

# Federico Steinberg

## Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización

AKAL ediciones, Madrid, 2007, 197 págs.



*José Antonio Alonso*  
Universidad Complutense de Madrid

**T**ras casi nueve años de largas y complejas negociaciones, se cerraba en Marrakech las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Había sido, sin duda, la Ronda de comercio más ambiciosa y complicada. A ello habían contribuido dos factores, hasta cierto punto, relacionados: en primer lugar, la ampliación de la agenda de negociación, que acogió aspectos hasta entonces no tratados en el seno del GATT, como la agricultura, los servicios, los derechos de propiedad intelectual o la inversión; y, en segundo lugar, la ampliación del número de socios del GATT, tras la incorporación a este acuerdo de buena parte de los países en desarrollo, haciendo más diversa y heterogénea la membresía del Tratado.

De hecho, cuando se firman los acuerdos en Marrakech, son 123 los países llamados a suscribir lo negociado. Si este último factor incorporó una dosis mayor de complejidad a las negociaciones, en virtud de la diversidad de intereses en juego, el primero obligó a desbrozar campos prometedores para el futuro del comercio internacional, pero altamente sensibles para los países participantes. Finalmente, algunos de los aspectos de la negociación fueron pospuestos a ulteriores Rondas y se logró un acuerdo relativamente aceptable, aunque no totalmente equilibrado, que impulsó la liberalización y el dinamismo del comercio internacional en la década posterior.

No obstante, uno de los resultados más relevantes de la Ronda Uruguay del GATT fue la decisión de constituir una organización permanente, la OMC, encargada de promover los procesos de liberalización del mercado internacional. Se trataba de un viejo propósito que había quedado abortado en la Conferencia de La Habana, de 1947, en virtud de las resistencias de Estados Unidos. A cambio, entonces, se había creado el GATT, que adoptaba la forma no de una organización, sino de un acuerdo multilateral. Cincuenta años después, en condiciones internacionales distintas, con un proceso de globalización intenso y con buena parte de los países del mundo constituidos como Estados independientes, la comunidad internacional –incluido Estados Unidos– decidía, en 1995, crear la OMC.

Los comienzos de esta nueva organización, sin embargo, no fueron excesivamente felices. Al poco de iniciar su andadura, la OMC hubo de enfrentarse a una severa crisis de legitimidad que derivó del sonoro fracaso de una de sus Conferencias Ministeriales, el órgano más relevante de la organización: la celebrada en Seattle, en 1999. Como consecuencia, para mejorar su imagen y relanzar el proyecto institucional, la OMC, en su Conferencia de Doha, de 2001, decide poner en marcha una nueva Ronda Negociadora, a la que denominó –de forma un poco oportunista– la «Ronda de Desarrollo». Todavía no se habían agotado las reformas que comportaba lo acordado en la Ronda Uruguay y se tenía poca idea de los apoyos con los que se contaba para alcanzar un nuevo acuerdo, dado lo sensible de los temas objeto de negociación, pero la OMC se lanzó a una nueva dinámica de negociación, con una agenda todavía más ambiciosa y compleja de la desarrollada en la Ronda Uruguay.

Un síntoma de las dificultades que iba a comportar el proceso lo emitió el fracaso al que se llegó en la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003. Acaso sea esta la Conferencia en la que quedó más clara la discrepancia de intereses en el proceso negociador entre un Norte (Estados Unidos, la UE y Japón, principalmente) a la defensiva, y un Sur reclamando mayor equilibrio en los acuerdos y mayor transparencia en las negociaciones. Durante años se había avanzado en la liberalización de los mercados de productos manufactureros: era hora de iniciar un proceso similar con los productos agrícolas. Los estudios académicos no atribuían a la liberalización agrícola un efecto neto cuantioso sobre el bienestar mundial, no sólo por el bajo peso relativo del sector en buena parte de las economías mundiales (incluidas las de muchos países en desarrollo) sino también por el signo contradictorio del saldo incluso para los países en desarrollo (dependiendo de si era exportador o receptor de tratamientos preferenciales). Pero, más allá de estos aspectos, la posición de los países en desarrollo aparecía cargada de razón: los países industriales practicaban una doble vara de medir, reclamaban apertura de mercados para los productos que ellos exportaban (manufacturas y servicios avanzados) y exigían protección para aquello en lo que no eran competitivos (productos agrícolas y movilidad laboral).

Pese a que los países en desarrollo operaron con una notable unidad tanto en la Conferencia de Cancún como en las negociaciones posteriores, a nadie se le oculta que es difícil identificar los intereses del Sur con una agenda unitaria. En el bloque de los países en desarrollo figuran desde colosos económicos, como Brasil, China, México, Sudáfrica o India, hasta frágiles economías con dificultades de abastecimiento, como Burundi, Mozambique, Nicaragua o Tanzania. Los resultados del proceso negociador no van a ser los mismos para unos y otros; y la capacidad que los países tienen para incidir en la dinámica negociadora es igualmente dispar.

Tras el fracaso de Cancún, la OMC se esforzó por mejorar sus procedimientos, incrementar la transparencia de los procesos de negociación y dar más voz a los países en desarrollo. Esto permitió activar de nuevo la negociación en un clima algo más cooperativo. No obstante, en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, de 2005, se confirmó que era todavía mucha la distancia existente entre las reclamaciones de los países en

desarrollo y las posibilidades de concesión de los países industriales. De este modo, la Ronda Doha de Desarrollo, un lustro largo después de haber sido convocada no se sabe cuándo concluirá y si lo hará con avance significativo alguno en materia de comercio. Los llamamientos desesperados de Pascal Lamy, Director General de la OMC, a la responsabilidad de los países (principalmente, de los más ricos) es un buen exponente de la seriedad de la situación y del coste que un fracaso puede tener para la legitimidad de la OMC y, de paso, para la gobernanza económica del sistema internacional.

La crónica de este proceso pone en evidencia que, más allá de la retórica, la negociación comercial es un espacio en el que se dirimen intereses que, en algunos casos, son difíciles de conciliar. Si nos atenemos a lo que la teoría económica nos enseña, todos los países debían estar encantados de liberalizar sus economías, dado que ello les conduce a ganancias de eficiencia, pero la realidad es que los países se aferran a sus mecanismos de protección de mercado y libran feroces negociaciones para obtener rebajas recíprocas de otros socios. Este proceder revela la dinámica de intereses en conflicto que resultan afectados por los procesos de liberalización, incluso dentro de un mismo país, y el eventual efecto político y social que ello genera.

Pues bien, la dinámica de este complejo proceso de negociación es estudiada con detenimiento y rigor por Federico Steinberg en su reciente libro, al que muy acertadamente tituló *Cooperación y conflicto*, los dos polos que enmarcan la dinámica negociadora. La oportunidad del libro de Steinberg es bien evidente, dado el atasco que tiene el proceso negociador de la Ronda de Comercio. Entender sus claves e identificar las posiciones en conflicto es un buen modo de entender la realidad y adivinar lo que la comunidad internacional se juega en ese proceso.

El libro de Steinberg comienza con un análisis del papel que le es reservado al comercio en las estrategias de desarrollo de los países. Su posición, a este respecto, se aleja tanto del liberalismo ingenuo (para el que basta con eliminar los obstáculos al comercio para que el desarrollo emerja), como del rancio proteccionismo (que vería en el mercado doméstico la garantía de la industrialización nacional). Frente a ambas posiciones, Steinberg argumenta, por una parte, la capacidad que el comercio tiene para impulsar el desarrollo, pero, por otra, la necesidad de buscar espacios para las políticas nacionales. El proceso de globalización en curso no ha hecho sino acentuar la tensión entre esos dos elementos, pasando a primer plano la dialéctica entre integración en los mercados nacionales y soberanía de los países.

Tras este primer planteamiento de tipo doctrinal, Steinberg dedica un capítulo al análisis del nacimiento y crisis de la OMC. Mediante una crónica ilustrada con detallada información, el autor va analizando el devenir de la OMC a través de sus Conferencias Ministeriales y acuerdos. Antes se detiene en el análisis de las asimetrías que encerraba el acuerdo previo suscrito en la Ronda Uruguay del GATT. La dinámica posterior de la OMC apareció gobernada por un afán un tanto «imperialista» de lo comercial, tratando de someter a regulación ámbitos de cada vez más indirecta relación con el comercio (como los temas de la agenda de Singapur o las cláusulas sociales o ambientales). De nuevo, la dinámica extensiva de la agenda puede haberse constituido en un

obstáculo para los acuerdos, por cuanto muchos países sintieron los nuevos temas de agenda como propios del interés de los países industriales y una clara amenaza para los espacios de autonomía de las respectivas políticas.

El capítulo cuarto del libro está dedicado a discutir la aritmética de intereses que está detrás del proceso de negociación en los ámbitos más tradicionales de la apertura de mercados en la agricultura, la industria y los servicios. Quien quiera entender las dificultades para alcanzar un acuerdo en la Ronda Doha hará muy bien en leer con detenimiento las páginas de este capítulo, donde se describen los grupos y alianzas en el proceso negociador y se argumentan las posiciones que cada cual ha mantenido a lo largo del proceso.

El capítulo quinto se dedica a analizar los nuevos temas de la agenda, básicamente relacionados con la propiedad intelectual y la agenda de Singapur. Ya se ha señalado que constituyen temas polémicos, que en buena parte tuvieron que ser retirados de la agenda negociadora. No obstante, su inicial inclusión sugiere que van a ser temas sobre los que se volverá tarde o temprano, por lo que conviene conocer las posibilidades de acuerdo y el impacto previsible que se derivaría de ello.

Por último, el capítulo sexto está dedicado a los temas relacionados con las cláusulas sociales y ambientales en el ámbito del comercio. Son temas abiertamente polémicos, cuya inclusión en la negociación comercial es discutida no sólo por los países, sino también por buena parte de académicos, incluso por aquellos que adoptan posiciones más favorables al libre comercio. El debate sobre estos temas y su pertinencia, en todo caso, parece obligado.

Con este jugoso recorrido, el libro no sólo aporta información, sino también argumentos y análisis desde los que juzgar la situación del comercio internacional. A diferencia de otros libros de economía, en éste el estilo es cuidado, claro y directo. No se ahorra el recurso a la fundamentación doctrinal, pero se mantiene una muy clara voluntad de acceder al lector no especializado, aportándole una información necesaria para entender mejor el mundo en que vivimos.