

La última ronda del GATT: flores y frutos de Uruguay

Michel Jobert

Pasadas ya unas semanas desde el 15 de diciembre de 1993, fecha mágica que obligatoriamente debería poner fin a las negociaciones de la Ronda Uruguay, los restos del combate cubren aún el suelo. Pero pronto serán despejados, puesto que el 15 de abril de 1994 se mantendrá una reunión solemne y plenaria en Marraquech, lejos de Ginebra y de Washington, para firmar el texto final de los acuerdos por fin aprobados.

Evidentemente, para entonces se habrán olvidado las cifras lanzadas durante la batalla por Kantor, Clinton y algunos otros para demostrar lo estúpido que sería un fracaso. En cinco o diez años, ya no se sabe, el nuevo orden del GATT iba a aumentar el intercambio internacional en 250.000, 360.000 o 600.000 millones de dólares. Cálculos desvergonzados y frágiles en los que la propia OCDE está inmersa. Se trataba, ante todo, de convencer a los indecisos y de avergonzar a los testarudos. La exactitud científica importaba poco. Si se la hubiera requerido, se habría comprobado en primer lugar que en 1986, cuando se inició la Ronda Uruguay, la economía mundial se hallaba en plena expansión.

En 1993, siete años después, ya no son aceptables las esperanzas ni los encantamientos del pasado. El crecimiento es nulo en Europa y en Japón, incierto en Estados Unidos, dudoso en el Tercer Mundo, entre la desesperación de África y el sobrecalentamiento de Asia. La amenaza del paro cae pesadamente sobre Europa, hasta el punto de que se comienza a preguntar cómo organizarse y vivir en una prolongada época en la que el progreso continuo es improbable. Y, además, ¿está escrito y demostrado que el crecimiento es más seguro que el estancamiento? Desde luego, es más agradable su práctica. Pero buena parte de los países llamados "en vías de desarrollo" pueden testificar hoy que el escaso crecimiento les es familiar y el crecimiento acelerado, excepcional. Durante los treinta gloriosos años de la posguerra, las naciones industrializadas alcanzaron crecimientos anuales del seis por cien, nivel en el que ya no piensan hoy. "¿Es el crecimiento perpetuo lo que hay en el horizonte mundial?" Debería

Michel Jobert ha sido ministro de Asuntos Exteriores durante la presidencia de Georges Pompidou de 1973 a 1974, y ministro de Comercio Exterior en el primer Gobierno de Francois Mitterrand, de 1981 a 1983.

plantearse esta cuestión. Cuando se propuso en los años treinta, la respuesta fue la Segunda Guerra mundial, con su ciclo de “destrucción-expansión”, del que tan bien se aprovechó Estados Unidos.

Para despejar el comercio internacional de los obstáculos de todo tipo que se acumulan desde que es más difícil producir, es normal que los más poderosos hayan intentado librarse de ellos. Europa no ha dejado de abrir sus fronteras en proporción a su combatividad industrial. Pero, con un paro casi endémico y tras haber dado mucho, hoy tiene importantes dudas. Tanto más cuanto que, tras haberse desfondado las economías comunistas y siendo el “mercado” su objetivo, el comercio mundial se ha convertido también en su perímetro normal de actuación. De ahí esa abundancia de competidores cuyos régimen sociales no son muy brillantes –China, por ejemplo– y cuyo respeto a los derechos humanos es inexistente.

Los negociadores del GATT tenían en 1986 “los ojos más grandes que el estómago”. Quisieron tocar sectores para cuya liberalización no bastaba con bajar los derechos de aduana, como se hizo con la industria. En agricultura, servicios bancarios y marítimos, sector audiovisual, aeronáutica y espacial, persecución de las falsificaciones... las perspectivas fueron ambiciosas y los resultados, mediocres. Para avanzar con decisión les habría hecho falta una coyuntura favorable, y ya no lo era. Hubiera sido necesario igualmente que los más poderosos, en definitiva los más protegidos comercial y monetariamente, aceptaran participar en el juego con equidad, por lo menos en apariencia. Estados Unidos se negó a ello, aceptando con la boca chica, finalmente, el “principio” de una organización mundial del comercio, lo que el GATT no ha sido jamás. Pedían un arbitro, un juez, sanciones. Pero Estados Unidos siempre ha deseado un liberalismo en sentido único, reservándose la posibilidad de protegerse, de juzgar, de excluir, de sancionar (su famosa cláusula 301).

La han mantenido y no dejarán de utilizarla. Esta actitud y estas prácticas son profundamente desiguales y malthusianas. Constituyen la mayor decepción de los siete años de negociaciones internacionales que se han visto afectadas, también, por la ausencia de vínculos entre el comercio y la moneda, cuyas manipulaciones son infinitamente más eficaces que las barreras comerciales. Se sabe que el sistema monetario internacional, surgido de la Segunda Guerra mundial, instaló el dólar como divisa de referencia, calculada en oro y libremente convertible. En 1971, Estados Unidos se liberó de esta doble definición y su emisión se hizo, desde entonces, de acuerdo con el criterio único de la discreción y la prudencia de los dirigentes norteamericanos. Por los resultados se ha podido juzgar que esta no era ejemplar. No existe seguridad alguna de que llegue a serlo.

La Ronda Uruguay como ‘armisticio’

Se ha escrito tanto sobre “el futuro prometedor” de esta Ronda Uruguay; las presiones, las amenazas, las propagandas han sido tan insistentes, que es útil intentar elegir hoy entre el énfasis y las realidades.

En relación con las intenciones, con las ambiciones iniciales, la Ronda Uruguay ha sido un fracaso. Pero todos tienen interés en camuflarlo, porque, evidentemente, habría sido una gran desgracia que la comunidad internacional, durante tanto tiempo movilizada, hubiera tenido que dar constancia pública de su división, incluso de su ineptitud para crear camuflajes competentes. La propia ONU, que prosigue tan trabajosamente su camino entre la soberanía de las naciones y el progreso colectivo de los seres humanos, se habría visto afectada. La opinión pública habría relacionado el fracaso comercial en Ginebra con la incapacidad de las Naciones Unidas para imponer las condiciones de la paz, o incluso para mantenerla mientras exista. De este modo, era mejor terminar una operación ambigua, prolongada durante años, con un suspiro de alivio muy legítimo, sin detenerse demasiado en las condiciones del armisticio.

Porque, desde luego, se trata de un armisticio. En el último momento, unas horas antes del 15 de diciembre, día a partir del cual la ratificación norteamericana se habría atascado en el procedimiento de examen del Congreso (pero, ¿quién se habría quejado sino el presidente Clinton?), se salió del apuro excluyendo las cuestiones en desacuerdo. Se ha señalado ya que la Organización Mundial del Comercio, rechazada desde 1947 por Estados Unidos, ha recibido de éste una “aceptación en principio”. A los asuntos aeronáuticos se les concede una prórroga de un año, porque existía ya un acuerdo sobre las subvenciones concedidas a los aviones de gran capacidad. Faltó el concurso británico y alemán para dejar constancia de que, a la manera americana o a la manera europea, esta rama industrial estaba fuertemente subvencionada, directamente o de manera oculta, y que esta última práctica norteamericana equivalía a la europea.

En un arranque de afirmación de identidad, los europeos han rechazado las pretensiones norteamericanas de devorar el mercado audiovisual con ese apetito que ha suprimido ya el cine italiano y que amenaza a la televisión alemana. ¿No llegaban los norteamericanos hasta exigir que los europeos compartieran con ellos el producto de los impuestos que éstos extraen de los video-casetes, los magnetoscopios y las entradas de cine? Desfachatez e inconsciencia. En agricultura, la preferencia europea se mantiene como regla para los Estados de la Unión, con gran desagrado de los norteamericanos, porque éste es el último cerrojo frente a sus exportaciones. En cuanto al inmenso sector servicios, del que Europa es gran productora, ha habido que conformarse con progresos limitados, porque, para el Tercer Mundo, no puede haber negociaciones equitativas, sobre una base liberal, cuando el mundo industrial ocupa, de antemano, ciudadelas inexpugnables y tiene una capacidad exclusiva. Recordemos que el continente africano no representa más que un 2,6 por cien en el comercio mundial y que, según el

Banco Mundial, en el año 2002, cuando se apliquen la totalidad de los acuerdos de la Ronda Uruguay, África habrá perdido más del cuatro por cien de su volumen de intercambios.

El éxito se consiguió, *in extremis*, gracias a que se pusieron entre paréntesis pretensiones excesivas. Se debe también a una conjunción de última hora de los intereses europeos, a la que hay que dar la bienvenida, por insólita e inesperada. Probablemente, las amenazas y las promesas de EE UU sobre cada uno de los socios de la Unión fueran mal dosificadas. ¿Intervino quizás un reflejo de afirmación de la identidad ante excesivas exigencias? ¿O puede que se haya tomado conciencia de que un acuerdo sobre un GATT a la americana sellaría el destino del acuerdo de Maastricht, tan mal concluido? O quizás se haya comprendido que en el momento en que Estados Unidos repliega su dispositivo militar europeo, sus exigencias comerciales no eran ya la contrapartida de una seguridad defensiva que se aleja. Cada cual puede ver lo que quiera en este arrebato de los países de la Unión Europea. Pero es la primera vez que, incluso de esta forma indirecta, los Estados miembros han asumido una actitud colectiva frente al exterior. ¿Habrá iniciado la famosa PESC (la política exterior y de seguridad común), descrita con complacencia en el Tratado de Maastricht, en esta ocasión, una gestión solidaria que le servirá desde ahora como referencia?

Ya se sabe que más de un árbol, antes de dar frutos, da flores durante varios años. Será así sin duda con el GATT, versión Uruguay. Hará falta que pasen seis años antes de que se apliquen las disposiciones acordadas el 15 de diciembre de 1993. Estados Unidos no habrá llegado aún al estado de gracia parlamentaria para las celebraciones de abril de 1994 en Marraquech. De aquí a entonces, es decir a muy corto plazo, habrá una cuestión presente en todos los ánimos con más insistencia que durante 1993, en el que no fue un tema mayor, lo que resulta sorprendente: “¿No está ya pasada de moda la mundialización del comercio en el liberalismo?”.

Es paradójico, en efecto, ver cómo para reconocer a todos los Estados una igualdad comercial, teórica en muchos aspectos, continúa exigiéndose a cada uno de ellos un comportamiento “liberal”, al tiempo que la debilidad de la mayor parte es endémica, y se deja a los más poderosos, a los más enriquecidos y mejor instalados, aprovecharse de la ventaja que han adquirido para precipitarse por las “puertas abiertas”.

Y ver, por otra parte, la constitución, con esfuerzo considerable, de áreas de librecambio, en las que, en efecto, la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios se han convertido en una realidad cotidiana: las mismas obligaciones, los mismos comportamientos, los mismos niveles salariales, igual homogeneidad de los estatutos sociales y culturales. La Unión Europea, abierta desde ahora a los países de la EFTA, va a reunir más habitantes (370 millones) con un PIB superior, en una estructura más elaborada que el TLC, el acuerdo de libre cambio entre Estados Unidos, Canadá y México. Se ha visto con qué prisa ha actuado el presidente Clinton para que su Congreso ratificara este acuerdo antes de

que se terminara la negociación del GATT, y las sumas exorbitantes que le ha costado (300 millones de dólares inmediatamente; 50.000 millones a largo plazo) reunir los votos necesarios. La “preferencia comunitaria”, regla de oro de la Unión Europea, es probablemente la fórmula que puede incitar a los Estados a agruparse en su vecindad y a demostrar que el comercio se convertirá en un asunto mundial equitativo a condición de que se agrupen primero en organizaciones regionales. La “fortaleza Europa”, denominación favorita de los comentaristas estadounidenses, es un modelo de liberalismo interno, de desarme arancelario y no arancelario respecto al comercio interior y al intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo. ¿Quién da más? Ni Japón, ni Estados Unidos, ni Canadá, países que hay que clasificar entre los más proteccionistas del mundo cuando se les examina un poco más de cerca.

Del GATT a la OMC

Dos cosas resultan ciertas después de concluirse, bien que mal, la Ronda Uruguay. La primera es que el GATT, nacido en 1947 sobre el concepto teórico de una libertad mundial de intercambios, no puede sobrevivir en su forma actual. Su filosofía inicial, inspirada en el siglo XIX, se ha perdido en las realidades del siglo XX. Le queda la posibilidad de convertirse en juez de paz, pero un juez cuya autoridad se apoye en una organización del comercio internacional, lo que no ha ocurrido hasta el presente; un juez que tome en consideración las disparidades anormales de los tipos de cambio y tenga poder para denunciarlas y sancionarlas directa o indirectamente. En espera de esta mutación deseable pero todavía improbable, la segunda certidumbre es que al Tercer Mundo no le interesa todo este guirigay en el que sus países han actuado como observadores quejumbrosos o complacientes, según las magras componendas locales que esperan de una potencia dominante, vecina o no. El mejor destino que para ellos se puede desear actualmente es que dejen de maniobrar sin orden ni concierto y que se dediquen a la constitución de agrupaciones regionales, como se ensaya ahora en América Latina, o que se asocien, cuando la proximidad les lleve a ello, a conjuntos ya constituidos. Pensamos en Europa y en el Magreb, separados por divisiones como si estuvieran perseguidos por una maldición.

¿Qué puede esperar el Tercer Mundo de inmediato? “Que se pose el polvo tras la lucha de dos grandes elefantes”, ha dicho un negociador europeo. Pero ya se calcula que la competencia hará perder de uno a dos mil millones de dólares al año a los agricultores del Tercer Mundo, con las consecuencias que pueden imaginarse sobre el equilibrio de países esencialmente rurales. En la India, Pakistán y Corea del Sur no han faltado manifestaciones de malhumor. Por lo menos, se habrá evitado la tentación de excluir del juego comercial a los países con salarios particularmente débiles y con una legislación social deficiente. Sin duda se les admite a comerciar sin discriminación con los países ricos, pero ello no excluye las

elevadas tarifas aduaneras que Estados Unidos pone, por ejemplo, a las exportaciones indias de ropa y textiles. Y, del lado europeo, se presiente ya que la Comunidad querrá dotarse de medios reforzados para reaccionar no sólo contra el arsenal norteamericano ya citado, sino contra todos los demás. Las sanciones *anti-dumping* se dictarán por mayoría simple de los ministros, lo que asegura su probabilidad de aceptación.

El ejemplo de los “dragones” asiáticos, y pronto el de los países que han escapado hace poco de la economía socialista, incluida China, demuestra que todos ellos, más o menos, han escogido la apertura frente a la protección, aunque ésta haya sido prudentemente practicada durante un breve período. No encerrarse de manera duradera detrás de murallas arancelarias para proteger una industria nacional parece ser la lección del reciente despegue del crecimiento en Asia. Antes de 1996 se verá el efecto de los últimos acuerdos del GATT, aunque en esa fecha no se hayan puesto todos ellos en práctica. Se verá sobre todo el talento de unos y otros para utilizarlos en función de su impaciencia y de la coyuntura internacional. La mayor parte de los comentarios subrayan con cierto fastidio que los países africanos, que no tenían mucha necesidad de agobios suplementarios, serán los más desfavorecidos por los nuevos acuerdos. El Banco Mundial indica que sus exportaciones habrán de sufrir la competencia obligada con otros productos en el mercado europeo. Se beneficiarán de las ofertas de descenso de tarifas aduaneras más débiles (19 por cien). Se espera que, en nombre de la cercanía y de los acuerdos euro-africanos (Lomé) ya aprobados, se hagan las gestiones necesarias para que el destino de este continente no sea más trágico de lo que ya es. Como testimonio, citemos a título de indicación estas palabras del negociador europeo Hugo Paemen: “Comprendo la decepción de los países del Tercer Mundo. Pero aunque los resultados del acceso a los mercados no les producen inmediatamente las aperturas esperadas, a la larga el hemisferio sur se verá beneficiado”.

Una vez más, Estados Unidos apenas tiene de qué quejarse. Aunque haya tenido que dejar dormir algunos asuntos en los que había dado pruebas de presunción o de sinrazón, como los audiovisuales o la aeronáutica, su balance es “globalmente positivo”; incluso después de que Kantor y Brittan “prefirieran ponerse de acuerdo sobre el hecho de que se mantenían en desacuerdo”. Descenso de los derechos aduaneros de los países asiáticos, incluido Japón; libertad para los servicios, con un retraso de dieciocho meses para abrir sus propios servicios financieros a la competencia asiática y europea; mantenimiento de sus “picos arancelarios” en el sector textil; acceso al cinco por cien del mercado agrícola europeo; limitación de las exportaciones europeas: nada de esto es desdeñable para Estados Unidos. Pero, además, conserva su ley *anti-dumping*, legislación a su medida, mientras que apela con fervor a la libertad en la concertación. Y, sobre todo, siempre puede utilizar el arma monetaria del dólar para ganar parte de los mercados.

Para incluir, finalmente, esta fuerza disuasoria monetaria en el balance mundial de una equidad multilateral, ¿habrá que contar con la

nueva Organización Mundial del Comercio (OMC)? Sería creer locamente en Papá Noel. Los ministros se reunirán en Marraquech el 15 de abril próximo para firmar los acuerdos del GAÍT (que el Congreso de Estados Unidos no ratificará antes del mes de agosto). Este voluminoso documento, redactado ya, en lo esencial, en 1991, dispone la instauración de la Organización Mundial del Comercio. ¿Han trabajado los virtuosos de la Ronda Uruguay para el próximo cuarto de siglo?

En cualquier caso, se sabrá mejor a mediados de abril en Marraquech si se debe hablar del GATT en pasado y si la OMC tendrá porvenir. Sus padrinos, sin duda, no están de acuerdo para fijar su fecha de nacimiento. Será una institución internacional, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Se debería esperar mucho de esta triple colaboración anunciada y tan necesaria. Pero, sobre todo, se prevé un órgano para regular las diferencias, al que se recurrirá, como a un tribunal, para hacer respetar la ley común; esta disposición implica el abandono por parte de Estados Unidos de sus prácticas unilaterales, nacidas de la sección 301 de su ley comercial. Si su entrada en vigor se difiriera, los europeos intentarían entonces instalar paralelamente su propio dispositivo de represalias.

En Francia, al ser el primer ministro, durante los meses venideros, el garante e intérprete de la política emprendida en esta especie de crisis internacional, no es inútil recordar una de sus recientes declaraciones: "Por encima de los resultados, es la forma en que Europa se ha portado al final de esta negociación lo que es motivo de esperanza para todos nosotros. Lejos de dividirse, los europeos se han unido, han sabido encontrar temas comunes que iban mucho más allá de la defensa de los intereses, por otra parte legítimos, de tal o cual país, hasta la exigencia de una Organización Mundial del Comercio que respete la equidad y la igualdad entre todos los Estados, la voluntad de conservar la política común, la ambición de garantizar la conservación de nuestras identidades nacionales...".

"Más allá de su nocividad para la agricultura europea, el preacuerdo de Blair House amenazaba los fundamentos democráticos de Europa. En Europa, hoy igual que mañana, la legitimidad está en las manos del órgano político, es decir del Consejo de Ministros. La Comisión negocia y propone, pero es el Consejo quien fija el marco de la negociación. Es él quien aprueba finalmente los acuerdos. En los últimos meses, hemos podido detener una deriva inquietante de las instituciones comunitarias".

Como se ve, los combates en torno al GATT fueron reconfortantes y menos confusos de lo que parece. Pero las consecuencias de una consulta tan amplia y lenta serán inesperadas para muchos. ¿Se recogerán los frutos de Uruguay en el huerto de la cohesión europea? Hagamos votos para que esta cosecha sea excelente.