacífico (denominado Grupo de Países ACP). Este último grupo propuso diversas iniciativas en vistas de lograr que el comercio internacional contribuyese decididamente al desarrollo. Entre estas:

- ▶ Mejoras de acceso a los mercados.
- ▶ Que no se exigiese de los PED miembros la adopción de nuevas medidas de liberalización en relación con sectores sensibles o importantes para sus necesidades en materia de desarrollo en la Ronda de negociación de Doha.
- ▶ La creación de un mecanismo de examen de la deuda relacionada con el comercio, que pudiese recomendar, por caso, la adopción de concesiones temporales y no recíprocas de acceso a los mercados a favor de los PED y los países menos adelantados.
- ▶ La realización de modificaciones a los Acuerdos de la OMC.
- ▶ El establecimiento de un “Comité de Comercio, Deuda y Finanzas” de carácter permanente.
- ▶ La generación de mecanismos de vía rápida que permitiesen adoptar medidas comerciales preventivas.

Las propuestas del Grupo ACP, que contaron con el activo apoyo de la Argentina, recibieron duras críticas de otros miembros,

quienes sostenían que las iniciativas excedían el mandato del GTCDF; ya eran tratadas (o debían serlo) en otros ámbitos; sobrepasaban las competencias de la OMC, y no atendían aspectos relevantes de política macroeconómica o de carácter estructural de los miembros.

La delegación argentina, por su parte, sostenía que se debían reforzar y complementar las disposiciones existentes en la OMC a fin de adoptar medidas que generen un aumento de las exportaciones de bienes y servicios (y su diversificación); que los países desarrollados debían mejorar las condiciones de acceso a los mercados, y evitar la recurrencia al mecanismo de solución de diferencias cuando un PED adoptaba medidas cuyo objeto era hacer frente a una crisis financiera, y que era preciso darle al GTCDF el rango de Comité, oficiando de foro institucional en el cual se traten estas problemáticas.

La firme oposición de los países desarrollados y, especialmente, la de los Estados Unidos, terminó licuando todos los puntos nodales de la agenda propuesta por el Grupo ACP y Argentina. A resultas de esta situación, el GTCDF perdió la oportunidad de elevar recomendaciones que favoreciesen las perspectivas de los PED generando nuevos instrumentos orientados a ampliar su margen de acción, contribuyendo así a una solución duradera del problema del endeudamiento externo.

Luego de esta experiencia, la labor del GTCDF se reactivó a partir de la crisis económica-financiera de 2008 concentrando su atención en otros temas como la financiación del comercio que, más allá de su relevancia, se encuentran muy lejos de las aspiraciones iniciales que tenían el Grupo de Países ACP y Argentina.

En síntesis, las acciones que pueden tomar los países en desarrollo para salvaguardar su situación financiera exterior se vinculan esencialmente con la limitación de importaciones. Esto, si bien puede ser relevante en determinadas coyunturas críticas, también puede conducir a una caída en el nivel de actividad económica, lo cual constituiría un agravante adicional para este grupo de naciones.



Conclusiones

Independientemente de la importancia que puede tener el comercio internacional para los PED con la finalidad de fortalecer su capacidad de pago de los servicios de la deuda, mejorar su acceso a créditos, y permitir una mayor disponibilidad de recursos para estimular su crecimiento y desarrollo, las alternativas que ofrece la Organización Mundial de Comercio, como única entidad en lo que respecta a la regulación del comercio a nivel global, son verdaderamente limitadas.

Los intentos realizados por varios PED a efectos de ampliar las herramientas disponibles en el sistema multilateral de comercio se vieron frustrados ante la resistencia de los países desarrollados y la firme oposición de los Estados Unidos.

No obstante, dada la recurrencia que suele tener la cuestión del endeudamiento externo en nuestras economías, sigue siendo necesario instalar estos puntos en la agenda internacional, con el objetivo de ampliar el espacio para políticas, haciendo uso de más y mejores instrumentos para enfrentar las crisis (recurrentes) del sector externo. Para esto, es indispensable contrapesar las presiones que ejercen los principales PD, articulando amplias coaliciones que permitan equilibrar las negociaciones, y poder resguardar aquellas cuestiones que revisten un carácter estratégico para los países periféricos.