El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo[1]

Marcelo Halperin

1. Estado de situación y pronósticos acerca del ordenamiento multilateral y del papel asignado a los TLC's

La literatura da cuenta de una progresiva erosión de las disciplinas multilaterales representadas por las instituciones y normativas emergentes de la segunda posguerra o acuerdos de Bretton Woods, con especial referencia al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El autor sugiere analizar los cambios ocurridos desde que las paridades "oro" fijadas por el FMI se fueron convirtiendo en referencias hipotéticas (1971, 1973); así como las modificaciones introducidas por la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC.

En varios documentos intentó sistematizar una extensa bibliografía que contribuya a delinear el estado de la situación característico de la economía global. En tal sentido, anotó que **la economía global está yendo en la dirección contraria a los supuestos tradicionales que nutrieron las concepciones acerca de la competitividad. Así, la segmentación de los mercados no sólo es compatible con la economía global, sino que constituye uno de sus rasgos esenciales.** El sistema de acumulación productiva y reproductiva tiene un soporte tecnológico, que a la vez explica el funcionamiento y las tensiones sociales de dicho sistema. Es un proceso histórico que se realimenta sobre la base de la segmentación dinámica (ciclos de procesos, productos y servicios) y estática (diferenciación de procesos, productos y servicios). De modo que las actividades productivas, y luego los productos y servicios tienden a diferenciarse según estándares de diseño, calidad, seguridad, inocuidad y afinidad a pautas de protección ambiental. Todos estos estándares van modificándose permanentemente. Las estrategias de comercialización se desarrollan incentivando ciclos y diferenciaciones, pero **la explicación de dicho proceso histórico de segmentación excede como tal a la teoría del marketing, remitiendo en cambio a las condiciones de producción prevalecientes para esta fase del sistema económico internacional**. Simultáneamente, aquí **se supone que las negociaciones comerciales internacionales no pueden sino reproducir estrategias con el mismo rasgo de diversificación, tanto en la atomización de**

1 Este artículo reproduce parte del trabajo publicado en el mes de octubre de 2012 con el mismo título en "Informe Integrar", Boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

los acuerdos o ‘‘asociaciones’’ entre países, como en la atomización de las preferencias negociadas (incluyendo los requisitos específicos para calificar el origen). Resultan así regímenes de administración (y ya no liberalización) del comercio, atendiendo a la responsabilidad indelegable que asumen los Estados nacionales para intentar proteger a sus poblaciones frente a los desplazamientos producidos por el impacto de los ciclos y las diferenciaciones aludidas. Los actuales TLC’s pasan a ser entonces minuciosos códigos de administración del comercio. En tales condiciones, el concepto de competitividad aplicado por los analistas a la creación y el desvío del comercio internacional se vuelve una noción prácticamente inasible o irreal.

Durante los últimos años estos cambios fueron agudizándose hasta el punto que han dado lugar a las dramatizaciones típicas de fin de ciclo.

En principio, la recomposición de un ordenamiento simbólico y normativo a escala mundial no parece posible. Pero el diagnóstico apocalíptico tampoco es fiable. **La hipótesis** de este trabajo **es que la fragmentación o atomización de negociaciones y compromisos no está desintegrando las relaciones económicas internacionales en el sentido de dejar a su paso tierra arrasada. En cambio, afloran nuevas condiciones para estabilizarlas, aunque bajo un paradigma distinto.**

2. Apreciación de resultados obtenidos en estudios empíricos comparados de TLC’s: hallazgo de omisiones y errores sistemáticos

A la luz de las características indicadas en los TLC’s (administración de sensibilidades recíprocas a través de las medidas disconformes y otras modalidades de reserva de mercados; y establecimiento de mecanismos de negociación permanente), el autor sugiere que estaría gestándose una nueva formación internacional. Pero no es ésta la perspectiva dominante desde la literatura económica de raíz neoclásica, que suele abordar a los TLC’s para ensayar con ellos distintos tipos de ejercicios estadísticos destinados a evaluar los alcances de la creación o del desvío de comercio a partir de la liberalización comercial que presuntamente identifica tales ordenamientos. Pero ocurre que como reflejo sintomático de las condiciones impuestas por la economía global, los TLC’s están muy lejos de anticipar una hipotética liberalización del comercio entre los países signatarios. Inclusive haciendo caso omiso de las “medidas disconformes” y otras reservas de mercado contempladas minuciosamente dentro de su plexo normativo, las interpretaciones que identifican al auge de los TLC’s con la mayor apertura de mercados (sea calificada la supuesta liberalización como creación o bien como desvío de comercio), de todos modos suelen adolecer de gruesos errores metodológicos. En tal sentido, los análisis comparativos casi nunca ponderan la exagerada desagregación de datos

que debería surgir al considerar -como correspondería- los muy diversos tiempos y ritmos en las desgravaciones comprometidas. Tales diferencias en los tiempos y ritmos de desgravación configuran variaciones ostensibles en toda la extensión del nomenclador arancelario al fijar distinciones que casi nunca engloban, bajo los mismos patrones de liberalización, a ramas o sectores productivos enteros. A ello debe agregarse la medición del aprovechamiento de las concesiones, que a su vez parece no depender necesariamente de la magnitud de dichas concesiones.

Asimismo, algunos autores cuestionan las simplificaciones estadísticas tejidas a partir de las concesiones arancelarias pactadas en los TLC's, señalando que no suelen considerarse aspectos tales como las excepciones o exclusiones reconocidas en los Acuerdos; las implicaciones que deberían atribuirse a las corrientes del comercio de servicios; y la relativa incidencia de la magnitud de las concesiones comerciales, con respecto al acceso a los mercados de las mercancías negociadas. En particular, se cita el trabajo de un investigador sorprendido por la escasa atención prestada por los analistas a los programas de liberalización gradual que contemplan los Acuerdos. Este mismo autor menciona que en su búsqueda sólo pudo encontrar, entre los estudios dedicados a evaluar el impacto de los TLC's, un solo trabajo en el que se reconocía relevancia teórica al análisis de las excepciones o sectores excluidos de los programas de liberalización.

Tampoco es frecuente la medición del grado de distorsión, introducido por las medidas no arancelarias toleradas por los propios Tratados, con respecto a la misma materia que simultáneamente se somete al programa de desgravación. Y finalmente no suele proyectarse sobre la economía de cada uno de los países signatarios de determinados TLC's, el impacto producido por nuevos compromisos de acceso a mercados que pudieran contraerse frente a terceros países (típicamente mediante otros TLC's).

En resumen, **la frecuente degradación de los TLC's como materia de análisis comparativo se manifiesta por la imputación de su ilusoria homogeneidad. En efecto, es escasa o nula la ponderación metodológica del tratamiento dispar asignado por los distintos Tratados a cuestiones cruciales en todos ellos:**

(a) "Medidas disconformes" y otras modalidades de reservas de mercado bajo figuras tales como los requisitos específicos de origen; requisitos e incentivos de desempeño tolerados; y excepciones o exclusiones al programa de liberalización;
(b) Dispersión de tiempos y ritmos de desgravación en toda la extensión de la materia negociada;
(c) Nivel de aprovechamiento efectivo de las concesiones, que a su vez puede tener un efecto sobre las transacciones no necesariamente vinculado a la

magnitud de las concesiones acordadas; e

(d) Impacto ejercido sobre las transacciones bilaterales puestas bajo el amparo de un Tratado, por la progresiva extensión de concesiones similares y sustitutivas con las cuales cada uno de los países signatarios beneficia a terceros países a través de otros TLC's.

3. Objeciones a un análisis comparado de los TLC's que postula su progresiva licuación y el reordenamiento multilateral

Las simplificaciones estadísticas aludidas más arriba, contribuyen a reforzar la creencia sobre el desmoronamiento multilateral. Sin embargo, algunos autores han optado por asignarle a los TLC's una propiedad regenerativa desde la perspectiva multilateral preexistente. Por ejemplo, Peter A. Petri utiliza la terminología usualmente aplicada en materia de comercio internacional de servicios, para indicar que a partir de los TLC's estaría reconstruyéndose el sistema de comercio internacional "desde abajo" (*bottom up*). La conceptualización matricial representa un cambio cualitativo frente a la perspectiva de los analistas empeñados en la minimización sistemática de los TLC's. Pero luego su hipótesis acerca del sentido atribuido a una progresiva convergencia de dichos instrumentos y la posible recomposición -por esa vía- del ordenamiento multilateral ahora erosionado, a juicio del ponente parece remitir al mismo error o vicio de interpretación de la doctrina que sigue reivindicando los engendros de Bretton Woods. Al respecto, aplicando la concepción de Richard E. Baldwin sobre el efecto "dominó" como consecuencia de la proliferación de los TLC's, Petri advierte que la progresiva multiplicación de TLC's suscriptos por los mismos países va alterando la relación costo-beneficio con respecto a los compromisos multilaterales sobre la materia negociada en ellos, desde al menos dos perspectivas: el costo administrativo por la creciente superposición de compromisos iría en aumento y los beneficios comerciales asociados a la captura de los mercados, en cambio, recorrerían una curva descendente, **hasta el punto crítico en el que las curvas de caída de beneficios y aumento de costos se cruzarían, marcando en ese punto de intersección la conveniencia de tornar hacia un sistema de concesiones multilaterales**. Pero se pasa por alto que la erosión del multilateralismo y el consiguiente auge de las relaciones bilaterales, tiene directa vinculación con los cambios estructurales en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial. El multilateralismo del futuro ya no será el mismo del pasado. Es decir que **aun aceptando la prevalencia de los beneficios sobre los costos, a medida que convergen los TLC's en la misma materia negociada y para un número creciente de países involucrados en ellos, de todos modos las características del eventual retorno a un sistema multilateral debería reflejar los cambios en las condiciones de producción que fueron, precisamente, la causa del desmembramiento del régimen multilateral conocido.** Una vez más debería considerarse la sustancia de

los TLC's como expresión o respuesta de los Estados nacionales frente al desafío de la economía global. Por ejemplo: una cosa es imaginar la convergencia de concesiones arancelarias y otra cosa (más difícil pero también más realista), es imaginar la convergencia de "medidas disconformes".

4. Conjeturas con respecto a las ideologías prevalecientes a propósito del sistema económico internacional y el ordenamiento multilateral

En la medida en que siga recayendo sobre los Estados nacionales el peso de neutralizar los efectos indeseables de la economía global sobre sus propias poblaciones, cabe suponer que el sistema económico internacional mantendrá sus rasgos como un ágora donde proliferan las prácticas del regateo. Mientras tanto deberán permanecer aletargadas las musas inspiradoras de las épicas supranacional y supra-racional, bajo el deseo napoleónico de concentrar la más enérgica fuente posible de poder y racionalidad. Esta especie de obsesión histórica por alcanzar -también dentro de la política económica internacional- una "razón objetiva", parece vincularse al auge o quizás a la temprana declinación de distintas civilizaciones. Revisando el antecedente más cercano, la segunda posguerra en el siglo XX fue un campo propicio para descubrir las consecuencias del estallido de ese tipo de paradigmas, como lo atestigua el desgarramiento intelectual expuesto por la Escuela de Frankfurt, al poner al desnudo lo poco que había quedado en pie después de la conflagración: una esquilmada "razón instrumental".

Bajo el imperio devaluado de dicha "razón instrumental" pueden entenderse los resquebrajamientos de fin de siglo aludidos más arriba, con respecto a las políticas monetarias y comerciales. Sin embargo, **todavía queda en pie un novedoso hallazgo de la intelectualidad que adornó la segunda mitad del mismo siglo XX. Se trata de imputar una capacidad de homeostasis o autocorrección a los ordenamientos instituidos, creencia quizás inspirada en la cibernética y sus cualidades vinculadas a la búsqueda de realimentaciones virtuosas.** Semejante adjudicación de racionalidad a la economía global, llegó al punto de justificar la despreocupación por las transgresiones de política económica (los Estados nacionales empeñados en el dispendio de recursos para sostener a poblaciones y tecnologías desplazadas) y por las transgresiones corporativas (depredación de mercados a través de prácticas empresariales de acaparamiento, manipulación y colusión, incluyendo la multiplicación y diversificación de operaciones con títulos valores). De modo que las transgresiones no fueron objeto de una ponderación multilateral.

Entretanto, y dado que las sensibilidades en la economía global están a flor de piel, las medidas y prácticas predatorias, restrictivas y discriminatorias, comenzaron a ser materia de regulaciones bilaterales y a lo sumo plurilaterales.

Es decir, que las acciones multilateralmente no punibles (por la imposibilidad de prescindir de ellas), han pasado a ser materia de **regulación acordada,** sobre la base del reconocimiento recíproco de las sensibilidades afectadas en cada caso. Sin embargo se sigue dando por sentado el predominio de un sistema -en última instancia, el mismo que había sido erigido en Bretton Woods- fundado en aquella solidaridad objetiva y, por lo tanto, presumiblemente idóneo como mecanismo disuasivo. Esta es la convicción inspiradora de: (i) la preservación de anchos márgenes de discrecionalidad en los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales entre corporaciones privadas; y (ii) las reformas introducidas por la Ronda Uruguay al Sistema de Solución de Diferencias del GATT y el encuadramiento del régimen dentro de la entonces flamante OMC. **Se supuso -y aún se supone-, con respecto a los flujos internacionales, una particular benignidad asociada a la circulación irrestricta de mercancías, prestaciones, activos físicos y financieros; y que basta un régimen de coerción progresiva para impedir que los Estados Miembros de la OMC burlen sus compromisos recíprocos.**

La Ronda Doha (abierta en 2001) quizás encuentre su principal obstáculo en la dificultad para asumir las implicaciones de aquel axioma sistémico, posiblemente inspirado en la cibernética. La magnitud del problema puede advertirse catalogando falencias, omisiones e insuficiencias en las disciplinas multilaterales. El autor sugiere a continuación reparar brevemente sobre algunas de ellas:

A. Impedimentos para neutralizar maniobras públicas o privadas dirigidas a la manipulación del comercio y los mercados internacionales, debido al ancho margen concedido al comercio intra-firma y a los precios de transferencia; y a la falta de regulaciones multilaterales para contrarrestar los abusos de posiciones dominantes;
B. Imposibilidad de afrontar conflictos de intereses, planteados con motivo de la imposición de normas técnicas justificadas por objetivos en materias de inocuidad, calidad, seguridad y protección del medio ambiente, cuando las exigencias vigentes en los mercados superan los estándares convencionales; y
C. Carencia de instrumentos que permitan ponderar el impacto de las fluctuaciones monetarias y cambiarias con respecto a las corrientes comerciales.

A modo de conclusión, se considera que podría progresarse en la comprensión del proceso erosivo que padece la OMC, si los analistas advirtieran que los tres problemas indicados más arriba no pueden, por su propia naturaleza, ser presentados como desafíos a encarar dentro del orden multilateral tal como se encuentra prefigurado en esta fase del capitalismo tardío o economía global. Y que precisamente la imposibilidad de resolver dichos problemas con alcance multilateral, es lo que da

lugar al auge de previsiones en los TLC's, ya sea mediante regulaciones o bien, subsidiariamente, suministrando vías y procedimientos institucionales destinados a fijar los ámbitos y condiciones para negociar y concertar medidas preventivas, reparadoras o compensatorias en un marco de reciprocidad.

5. Descripción de la estructura de los TLC's y su vinculación con el particular tipo de desafío que deben afrontar los Estados nacionales en el capitalismo tardío

Este trabajo sugiere que la estructura de estas codificaciones constituye, de por sí el indicador o expresión sintomática de una formación internacional incipiente o sobreviniente. Al respecto propone reparar al menos en dos puntos: (a) el contenido sustancial de la normativa codificada que no es, precisamente, la consagración de un irrestricto acceso a los mercados; y (b) la modalidad institucional que acompaña a las regulaciones en toda su extensión, con el objeto de promover una gimnasia de negociación permanente.

A propósito del contenido sustancial de la normativa codificada, advierte que los TLC's distan de consagrar el "libre comercio". Sin embargo, el "libre comercio" y su impacto sobre las condiciones de competitividad sigue siendo el eje temático de los estudios preocupados por construir agregados estadísticos a partir de la comparación entre distintos tratados internacionales catalogados como "de libre comercio". Así se minimiza o ignora la verdadera carne de su normativa, expuesta mediante la genérica expresión *"medidas disconformes"* (*non-conforming measures*). Las "medidas disconformes" consisten en "medidas que no se ajustan" a las llamativas declaraciones de principios (esencialmente: trato de la nación más favorecida y trato nacional) ostentadas en los encabezamientos de distintos capítulos y secciones. Tales declaraciones de principios adornan los encabezamientos pero luego son pormenorizadamente minimizadas. Así, **las ''medidas disconformes'' constituyen extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas, que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas como el comercio de bienes, las inversiones, el comercio de servicios, las compras gubernamentales, el transporte y las telecomunicaciones.** Las múltiples observaciones incorporadas a las nóminas de requisitos específicos de origen, tienen en muchos casos un efecto equivalente: consagrar reservas de mercado. Desde esta perspectiva, los mentados TLC's constituyen ya no manifestaciones de libre comercio, sino transacciones destinadas a reglar la administración de sensibilidades recíprocas. De modo que por su propia estructura, los TLC's atienden a la necesidad de estabilizar las condiciones de supervivencia, empezando por encuadrar las relaciones bilaterales y a veces

plurilaterales. En resumen, **a través de las ‘‘medidas disconformes’’ pares o grupos de países interesados en incrementar su interdependencia, incorporan cláusulas destinadas a neutralizar los efectos indeseables de la economía global.**

En esos mismos marcos bilaterales y plurilaterales, la flaqueza institucional por carencia de órganos comunitarios y de tribunales jurisdiccionales, muestra en el revés de la trama una llamativa convocatoria al ejercicio de negociaciones sistemáticas y permanentes con respecto a la materia negociada. **Esa exigencia insoslayable de consensuarlo todo, implica la puesta en práctica de una gimnasia de concertación** a través de múltiples comisiones, comités, foros, grupos técnicos y ad-hoc. De modo que para estabilizar las condiciones de supervivencia en la economía global comienza a difundirse un paradigma que ya no desciende precisamente desde las altas cumbres de una supranacionalidad y supra-racionalidad estatutarias.

6. Condiciones planteadas a los países en desarrollo, urgidos de negociar TLC’s con países de mayor desarrollo relativo. Propuestas

Para los Estados de países en desarrollo, que por su tradición colonial cuentan con burocracias habituadas a escudarse bajo las disciplinas multilaterales (aunque no les traigan beneficios concretos), negociar un TLC plantea dos desafíos sucesivos: el desafío inicial -que debe afrontarse para poder sentar las delegaciones a las mesas de negociación-, consiste en arribar a un orden de prioridades, lo que supone contar con dos tipos de apoyo: el sustento político dentro del propio país; y la preparación y soporte técnico que permitan diseñar las “medidas disconformes” y luego articularlas en el sentido de asegurar la consistencia de las prioridades preestablecidas para las materias reguladas en toda la extensión de cada Tratado. Luego asoma un segundo desafío, tanto en el proceso de negociación destinado a formalizar un TLC como también durante toda su vigencia, incluyendo las instancias de renegociación. Este segundo desafío consiste en la adquisición de destrezas, que como hemos anticipado, están vinculadas al desarrollo del pensamiento dialéctico: destrezas para el reconocimiento recíproco de las diferencias y consiguiente individualización de los términos de la desigualdad. Ocurre que las propias prioridades pueden ser cuestionadas, ya no sólo por la prepotencia o por los artilugios de un embaucamiento, sino porque en el intercambio de prestaciones y de pretensiones, es posible descubrir que esas prioridades pierden justificación, que deben ser matizadas o modificadas en el propio interés del país representado por la misma delegación que las ha expuesto al abrir las negociaciones. Y tratándose de países en desarrollo, este tipo de (desagradable) descubrimiento difícilmente puede ser procesado sin escándalos, por los conflictivos entrecruzamientos de intereses atribuibles a la dualidad de las estructuras productivas y comerciales internas.

Con lo expuesto, el autor sugiere **cuáles son los principales problemas de política económica que aquejan a los países en desarrollo en esta fase de la economía global: identificar sus propias prioridades frente a las de otros países con los cuales deben articular jurídicamente su interdependencia; y luego poder revisar esas mismas prioridades durante la negociación, la implementación y la renegociación de los compromisos.** Tales problemas pueden llegar a ser críticos cuando las contrapartes son países centrales o -al menos- de mayor desarrollo relativo, esto es, países formadores de precios o con mayor participación o incidencia significativa en los distintos mercados en juego. Y aquí concluye con las siguientes preguntas: **¿se conocen acciones de cooperación técnica, programadas o ejecutadas por organismos internacionales, con el objeto de asistir a países en desarrollo para perfeccionar sus destrezas aplicadas a la identificación y revisión de prioridades con motivo de la negociación, implementación o renegociación de TLC's? Y si no se conocen, cabe una segunda pregunta: ¿las élites de los países en desarrollo que cargan con dichos problemas pendientes, han adquirido alguna conciencia sobre la envergadura de estos problemas?**

BIBLIOGRAFÍA

ALI María Luciana, MIRANDA Juan y RAMÍREZ Lautaro (2011). "Cláusulas sobre acumulación ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana,* año 17, número 25, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata, Argentina.

CHIA Siou (2010). "Regional Trade Policy Cooperation and Architecture in East Asia", *ADBI Working Paper Series,* number 181, February.

DURKHEIM Émile (1969). *Las formas elementales de la vida religiosa*, ed. Schapire, Buenos Aires.

HALPERIN Marcelo (2011). "Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión", *Informe Integrar número 67*, Junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata, Argentina.

HORKHEIMER Max (1969). *Crítica de la razón instrumental*, ed. Sur, Buenos Aires.

ORMELAS Emmanuel (2012). "Preferential Trade Agreements and the Labour Market", *International Labour Office, Employment Working Paper Lumber 117.*

PARSONS Talcott (1968). *La estructura de la acción social*, ed. Guadarrama, Madrid.

PETRI Peter (2008). "Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?", *AsiaPacific Issues, Analysis from the East-West Center,* number 86, October.