

Ronda de Doha: El principal riesgo es no arriesgar nada



Henrik Gschwindt De Cuyr/FMI

Lankes: Gran parte del beneficio de la reforma comercial es interno y se puede disfrutar unilateralmente, ya sea que otros países se liberalicen o no.

En momentos en que la comunidad mundial intenta acabar con el estancamiento de la Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha —con la mirada puesta en la reunión de diciembre de los ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Hong Kong—, el FMI está intensificando su cruzada por un comercio más libre en los países desarrollados y en desarrollo. Hans Peter Lankes, Jefe de División del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI, conversó con Christine Ebrahim-zadeh del *Boletín del FMI* sobre estos temas en el marco de la reciente evaluación de la labor del FMI en materia de comercio.

El FMI ha exhortado por mucho tiempo a sus miembros a reducir las restricciones comerciales e iniciar un proceso de liberalización multilateral del comercio y, en los últimos años, ha prestado más atención a los efectos de las políticas comerciales de los países industriales. “La gerencia del FMI insta reiteradamente a las naciones ricas a que abran sus mercados a los países en desarrollo y ayuden a promover el crecimiento económico”, afirmó Lankes. “Pero no se trata de enfrentar a países en desarrollo y países industriales”, agregó. Aunque los países desarrollados pueden desempeñar un papel crucial en la eliminación de las restricciones de acceso al mercado, la reducción de los aranceles y el recorte de los subsidios agrícolas y de otro tipo, existen buenas razones para que los países en desarrollo liberalicen también sus propios regímenes comerciales. “Gran parte del beneficio de la reforma comercial es interno y se puede disfrutar unilateralmente, así otros países se liberalicen o no. Además, los países en desarrollo se podrían beneficiar mucho al abrir sus mercados mutuamente, ya que tienden a ser más restrictivos entre ellos que frente a los países industriales”, afirmó.

Si bien la mayoría de los países acepta, en principio, la posibilidad de un entorno comercial más libre, algunos tienen temores. Entre estos últimos, se destacan los países menos desarrollados y algunas pequeñas economías insulares de África, el Caribe y el Pacífico, que consideran que se verán perjudicados por la pérdida del acceso preferencial que hoy tienen sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. En respuesta a ello —y considerando la legítima preocupación de que la balanza de pagos de estos países podría desmejorar a corto plazo— el FMI creó, hace casi un año, el Mecanismo de Integración Comercial (MIC). El MIC permite que el FMI preste asistencia a los países miembros para superar los déficit de la balanza de pagos que pudieran resultar de la liberalización del comercio multilateral. A la fecha, Bangladesh y la República Dominicana han solicitado asistencia a través del MIC, y otros países han mostrado interés.

Temor a la pérdida de ingresos

Otra área de preocupación para un gran número de países en desarrollo es la posibilidad de perder ingresos al eliminar sus aranceles y otros impuestos comerciales, los cuales son a menudo una fuente importante de financiamiento para el gobierno. Estos temores pueden tener algún fundamento en la realidad, aceptó Lankes. El FMI estudió las cifras nacionales y concluyó que casi la mitad de los países de bajo ingreso que redujeron sus aranceles en los últimos 20 años y sufrieron una pérdida de ingresos conexas recuperaron menos del 70% de estas pérdidas a través de otras fuentes. Algunos de los países más pobres no han podido, o no han querido, recuperar los ingresos perdidos mejorando la tributación interna.

Pero no tiene por qué ser así. De hecho, los resultados de los países son desiguales. Si bien para muchos la liberalización del comercio ha provocado dificultades reales sobre los ingresos, otros han podido adaptarse. Muchos han recuperado los ingresos correspondientes a los impuestos comerciales acudiendo a fuentes internas: por ejemplo, comprometiéndose a ampliar la base tributaria mediante la eliminación de exoneraciones, simplificando las escalas y mejorando la administración de los ingresos, o fortaleciendo el sistema interno de impuestos al consumo y planeando cuidadosamente la liberalización comercial a fin de que coincida con las reformas tributarias internas.

¿Obstaculizarán las consideraciones sobre los ingresos la liberalización del comercio en el futuro? No necesariamente, afirmó Lankes. Las posibilidades de que continúe la liberalización comercial dependen probablemente en parte de la medida en que reduzcan más los ingresos tributarios comerciales y de que los países puedan absorber dichas pérdidas de ingresos. En última

instancia, las dificultades serán más políticas que técnicas, afirma. El diseño e implementación adecuados de las reformas tributarias internas conexas no son tareas triviales y exigen un compromiso con las reformas necesarias para fortalecer los sistemas tributarios internos.

El regionalismo presenta muchos riesgos

Si bien muchos países en desarrollo han dudado en abrirse al comercio multilateral, en los últimos años el número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales ha aumentado, involucrando a menudo a países en desarrollo. ¿Cuál es la razón? Cuando no es meramente política, afirmó Lankes, es más frecuente la proliferación de acuerdos Sur-Sur, impulsados por el deseo de los países en desarrollo de fortalecer su capacidad colectiva para competir en el mercado mundial. Los acuerdos Norte-Sur pueden explicarse, a veces, por una motivación similar, pero la búsqueda de acceso preferencial al mercado también es un poderoso aliciente. En el caso del sector textil en América Central y EE.UU., por ejemplo, la razón para la integración comercial en virtud del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica-Estados Unidos es competir mejor con China.

Otra razón importante para la popularidad del regionalismo es que el proceso de negociación tiende a ser más sencillo y rápido que el proceso aparentemente más largo y complicado de la OMC. Esto es cierto, especialmente, en el sector de servicios, que comprende una gama de aspectos difíciles, entre ellos políticas regulatorias, competencia y políticas de inversión. “Los países han adoptado la actitud de ‘si no resulta a nivel multilateral, entonces intentémoslo a nivel bilateral o regional’”, afirmó Lankes.

¿Es preocupante esta tendencia? He aquí una relación complicada que no está libre de riesgos, explicó Lankes. Los países siguen admitiendo, en apariencia, la supremacía de los acuerdos multilaterales e insisten en que las medidas regionales constituyen pasos intermedios que representan un avance hacia la liberalización, y son totalmente compatibles con un acuerdo multilateral. “En la práctica”, agregó Lankes, “al negociar un acuerdo regional también se crea una resistencia estructural a la liberalización multilateral”. Por ejemplo, las industrias exportadoras quizás hayan estado presionando mucho por la liberalización comercial porque tienen interés en que los principales socios reduzcan las barreras comerciales. Y, si obtienen acceso preferencial a los mercados de sus principales socios, tendrían un menor incentivo para presionar por una mayor liberalización comercial: la liberalización multilateral reduciría su ventaja competitiva sobre otros países. “Aun si el objetivo de los acuerdos regionales es liberalizar y actuar como un escalón hacia la liberalización global”, acotó, “se crea cierta discriminación”.

Otro riesgo, según Lankes, es que “en muchos países pobres, los poquísimos negociadores comerciales experimentados con que se cuenta pueden estar absorbidos por las negociaciones regionales y contar con muy poca capacidad para pensar en lo multilateral”. Y, por último, existe un problema administrativo: si un país tiene un régimen de aduanas diferente para cada país de origen de los productos surgen complicaciones. “Es un dolor de cabeza”, afirmó Lankes, “y abre la puerta a más abusos”.

No obstante, muchos gobiernos consideran que existe un lado muy positivo en estos acuerdos. A su parecer, los acuerdos regionales pueden generar beneficios importantes y los problemas pueden reducirse al mínimo si se diseñan correctamente. “Se puede velar por que los acuerdos no incluyan grandes márgenes de preferencia o incluir una reducción automática de estas preferencias con el tiempo”, explicó Lankes. Algunos acuerdos también incluyen corolarios útiles centrados, por ejemplo, en el diseño de reglamentos bancarios sensatos como requisito previo para la liberalización de los servicios financieros; y otros se complementan con asistencia técnica para fortalecer la protección internacional de la propiedad, las leyes laborales y las normas ambientales.

En la práctica, agregó Lankes, al negociar un acuerdo regional también se crea una resistencia estructural a la liberalización multilateral.

—Hans Peter Lankes

Factores determinantes del éxito

Los miembros de la OMC desean concluir la Ronda de Doha a fines de 2006. ¿Quién debe intervenir y en qué forma para asegurar el éxito? En principio, los países industriales deben adoptar algunas medidas muy serias para reformar su esquema de protección agrícola. La buena noticia es que, el 4 de mayo, los ministros de Comercio reunidos en París lograron desbloquear las conversaciones que se habían estancado en los aspectos técnicos de esta área. Pero aún hay mucho trabajo por hacer; y todavía no se ha evaluado la capacidad de las distintas partes para lograr avances en áreas como los servicios, que han sido relegados a la sombra de las conversaciones sobre agricultura.

El principal riesgo de la Ronda de Doha, afirmó Lankes, es que “se convierta en un acuerdo que no arriesgue nada”. Le preocupa que las negociaciones declaren la victoria sin lograr un avance real en la liberalización del comercio en el frente multilateral. “Un acuerdo diluido”, afirmó, “realmente no tendría mucho valor y podría dar mayor ímpetu a las iniciativas bilaterales y regionales”. ■

El texto completo, en inglés, de “Review of Fund Work on Trade”, con sus documentos de antecedentes “Trade Conditionality Under Fund-Supported Programs, 1990–2004” y “Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform”, puede consultarse en www.imf.org.