

# LE MONDE diplomatique

Edición Nro 91 - Enero de 2007

## Otra organización del comercio internacional era posible...

Por Susan George

Las negociaciones del ciclo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), emprendidas en 2001, resultaron un fracaso. Hay quienes en Europa proponen volver a un proteccionismo nacional o regional. Pero ¿por qué no adaptar a nuestro siglo la idea original de Keynes sobre una Organización Internacional del Comercio (OIC) que incluya el pleno empleo y el progreso social entre sus objetivos?

**E**l ciclo de negociaciones de Doha, enablado en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en la capital de Qatar en 2001, fracasó. El director general de la OMC, Pascal Lamy, intenta desesperadamente resucitarlo, pero los opositores del ciclo de Doha no cesaron de sostener durante toda la negociación que más valía una falta de acuerdo que un mal acuerdo. Desde el comienzo hasta los intercambios (estériles) finales, estas conversaciones acrecentaban el riesgo de favorecer a los productores agrícolas más grandes y de debilitar, incluso de destruir, a las industrias frágiles e incipientes de todo el Sur. Además, mediante el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), Doha podía permitir que el sector privado asumiera el control de los servicios públicos.

El fracaso de Doha podría ser sólo temporario, y por otra parte no significa que los textos fundacionales de la OMC, que se efectivizaron en 1995, hayan sido abolidos. El Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), relativo a los bienes industriales, el AGCS y más de una veintena de otros instrumentos encabezados por la OMC siguen vigentes. Pero su puesta en marcha se encuentra seriamente demorada. El mundo se beneficia de una tregua, de una suerte de aplazo de ejecución. Y quizá de una posibilidad, de una apertura.

Ante el fracaso de este ciclo, muchos se preguntan: qué puede reemplazar a Doha. Algunos responderían que bien se podría uno preguntar qué poner en lugar de un cáncer. Pero en el caso del comercio internacional, la respuesta "nada" sería poco atinada. Mientras que la ausencia de cáncer es deseable sin reservas, la ausencia de un régimen comercial internacional deja el campo libre a acuerdos bilaterales y multilaterales más invasores y más peligrosos aun que lo que resulta la OMC para los miembros más débiles.

### Los pueblos pueden esperar

Mejor que dejar organizar el futuro de las relaciones comerciales a los sospechosos de siempre -los Estados más poderosos, que siguen los pasos de sus firmas transnacionales-, es útil volver sobre la reestructuración mayor de las relaciones internacionales que ocurrió tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En esa época, hasta el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya vocación desde hace un cuarto de siglo se desvió espectacularmente, fueron instituciones bien acogidas y útiles durante un tiempo tanto para el Sur como para el Norte devastado por la guerra.

Mucho antes de que volviera la paz, el economista británico John Maynard Keynes anticipó un proyecto que renovaba de punta a cabo las reglas del comercio mundial. Proponía la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC), adosada a una banca central internacional, la Unión Internacional de Compensación (UIC). La UIC debía emitir una moneda mundial destinada al comercio, el bancor. Aun cuando ni la OIC ni la UIC hayan surgido, conviene reflexionar sobre lo que habría cambiado en caso contrario. Pues tal acontecimiento habría desembocado en un mundo más racional, con un sistema comercial al servicio de los pueblos tanto del Norte como del Sur.

Con la OIC y la UIC, ningún país habría podido registrar enormes déficits comerciales como hoy Estados Unidos (716 mil millones de dólares en 2005) o excedentes comerciales también enormes como China. La deuda aplastante del tercer mundo y las políticas de ajuste estructural aplicadas por el Banco Mundial y el FMI habrían sido impensables en el marco de un sistema como ése. Ciertamente, el plan no habría abolido el capitalismo y merecería ser desempolvado, retocado. Pero, en lo fundamental, no ha perdido actualidad.

Antes de volver sobre el detalle de las reglas que la OIC habría establecido, debemos precisar por qué esta institución no vio la luz. La explicación que se da habitualmente es que los estadounidenses no lo quisieron, lo cual es verdad pero no del todo. Otras razones políticas explican este fracaso.

Estados Unidos y el Reino Unido comenzaron a negociar este acuerdo mucho antes del fin de la guerra; Keynes había lanzado la idea en 1942. Los británicos la defendieron oficialmente en la conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944 (presidida por Keynes). Pero a partir de ese momento los estadounidenses, en sintonía con el sentimiento de sus grandes industriales, eran menos entusiastas. Su jefe de negociaciones, Harry Dexter White, preconizaba en su lugar el Banco Mundial y el FMI. El Congreso estadounidense ratificó enseguida la creación de esas dos instituciones llamada a veces "instituciones de Bretton Woods". La OIC tendría que esperar.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació en 1945. Su componente económica, el Consejo Económico y Social (Economic and Social Council, Ecosoc), fue instado por propuestas estadounidenses y británicas para establecer una OIC. En 1946, el Ecosoc convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo con el fin de examinarlos. Antes de que esta conferencia se reuniera, Estados Unidos decidió enfocar el comercio internacional "a dos puntas", organizando un encuentro reservado a los veintidós Estados miembros de la ONU tan deseosos como Washington de liberalizar el comercio sin demora.

Esos Estados se reunieron en un foro paralelo destinado a esbozar una suerte de medida provisoria (al menos considerada así en esa época).

Firmado en 1947, el GATT entró en vigencia al año siguiente. Todos los participantes esperaban que el acuerdo formara parte de la carta de la OIC, que sería un instrumento permanente. De ahí que no dotaran al GATT de un dispositivo institucional limitado. Al año siguiente, la carta de la OIC fue terminada y confirmada en la conferencia de La Habana, razón por la cual se designa normalmente a este documento con el nombre de Carta de La Habana (su nombre real es Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio).

Si el proyecto que sostiene la OIC no prosperó jamás es porque perdió muy pronto el apoyo político esencial. Keynes murió en 1946; el secretario de Estado estadounidense Cordell Hull, otro partidario de la OIC, renunció por razones de salud poco antes de terminar la guerra; el fugaz entusiasmo que había reinado en Bretton Woods, cuando se "remodelaba el mundo", pasó. El aislacionismo de muchos estadounidenses y de sus representantes en el Congreso tuvo su importancia, sobre todo en la medida en que el mundo de los negocios más bien se oponía a la OIC, considerada a veces demasiado proteccionista y otras no lo suficiente. En cuanto al Departamento de Estado estadounidense, y al del Tesoro, se dedicaron con prioridad al plan Marshall y al establecimiento de diversos acuerdos bilaterales de comercio recíproco. Además, una elección presidencial difícil se anunciaba para 1948 y ninguno de los dos grandes partidos quería sembrar confusión con un acuerdo internacional controversial. Más aun, la Guerra Fría había comenzado, relativizando, tanto para los políticos como para los funcionarios estadounidense, el interés y la urgencia de la OIC.

Una vez reelegido en noviembre de 1948, el presidente Harry Truman por cierto presentó la carta de la OIC (llamada "de La Habana") al Congreso, sin convicción, pero los legisladores, que debían ratificarla, no se preocuparon por someterla a votación. En cambio, el GATT sobrevivió porque, al ser considerado "provisorio", no contenía

prácticamente ninguna reforma institucional. A su manera funcionó bastante bien, puesto que, a lo largo de las décadas, hizo que los derechos de aduana pasaran de un promedio del 50% a un promedio del 5%, a pesar de la persistencia de picos tarifarios elevados en varios países. El GATT organizó ocho ciclos de negociaciones sobre la liberalización del comercio de los cuales el último, la ronda de Uruguay, preparó el acuerdo más ambicioso sobre la OMC. Estos acuerdos comerciales no tuvieron casi nada que ver con lo que Keynes había esperado. La OMC está aun más lejos.

Mientras que la OMC no tiene ningún vínculo con la ONU y, en consecuencia, no reconoce ninguno de sus instrumentos legales (incluida la Declaración de los Derechos Humanos de 1948), la carta de la OIC comienza por hacer referencia a la de las Naciones Unidas. El pleno empleo, el progreso social y el desarrollo se cuentan entre sus objetivos.

Todo el segundo capítulo de la carta trata de los medios de prevenir el desempleo y el bajo empleo. Contrariamente a la OMC, muda al respecto, la OIC pone el acento sobre normas de trabajo justas y sobre la mejora de salarios. Además, hace obligatoria la cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Vale recordar en este punto que el movimiento sindical mundial pasó los seis años siguientes a la creación de la OMC tratando de obtener una "cláusula social", versión muy edulcorada de los principios que figuran ya en la OIC. En definitiva, los sindicatos renunciaron a ello luego de la Conferencia Ministerial de Doha en 2001.

La carta de la OIC prevé el reparto de competencias y de tecnologías; precisa que las inversiones extranjeras no podrían "servir de base para una injerencia en los asuntos interiores" de los Estados miembros. Los países más pobres, los más débiles, están expresamente autorizados a recurrir al intervencionismo y al "proteccionismo" para asegurar su reconstrucción y su desarrollo: "Está justificada la ayuda bajo forma de medidas protectoras", dice la carta.

Se alienta particularmente una acción especial "destinada a promover el desarrollo de una industria particular para la transformación de un producto básico del territorio". Otras cláusulas de la carta, muchas, tratan sobre los productos básicos y velan por la protección de los pequeños productores. Los fondos gubernamentales pueden estabilizar el precio de los productos básicos de un año a otro, y la OIC recomienda además la "preservación de los recursos naturales no renovables". En su conjunto, las medidas relativas a los productos básicos, y aquellas destinadas a alentar las negociaciones entre los miembros que los producen, conducen implícitamente a la OIC a alentar los carteles de productores de materia prima, como la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A la vez, incita a los países productores a transformar sus materias primas en el territorio nacional, para conservar el valor agregado.

En lugar de eso, el precio de los productos básicos bajó. Según la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCED), entre 1977 y 2001 la caída anual de los precios fue de un 2,6% para los productos alimenticios, de un 5,6 para las bebidas tropicales y de un 3,5 para las oleaginosas y los aceites. Únicamente los metales que, a diferencia de los productos alimenticios y de las bebidas, nunca son producidos por pequeños productores, han resistido mejor, ya que cayeron sólo un 1,9% por año, lo que se traduce sin embargo en una baja sensible de los ingresos para los países involucrados.

Contrariamente -una vez más- a los dispositivos en vigor, la carta de La Habana autoriza la ayuda estatal a la industria nacional, mediante subsidios o compras públicas. Reserva a las películas de origen nacional una parte del mercado cinematográfico. Permite a los países signatarios proteger su agricultura y su pesca. Ahora bien, una de las batallas más amargas durante el ciclo de Doha, y que originó su fracaso, afectaba a las subvenciones para las exportaciones agrícolas. La OIC prohibió específicamente la subvención de productos en mercados extranjeros "a un precio inferior al que se exige de un comprador nacional". En caso de dificultades financieras, los Estados pueden limitar sus importaciones, pero deben hacerlo en una medida proporcional a su problema y otorgar cuotas razonables a sus proveedores anteriores.

### Instituciones democráticas

En materia de disposiciones institucionales, las de la OIC son simples y democráticas. Todos los Estados invitados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo pasan a ser miembros de oficio y, en adelante, la incorporación de nuevos miembros debe ser aprobada por la Conferencia. Cada miembro dispone de un voto (mientras que en el Banco Mundial o en el FMI los votos son proporcionales a las contribuciones financieras; es por eso que Estados Unidos puede por sí mismo bloquear una decisión importante). Un miembro atrasado en los pagos de sus

cotizaciones a la ONU pierde su derecho al voto, por lo que, en la OIC, Estados Unidos no habría podido votar muchas veces durante los últimos veinte años...

En cuanto a la "gobernanza", los miembros de la OIC eligen un consejo ejecutivo de 18 miembros, de los cuales ocho vienen de países "cuya importancia económica y participación en el comercio mundial son mayores" y diez representan a diferentes regiones y tipos de economía. Las votaciones se efectúan por mayoría simple o, en ciertos casos, por una mayoría de dos tercios. Los desacuerdos se regulan mediante consultas; si éstas fracasan, todo miembro tiene derecho a remitir dicho desacuerdo al consejo ejecutivo, que podrá autorizar al país perjudicado a tomar medidas de represalia.

Estos esfuerzos, destinados a establecer un nuevo orden comercial, fueron emprendidos en un mundo que todavía se esforzaba por recuperarse de los estragos de la guerra. Nadie -o casi nadie, salvo Estados Unidos- disponía de fondos. El Plan Marshall también tenía como objetivo prevenir una nueva recesión al relanzar el comercio entre Estados Unidos y Europa, sin el cual Washington temía que la maquinaria estadounidense produjera en poco tiempo mucho más de lo que podía venderles a sus consumidores solventes.

### Una moneda mundial

Pero, ¿cómo hacer para que cada uno se levantara y volviera a producir, a comerciar? Keynes formuló su solución a principios de la década del '40. La guerra había sido provocada, en parte, por políticas comerciales que pretendían ganarles de mano a los vecinos vendiendo más barato que ellos, a tal punto que todos los países entraron en una lucha encarnizada para conseguir los mismos mercados. El autor de La teoría general del empleo, el interés y el dinero quería asegurarse de que nadie pudiera jamás acaparar todos los mercados y acumular así enormes excedentes comerciales. La solución que encontró entonces fue la UIC, a la que definió como un nuevo banco central de los bancos centrales que debía emitir la moneda mundial destinada al comercio, el bancor.

Supuestamente, el sistema debía funcionar de la siguiente manera: las exportaciones hacían ingresar bancors, las importaciones hacían salir bancors. El objetivo era que en el balance anual las cuentas de un país con la UCI no fueran superavitarias ni deficitarias, sino "saldadas", es decir, cercanas a cero. Debía asignarse a la moneda de cada país una tasa de cambio fija pero ajustable al bancor. La innovación de Keynes estuvo en reconocer que los países que acumularan demasiados bancors perturbarían el sistema, del mismo modo en que lo harían aquellos que no lograran juntar los suficientes; en otros términos, que los acreedores amenazarían la estabilidad y la prosperidad tanto como los deudores.

Pero, ¿cómo podía obligarse a los países a perseguir un saldo cercano a cero y a mantenerlo? El método era ingenioso. En tanto banco central y emisor de la nueva moneda, la OIC otorgaría créditos a todos los Estados, exactamente como hacen los bancos con clientes pagos. El descubierto autorizado debía corresponder a la mitad del valor medio de las transacciones comerciales realizadas por un país durante los cinco años anteriores. Todo país que excediera el descubierto autorizado habría pagado intereses sobre la diferencia. Así, se incitaba a los deudores a pagar sus déficits, pero -y allí estaba el gran hallazgo- los acreedores (es decir los Estados que hubieran registrado un balance de pagos superavitario) también debían pagar intereses sobre sus excedentes. Cuanto más se elevaran uno y otro, más subiría la tasa de interés.

Es más, los países deficitarios se habrían visto obligados a devaluar su moneda para bajar el precio de sus exportaciones y volverlas más atractivas. Los países superavitarios, por su parte, habrían hecho lo contrario: revaluar su moneda para que sus exportaciones fueran más caras y disuasivas. Si un país superavitario no redujera su excedente, la OIC confiscaría la suma que sobrepasara el descubierto autorizado para ubicarla en un fondo de reserva. Keynes confiaba en que este fondo serviría para financiar fuerzas policiales internacionales, operaciones de rescate en caso de desastres y otras medidas beneficiosas para todos los Estados miembros.

El mecanismo era muy hábil. Para evitar pagar intereses o, peor aun, ver confiscado su dinero, los Estados superavitarios habrían rivalizado por aumentar sus importaciones de los Estados deficitarios. Y los Estados deficitarios, al vender más, habrían favorecido su equilibrio comercial. Beneficios y más beneficios. Auge del comercio internacional, garantías para los trabajadores, mayor prosperidad y mejor repartida, relaciones más pacíficas, aumento de los fondos invertidos en el desarrollo de los países pobres, que no habrían acumulado las deudas que tienen hoy en día.

Pero este proyecto de Keynes no prosperó. Y el mundo de la posguerra que él se imaginaba nunca vio la luz. Por su parte, las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI ocasionaron daños enormes; la monumental deuda del tercer mundo jamás será reembolsada; Wall Street decide el rumbo de la política en lugar de gobiernos elegidos democráticamente (a punto tal que países como Argentina se rebelan); los Estados más pobres no se benefician con las reglas del comercio mundial; el egoísmo de los ricos crece a medida que crecen sus riquezas.

¿Cómo hacer del comercio justo una realidad cuando ya existen la OMC y sus reglas? George Monbiot piensa que el Sur endeudado debería blandir sus 26 billones de dólares de deuda como una especie de amenaza nuclear contra el sistema financiero mundial si éste no acepta establecer una OIC. El Sur también podría instaurar su propia Unión de Compensación, más modesta que la prevista originalmente (¿por qué América Latina no podría ser el primer continente en instrumentar un proyecto así?). Un gobierno nuevo, en Francia por ejemplo, podría incluso incluirlo en su programa (se han visto cosas más raras)... Pero antes de detallar los mecanismos, es útil comprender que nada nos obliga a reinventar la rueda del comercio. Keynes ya pasó por aquí...

*Edición Cono Sur*