

El multilateralismo desde una óptica argentina

Demián Dalle
Enrique Aschieri

Resumen

El multilateralismo puede operar como un freno cuando un país que posee la capacidad de emprender su camino al desarrollo da los pasos necesarios en ese sentido. No se trata, sin embargo, de un obstáculo insalvable. La decisión de tener como objetivo permanente el superávit de cuenta corriente –al que se arriba a través del superávit comercial– es enteramente nacional. En el aquí y el ahora de la Argentina, por ejemplo, eso implica una política de administración de comercio que sea el complemento indispensable para llevar a buen puerto el proceso de sustitución de importaciones. Dicha meta no puede prescindir de las instituciones del multilateralismo de las cuales los estados forman parte por cuestiones de índole política general. Pero lo que sí pueden y deben hacer los estados es recurrir a esas instituciones en función de lo que dicta la realidad y no las ensoñaciones.

Los procesos de desarrollo que sucedieron con diversos grados de éxito durante los últimos cincuenta años en los países localizados en la periferia ponen en evidencia que la administración de los flujos comerciales externos es una pieza clave para otorgar a las industrias nacientes el plafón necesario en sus primeras etapas –llenas de tensiones– a fin de potenciar el grado de crecimiento económico.⁽¹⁾ La experiencia argentina desde 2003 a la fecha es buena prueba de ello.

De los caminos que llevaron y llevan al crecimiento del producto bruto per cápita, se podría decir que estos se transitaron y se transitan a partir de decisiones tomadas dentro de un marco normativo que formaliza las asimetrías de fondo en el equilibrio de poder mundial. Las tensiones que se suscitan como consecuencia de la apuntada desigualdad remiten a la idea planteada por el economista alemán Friedrich List de que los países desarrollados subieron por la escalera del desarrollo y, una vez arriba, la patearon, para que los países que quedaron abajo ya no pudieran ascender⁽²⁾ (List, 1966).

Después de la Segunda Guerra Mundial, muchas de las políticas que previamente habían mostrado ser eficaces como herramientas para salir del pantano de la subsistencia –en su momento implementadas por los ahora países desarrollados⁽³⁾– comenzaron a ser progresivamente amputadas del menú disponible para los gobiernos de los países que aún no habían logrado recorrer satisfactoriamente el camino del crecimiento económico. Una porción decisiva de estas limitaciones que operan acotando el espacio de la política pública en materia de comercio internacional tuvo su origen en la creación, en 1947, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y continúa –como fase superior de esa misma lógica– con su sucesora: la Organización Mundial del Comercio (OMC), instituida en 1994.

Estas contradicciones ya habían aflorado en toda su magnitud en el debate –frecuentemente olvidado– entre John Maynard Keynes (británico) y Harry Dexter White (estadounidense).⁽⁴⁾ Fue allí donde se desnudaron los objetivos e intereses en pugna de cada uno de los países que estos individuos representaban. Los temas que se discutieron en este debate fueron, entre otros, la forma en la cual se organizaba el comercio exterior, el sistema de finanzas mundiales, y las condiciones de emisión de la moneda mundial, cuyo comportamiento determina, en la parte decisiva, lo que sucede con el resto de las variables en controversia.

Por lo tanto, ampliar el margen de maniobra del que se dispone en el orden mundial vigente para alcanzar el desarrollo es lo que nos lleva a analizar la relación entre la Argentina y el multilateralismo.⁽⁵⁾ Un panorama resumido de cómo llegamos a la situación actual desde el abandono de las propuestas originales de 1945 articula el análisis con los elementos que posibilitan, entonces, examinar el multilateralismo desde una óptica argentina.

1. De la OIC a la OMC

No fue fácil la tarea de los arquitectos de las entidades que se diseñaron para institucionalizar el orden surgido de la posguerra; y menos aún la de los que diseñaron los organismos vinculados al comercio. La imposibilidad de darle vida a la OIC (Organización Internacional de Comercio) dejó una brecha importante en la estructura de las instituciones económicas internacionales originalmente propuestas en 1945 en la negociación de *Bretton Woods*. Esto hizo que la única “institución” multilateral existente relativa al comercio internacional fuera el GATT de 1947 y que, en consecuencia, tuviera un protagonismo hasta ese entonces no previsto.

El GATT había sido concebido como un simple acuerdo multilateral para la reducción de aranceles aduaneros y no como una organización internacional. Con el correr del tiempo se fue transformando de forma pragmática y creciente en una institución internacional *de facto*. Desde la creación del GATT (hoy devenido en la OMC), cada uno

1 La historia económica nos ofrece ejemplos que demuestran que la industrialización exportadora no dio respuesta a un problema fundamental: la agregación de valor. Ver Palley (2011).

2 Esta idea inspiró recientemente el título de uno de los libros más frecuentemente citados en materia de desarrollo económico: *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, de Ha-Joon Chang.

3 Además de los ya conocidos casos del Reino Unido entre 1721 y 1846, y de Estados Unidos desde 1820 hasta terminada la Segunda Guerra Mundial, prácticamente todos los países desarrollados hicieron uso intensivo de políticas articuladas en torno a subsidios y aranceles a la importación en sus etapas iniciales de industrialización. Ver Dobb (1983) y Chang (2003).

4 Ver IMF (1981). Para un abordaje historiográfico de este proceso, ver Ashworth (1978).

5 Visiones alternativas sobre el multilateralismo se encuentran en Cox (1992), Caporaso (1992), Martin (1992), Ikenberry (2003) y Keohane et al. (2009).

de los miembros signatarios conformó una lista de concesiones en la que se indicaron los derechos de importación máximos. Estos aranceles, llamados "consolidados" en la jerga, fueron progresivamente reducidos en las sucesivas rondas de negociaciones (Makuc, 1995).

Cabe mencionar que, si bien los aranceles aplicados a los productos industriales de los países desarrollados cayeron drásticamente desde la creación del GATT⁶, estos estados soberanos no abandonaron nunca la protección del sector manufacturero. Los sectores industriales más sensibles continuaron siendo protegidos durante mucho tiempo a través de restricciones cuantitativas, como las singularidades del caso de la industria textil y de indumentaria⁷; y a través de las restricciones voluntarias a las exportaciones, como es el caso de los automóviles japoneses, entre otros ejemplos.

Hoy en día todavía subsisten importantes barreras al acceso a los mercados de los países industrializados, ya sea bajo la forma de picos arancelarios⁸ –que se concentran en productos cuya exportación es de interés para los países en desarrollo– o del escalonamiento arancelario⁹ u otras modalidades¹⁰, que desalientan la producción de bienes con mayor valor agregado en los países en desarrollo y obstaculizan la diversificación productiva y el desarrollo industrial.

En el caso de las economías periféricas, el gran recorte de aranceles llegó recién con la Ronda Uruguay, que culminó en 1994. Esto permitió a algunos países en desarrollo hacer un uso intensivo de esta herramienta. Por ejemplo, en los años ochenta el arancel manufacturero promedio en Taiwán era de 31% y en Corea, de 21%. A su vez, el despegue de China en la década de los noventa tuvo lugar en el contexto de promedios arancelarios superiores a 30%, en tanto que en Vietnam –que exhibió elevadas tasas de crecimiento desde mediados de los años ochenta– el promedio de los aranceles de importación rondó entre 30% y 50%.

Sin embargo, pese a este gran recorte, los máximos aranceles consolidados por los países en desarrollo en la Ronda Uruguay siguen constituyendo una herramienta clave, debido a las estrictas limitaciones impuestas a partir de dicha Ronda a otros instrumentos de política industrial. En este contexto, también resulta especialmente preocupante el elevado nivel de ambición que mostraron los países desarrollados en materia de acceso a los mercados para productos no agrícolas durante la Ronda Doha (Low y Santana, 2009).

El corolario de este proceso, ilustrativo de las limitaciones que enfrentan las políticas públicas aludidas anteriormente, queda bien expuesto al medir la distancia entre la fallida OIC y la actual OMC. Al respecto, basta tener presente que, en 1948, la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (Naciones Unidas, 1948) establecía, como propósitos de esa institución, la búsqueda del pleno empleo y el progreso social y el desarrollo, y, en función de esas metas, procuraba –en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– "normas de trabajo justas y la mejora de los salarios". Además, preveía el reparto de competencias y de tecnologías, y determinaba que las inversiones extranjeras no podrían "servir de base para una injerencia en los asuntos interiores" de los miembros. A su vez, los países más pobres estaban expresamente autorizados a recurrir a la intervención y a medidas razonables para administrar el comercio, a fin de asegurar su crecimiento, y se alentaba particularmente una acción especial "destinada a promover el desarrollo de una industria particular para la transformación de un producto básico del territorio" (Sacrosky y Rivas, 2012); todas estas acciones eran consideradas ineludibles para afianzar la necesaria estabilidad de las balanzas de pagos.

6 Los aranceles no agrícolas de los países desarrollados rondaban el 20%-30% antes de la creación del GATT y hoy en día se sitúan alrededor del 4%.

7 El desorden del comercio internacional de textiles que se produjo por la acumulación de esos contingentes cuantitativos requirió de un convenio para aumentar la previsibilidad del comercio y, en 1974, se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF). Este Acuerdo reguló y limitó los diversos acuerdos bilaterales existentes a la fecha relativos a la aplicación de contingentes al comercio de textiles. Este acuerdo fue reemplazado luego de la Ronda Uruguay por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). El objetivo del ATV fue exclusivamente desmantelar las medidas especiales del Acuerdo Multifibras en el transcurso de una década. A tal fin, los contingentes permitidos en el AMF que estuvieran en vigor al 31 de diciembre de 1994 debían quedar progresivamente eliminados. Como resultado, el comercio de los productos textiles quedó totalmente integrado a los principios generales de libre comercio del GATT a partir del 1 de enero de 2005.

8 Por ejemplo, para determinar los aranceles de algunos productos agrícolas procesados (PAP) sobre la base de su composición física y orgánica, la UE utiliza la tabla Meursing, en la cual estos productos se definen en función del nivel de grasas y proteínas de leche, azúcar y fécula que contienen. Dicha tabla da lugar a un total de 27.720 combinaciones de aranceles.

9 La progresividad o escalonamiento arancelario se da cuando un país, con el fin de proteger su industria manufacturera, fija aranceles bajos para las materias primas y los componentes importados utilizados por la industria –reduciendo así sus costos– y aranceles más altos para los productos terminados.

10 Ya sea subsidios a la producción, subsidios a la exportación o el denominado "compre nacional", en los cuales se establecen estrictas condicionalidades a la hora de dirigir el gasto público.

2. Forma y Sustancia

De acuerdo con su tratado fundacional, la OMC se ocupa de administrar las normas que rigen el comercio entre los países, sirve de foro para las negociaciones comerciales y provee un mecanismo para solucionar las diferencias que puedan surgir entre los miembros. Su principal propósito es "garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles"⁽¹¹⁾. No caben dudas de que los objetivos de la OMC y los de la OIC son contradictorios. Mientras que la primera se interesaba en forma explícita en el equilibrio de la balanza de pagos como condición para transitar el sendero del desarrollo, la OMC busca conservar un *statu quo* que no puede ser preservado. El actual proceso de fragmentación⁽¹²⁾, que toda economía-mundo supone, está determinado en parte por las condicionalidades establecidas por el sistema monetario mundial y por el orden comercial propiciado por la OMC.

Esto se traduce en que los países de la periferia y de la semiperiferia necesariamente tienen que endeudarse para sostener los recurrentes déficits de cuenta corriente que un proceso de desarrollo indefectiblemente demanda. La única vía para honrar estos pasivos constituidos por los niveles de deuda soberana crecientes es el superávit comercial, dado que una nueva deuda solo agravaría y potenciaría esa necesidad.

En consecuencia, esto requiere que los países acreedores (o desarrollados) entren en déficit comercial, circunstancia que a estos les resulta inaceptable cuando se pone en evidencia que cualquier desaceleración de la actividad productiva en tales países es causa potencial de conflictos tanto políticos como sociales. El *default* de los países de la periferia y de la semiperiferia deviene, por lo tanto, en una necesidad congénita del sistema de acumulación a escala internacional. Como resultado, la OMC no es más que una organización para regular el mercantilismo de este tiempo.

3. La respuesta argentina

Considerando el actual escenario internacional, lo más probable es que el multilateralismo realmente existente se adapte y evolucione hacia donde gire el próximo nuevo equilibrio de poder. Sea cual fuere el orden mundial que resulte, la respuesta argentina orbitará en torno a los objetivos que se estableció nuestro país. Cuando la meta es el desarrollo y la mejora en la distribución del ingreso, la sustitución de importaciones pasa de ser *una* opción para convertirse en *la* opción de política comercial externa. A lo largo de ese camino podemos y debemos esperar que el aumento en cantidad y calidad del consumo popular sea factible y sostenido en el tiempo. En caso de que no se implemente la estrategia de la sustitución, la crisis de la balanza de pagos será un resultado inevitable, con todo lo que ello implica en términos políticos y sociales.

El margen de maniobra del que dispuso la Argentina⁽¹³⁾ fue consecuencia de la crisis, dado que nadie estaba –ni está– exento de infracciones a la normativa internacional bajo tales circunstancias.

A menos que se ejerza violencia política, el sistema internacional no puede frenar el desarrollo de un país que cumple con determinadas condiciones, razón por la cual dicha posibilidad queda fuera de toda consideración. En otras palabras, cuando un país que posee la capacidad de emprender su camino al desarrollo⁽¹⁴⁾ da los pasos necesarios en ese sentido, el multilateralismo funciona de freno. Sin embargo, esto no significa que el multilateralismo sea un obstáculo insalvable, por la sencilla razón de que la decisión de tener como objetivo permanente el superávit de cuenta corriente –al que se arriba a través del superávit comercial– es enteramente nacional.

En el aquí y el ahora de la Argentina, por ejemplo, eso implica una política de administración de comercio que sea el complemento indispensable para llevar a buen puerto el proceso de sustitución de importaciones. Dicha meta no puede prescindir de las instituciones del multilateralismo de las cuales los estados forman parte por cuestiones de índole política general. Pero lo que sí pueden y deben hacer los estados es recurrir a esas instituciones en función

11 http://www.wto.org/spanish/res_s/download_s/inbr_s.pdf

12 Sobre la tesis de la fragmentación, ver Bull (2005).

13 Para más detalles, ver Dalle y Lavopa (2010).

14 Para mayores detalles acerca de las capacidades de Argentina, ver Maddison (2002).

de lo que dicta la realidad y no las ensoñaciones.¹⁵⁾

Es cierto que el sistema económico en que vivimos posee una vocación mundial indiscutible, pero esto no implica que esté desnacionalizado. Decisivos conceptos políticos, primero, y económicos, después, como el salario, son impensables fuera de una determinación nacional. Esto hace que las naciones capitalistas deban regular sus propias relaciones económicas a partir del sostenimiento del equilibrio político y social interior.

15 El comercio mundial en ningún tiempo ha comprendido más que un porcentaje relativamente bajo del producto mundial –en ciertas etapas muy bajo– incluso para las naciones que estuvieron o están por arriba de la media aritmética (Bairoch, 1993).

Referencias

- Ashworth, Wiliam (1978). *Breve historia de la economía internacional desde 1850*. Madrid: FCE
- Bairoch, Paul (1993). *Economics and world history: myths and paradoxes*. Londres: Hemel Hempstead.
- Braudel, Fernand (1984). *Civilización material, economía y capitalismo: siglos XV-XVIII*. Madrid: Alianza.
- Bull, Hedley (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.
- Caporaso, James (1992). "International relations theory and multilateralism: the search for foundations". *International Organization*, 46 (3): 599-632.
- Chang, Ha-Joon (2003). "Trade and industrial policy issues". En *Rethinking development economics*, Ha-Joon Chang (editor). Cap 12. Londres: Anthem Press.
- Cox, Robert (1992). "Multilateralism and world order". *Review of International Studies*, 18 (2): 161-180.
- Dobb, Maurice (1983). *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Dalle, Demián y Federico Lavopa (2010). "In case of fire, break the glass: Argentina's border emergency kit in times of global crisis". En *Managed exports and the recovery of world trade. The 7th GTA report: a focus on Latin America*, Simon Evenett (editor). Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Ferguson, Niall (2006). "Empires with expiration dates". *Foreign Policy* (September/October): 46-52.
- Hobson, J. A. (1988 [1902]). *Imperialism: a study*. Londres: Unwin Hyman.
- Ikenberry, G. John (2003). "Is American multilateralism in decline?". *Perspectives on Politics*, 1 (3): 533-550.
- IMF (1981). *1945-1965, Twenty years of international monetary cooperation*, J. Keith Horsefield (editor). Vol. III: Documents. Washington, D.C.: IMF.
- Keohane, Robert, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik (2009). "Democracy enhancing multilateralism". *International Organization* 63, (1): 1-31.
- List, Friedrich (1966). *The national system of political economy*. Nueva York: Augustus Kelley.
- Low, Patrick y Roy Santana (2009). "Trade liberalization in manufactures: what is left after the Doha Round?". *Journal of International Trade and Diplomacy*, 3 (1): 63-126.
- Maddison, Angus (2002). *La economía mundial: una perspectiva milenaria*. Madrid: OCDE/Ediciones Mundi-Prensa.
- Makuc, Adrián (1995). "Comercio mundial: reglas multilaterales e intereses nacionales: la Ronda Uruguay, 1986-1993". En *Hacia una nueva estrategia exportadora: la experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Bernardo Kosacoff (editor). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Martin, Lisa L. (1992). "Interests, power, and multilateralism". *International Organization*, 46 (4): 765-792.
- Naciones Unidas (1948). "Carta de La Habana para la creación de una Organización Internacional de Comercio, y Anexos de la misma". En *Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y empleo celebrada en La Habana, Cuba*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Palley, Thomas (2011). "The rise and fall of export-led growth". Working Paper No. 675. The Levy Economics Institute. Julio.
- Sacroisky, Ariana y María Sol Rivas (2012). "Globalización financiera y crisis: los límites que impone la OMC para la regulación estatal". Documento de Trabajo N° 42. Cefidar.
- Strachey, John (1962). *El fin del imperio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wallerstein, Immanuel (1979). *The capitalist world-economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Wallerstein, Immanuel (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, Immanuel (2007). "Perspectivas de la reconstrucción de América Latina y el Caribe". *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos* (e-l@tina), 5 (20): 3-15. En: <http://iigg.sociales.uba.ar/files/2011/06/elatina20.pdf>