Imprimir

Todavía recuerdo haber asistido a la primera reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 1996, un año después de su fundación. No sabía por qué se había invitado a conocidos opositores de la globalización como yo; Supongo que fue para inculcarnos la lección de que era inútil resistir. Un aura de triunfalismo impregnaba la reunión. Tanto los ministros de comercio como los ejecutivos corporativos proclamaron que la globalización era el inevitable devenir.
Las restricciones estatales sobre el libre flujo de bienes, servicios y capital eran cosa del pasado. Dentro de lo que los observadores escépticos como yo denominamos la "bendita trinidad del multilateralismo", había una clara división del trabajo: el Fondo Monetario Internacional (FMI) eliminaría las barreras a los flujos de capital, el Banco Mundial transformaría los países en desarrollo en economías de libre mercado, y la OMC, a la que el ex-director general Mike Moore llamó la "joya de la corona del multilateralismo", lideraría la eliminación de cualquier barrera restante al comercio internacional impulsado por las empresas.

Hace un cuarto de siglo, el sistema multilateral de gobernanza económica mundial había alcanzado su cúspide. Hoy, la OMC, el FMI y el Banco Mundial atraviesan una profunda crisis de legitimidad. Esta erosión del multilateralismo liderado por Occidente ha ido acompañada de una crisis política que ha debilitado el poder hegemónico que sustenta el sistema, mientras que el trascendental cambio del centro de acumulación global de capital de Estados Unidos a China solo ha hecho que acentuarse. Estos desarrollos abren la posibilidad de un futuro mejor para el Sur Global.

## El nacimiento del Nuevo Orden Internacional

El FMI y el Banco Mundial se fundaron en la histórica conferencia de Bretton Woods en 1944. Se suponía que serían seguidos en breve por la Organización Internacional de Comercio (ITO por sus siglas en inglés). Pero la Carta de La Habana de 1948 -que estableció los parámetros de la ITO- no fue sometida para su ratificación al Senado de los Estados Unidos. La razón de dicha omisión fue que la administración Truman no sentía que tenía los votos para superar la

oposición de los republicanos aislacionistas y los intereses corporativos estadounidenses, preocupados por las “concesiones proteccionistas” a los países en desarrollo, que habían asistido a la reunión de La Habana en mayor número que a la conferencia de Bretton Woods cuatro años antes. Con el comercio exterior constituyendo una parte relativamente pequeña de la economía estadounidense, Washington finalmente se conformó con un sistema de regulación mucho más débil, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

¿Por qué Estados Unidos cambió de opinión unas décadas después? En la década de 1980, los mercados extranjeros se habían vuelto mucho más importantes para las corporaciones estadounidenses y era importante romper las barreras de entrada, especialmente en los países en desarrollo. La agroindustria estadounidense se quejó de cómo dichos países protegían sus sectores agrícolas de las importaciones baratas subvencionadas.

También había preocupación en Washington por países en el este de Asia como Corea del Sur, Taiwán y Malasia, que participaron en políticas de exportación agresivas mientras construían industrias manufactureras protegidas por altos aranceles y cuotas de importación. Sus economías estaban en camino de producir bienes que pudieran competir con los Estados Unidos.

Como principal impulsor de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales -que duró una década-, Washington confiaba en que un organismo internacional fuerte que impusiera estrictas reglas de libre comercio beneficiaría a sus corporaciones, que consideraba las más competitivas del mundo. Las reglas e instituciones de la OMC promoverían, consolidarían y legitimarían las estructuras del comercio global asegurando la hegemonía de los intereses estadounidenses.

La Comisión Europea decidió unirse al tren de un régimen comercial internacional fortalecido principalmente porque, como Washington, quería abrir los mercados en desarrollo a sus enormes excedentes agrícolas.

Las industrias líderes en Europa y Japón, incluidos los sectores del automóvil, la tecnología de la información y el sector farmacéutico, también tenían interés en prevenir la aparición de nuevos competidores del este y sudeste asiático al convertir la adquisición de tecnologías complejas por parte de este último ("piratería intelectual") en una violación de las reglas comerciales, o impidiéndoles que utilizaran restricciones comerciales para desarrollar sus industrias.

Hipocresía y Extralimitación

Si bien la retórica de la OMC se basaba en el libre comercio, tres de sus acuerdos más importantes tenían el objetivo real de crear monopolios. El Acuerdo sobre Agricultura (AOA) institucionalizó el dumping de los excedentes estadounidenses y europeos en los países en desarrollo al obligar a estos últimos a poner fin a las cuotas de importación y reducir sus aranceles. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) buscaba institucionalizar el monopolio de alta tecnología de las corporaciones estadounidenses al prohibir la ingeniería inversa y otros métodos utilizados por los países en desarrollo para establecer el acceso universal al conocimiento.

El Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIM) buscaba evitar que los países imitaran el uso de la política comercial de Japón, Corea del Sur y Malasia, incluidas medidas como la reducción de insumos importados en productos terminados a favor de insumos locales, para construir industrias que pudieran convertirse en competidores importantes de los gigantes farmacéuticos, automotrices y de tecnología de la información en los mercados regionales y globales.

El impulso agresivo de Estados Unidos y la Unión Europea para nuevas negociaciones comerciales después de la Ronda de Uruguay provocó la resistencia de los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil, lo que llevó al colapso de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en 1999 en medio de protestas callejeras generalizadas y disturbios con la policía (nunca olvidaré la paliza que recibí).

Luego, en 2003, con la influencia proporcionado por India, Brasil y China (miembro de la OMC desde 2001), los países en desarrollo pudieron evitar que Estados Unidos y la UE intentaran desmantelar la protección gubernamental de los pequeños agricultores. También frustraron los intentos de endurecer el ya restrictivo Acuerdo ADPIC e impidieron un intento de llevar la inversión, la contratación pública y la política de competencia al ámbito de la OMC.

La retirada del multilateralismo

A medida que la resistencia de los países en desarrollo se consolidaba bajo el liderazgo de India, Brasil y China, Estados Unidos comenzó a abandonar la estrategia de liberalización comercial multilateral a través de la OMC. Después del colapso de la Quinta Conferencia Ministerial en Cancún en 2003, el Representante de Comercio de Estados Unidos de la administración Bush, Robert Zoellick, advirtió: “Mientras los miembros de la OMC reflexionan sobre el futuro, Estados Unidos no esperará: avanzaremos hacia el libre comercio con países que pueden hacerlo”. Durante los próximos años, Estados Unidos y la UE se esforzaron en forjar acuerdos comerciales bilaterales o acuerdos multilaterales limitados, como el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) favorecido por la administración Obama.

La guerra comercial de Trump con China no inició el movimiento hacia el unilateralismo; simplemente llevó la retirada del multilateralismo -que ya había comenzado en 2003- a su clímax. Incluso el controvertido bloqueo de jueces de su administración a la corte de apelaciones de la OMC fue una extensión de prácticas anteriores. En 2016, la administración Obama, supuestamente multilateralista, destituyó a un miembro del Órgano de Apelación de Corea porque no estaba de acuerdo con las sentencias de este último en cuatro disputas comerciales que involucraban a Estados Unidos.

Incapaz de superar el obstruccionismo estadounidense, el director general de la OMC Roberto Azevêdo renunció en 2020, un año antes de que supuestamente terminara su mandato. El diplomático nigeriano Ngozi Okonjo-Iweala fue favorecido por la mayoría de los miembros como reemplazo, pero Washington retrasó el proceso mientras esperaba a otro candidato que se consideraba más comprensivo con los intereses de Estados Unidos.

Los miembros de la OMC han buscado una mayor cooperación de Washington bajo la administración Biden. El primer movimiento de su equipo pareció alentador: dejó de bloquear a Okonjo-Iweala, que ahora es la primera mujer en encabezar la OMC. Pero dados los dieciocho años de unilateralismo bajo las administraciones republicana y demócrata, pocos miembros de la organización están a la espera de cambios más significativos en el comportamiento de Washington.

Los términos y condiciones del FMI

Si bien la posición del FMI ni la del Banco Mundial está tan perjudicada como la de la OMC, su situación sigue siendo grave. Bajo la exdirectora gerente Christine Lagarde, el FMI había servido como miembro de la llamada Troika, junto con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, que impuso salvajes programas de austeridad en Irlanda y Grecia tras la crisis financiera mundial de 2008. El papel del FMI en salvar a los bancos europeos presionando a los pueblos irlandés y griego demostró que no se había desviado del enfoque que adoptó tras la crisis financiera asiática de 1997-1998: recortar los presupuestos gubernamentales, despedir a la gente y canalizar los ahorros de este proceso draconiano hacia pagar a los acreedores del sector privado. Estas medidas “procíclicas” debían adoptarse incluso si impedían un retorno temprano al crecimiento y causaban un dolor generalizado.

El COVID-19 pareció ser un balón de oxígeno para las relaciones públicas del FMI. La actual directora gerente, Kristalina Georgieva, se jactó de un cofre de guerra de 1 billón de dólares que el fondo estaba dispuesto a desembolsar para enfrentar el desafío de lo que la misma directora calificó de una “pandemia única en la vida”. Solo había un problema: muchos miembros del FMI que necesitaban con urgencia el efectivo no estaban mordiendo el anzuelo. Un programa de “alivio de la deuda” de 20.000 millones de dólares para unos veinticinco países africanos encontró pocos interesados; solo Camerún, Côte d’Ivoire, Etiopía y Senegal solicitaron fondos.

Los otros países estaban preocupados no solo porque habían presenciado cómo el FMI

pasaba por el rodillo a Grecia, Irlanda y otros países europeos, sino porque habían leído la letra pequeña. Descubrieron que el FMI estaba ofreciendo préstamos, no donaciones; que la iniciativa no era la cancelación de la deuda, sino una reestructuración de los préstamos adeudados a los gobiernos de los países ricos por los países deudores para que pudieran hacer sus pagos de deuda posteriormente; y que aceptar un préstamo sometería a un país al mismo régimen de condicionalidades y vigilancia temidas que acompañaba a los préstamos habituales del FMI.

En resumen, los países en desarrollo consideraron que los programas del FMI para combatir los efectos del COVID-19 eran más de lo mismo: préstamos que los colocarían en lo que Cheryl Payer ha llamado acertadamente la “trampa de la deuda”. Un desincentivo adicional fue el temor a ser incluido en la lista de vigilancia de los bancos privados que veían la solicitud de ayuda del FMI como un indicador de no ser solvente. Cuando se le preguntó por qué el FMI no canceló simplemente la enorme deuda de los países en desarrollo a la luz del catastrófico impacto económico de COVID-19, Georgieva ofreció la excusa poco convincente de que sus estatutos no lo permitían.

Problemas de credibilidad en el Banco Mundial

La razón de ser oficial del Banco Mundial es poner fin a la pobreza. Pero la pobreza estaba en aumento incluso antes de COVID-19. Se había vuelto especialmente grave en África, debido en parte a las condiciones creadas por los préstamos neoliberales para el ajuste estructural del Banco Mundial y los de una institución hermana, el FMI.

Este no es el único problema de reputación al que debe hacer frente el Banco Mundial. Si bien un estudio encargado por el Banco hizo sonar la alarma sobre los efectos de un aumento de temperatura promedio de 4°C para el cambio de siglo, la agencia ha sido vulnerable a acusaciones de hipocresía por continuar promoviendo la inversión en multitud de plantas de carbón en todo el mundo, unas de las grandes fuentes de emisiones de carbono. También está profundamente involucrado en el embrollo en torno al Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, o REDD+,

muchos de cuyos proyectos financia. Los pueblos indígenas de todo el mundo llaman al programa una receta para la desposesión de aquellas comunidades que dependen de los bosques.

Estos problemas son indicativos de una crisis de legitimidad todavía más profunda: el colapso de la lógica detrás del neoliberalismo, la liberalización comercial y la globalización frente a la creciente pobreza y desigualdad, el cambio climático y el estancamiento económico global. El Banco Mundial sigue apoyando la liberalización del comercio, pero su defensa se ha vuelto cada vez más silenciosa.

De hecho, algunas figuras prominentemente identificadas con el neoliberalismo respaldado por el Banco Mundial se han retractado. En su libro de 2018 *The Future of Capitalism*, el gurú de la economía de Oxford Paul Collier, quien se desempeñó como director del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo del Banco de 1998 a 2003, critica a toda la profesión de la economía por su defensa de la globalización y el libre comercio:

“La profesión ha sido poco profesional, temerosa de que cualquier crítica fortaleciera el populismo, por lo que se ha trabajado poco en las desventajas de estos diferentes procesos. Sin embargo, los inconvenientes eran evidentes para los ciudadanos comunes, y el aparente rechazo de los economistas a dichos inconvenientes ha resultado en una negativa generalizada de la gente a escuchar a los ‘expertos’. Para que mi profesión restablezca su credibilidad, debemos proporcionar un análisis más equilibrado, en el que se reconozcan y evalúen adecuadamente las desventajas con miras a diseñar políticas que las aborden. La profesión saldrá más reforzada entonando el mea culpa que con más defensas indignadas de la globalización”.

El reinado del Norte Global

Las instituciones de Bretton Woods no solo están sufriendo crisis políticas y un paradigma intelectual destrozado, sino también una disputa debilitante y prolongada sobre la reforma de la gobernanza. A pesar de unos cincuenta años de intentos, los países del Sur Global no

han logrado que los poderes dominantes en ambas instituciones acepten ni siquiera una mínima reforma.

En el FMI, Estados Unidos tiene más del 16% del poder de voto, lo que le otorga un veto efectivo sobre cualquier cambio en los estatutos o políticas importantes. Europa es el siguiente bloque más poderoso del FMI. Los cuatro BRICS más grandes (Brasil, Rusia, India y China) son responsables de más del 24% del PIB mundial, en comparación con el 13% de las cuatro economías europeas más grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia). Sin embargo, los primeros tienen una participación combinada de votos del FMI de solo el 10%, en comparación con el casi 18% de las cuatro naciones europeas. Los cambios de poder de voto prometidos desde hace mucho tiempo de los países desarrollados a los países en desarrollo han representado un cambio marginal del 2,6%, según los analistas Robert H. Wade y Jakob Vestergaard. Mientras tanto, Europa sigue sin estar dispuesta a renunciar a su "derecho" a nombrar al director/a gerente del fondo.

Problemas similares afectan al Banco Mundial. Estados Unidos ejerce casi el 16% del poder de voto y puede contar con su influencia en los países europeos. En una "realineación" de las acciones con derecho a voto en el Banco Mundial hace unos años, según el Proyecto Bretton Woods, la proporción de votos en África aumentó en menos del 0,2%. Los países de ingresos altos continúan aferrándose a casi el 61% de los votos, mientras que los países de ingresos medios tienen menos del 35% y los países de bajos ingresos menos del 5%. Además, Estados Unidos ha mantenido el privilegio de nombrar al director del Banco Mundial.

Transición hegemónica

La crisis del sistema multilateral dominado por Occidente solo puede profundizarse con la fatal conjunción en los Estados Unidos de una pandemia fuera de control junto con la erosión de las instituciones políticas y el desmoronamiento de la economía.

El poder estadounidense ha apuntalado el sistema, pero la reputación internacional del país se encuentra en su punto más bajo en décadas. Mientras tanto, un gran número de

estadounidenses ha dado prioridad a abordar los problemas internos del país y ha alimentado un nuevo estado de ánimo aislacionista, que Trump ya encarnó y que resultará difícil de revertir por Biden.

Debido a la transferencia de gran parte de la base industrial estadounidense a China por parte de las corporaciones transnacionales estadounidenses y a sus propios rápidos avances tecnológicos, China se ha convertido en el nuevo centro de acumulación de capital global.

En los últimos años, Pekín se ha movido al espacio ideológico que ha dejado vacante unos Estados Unidos desanimados. Antes del coronavirus, China articuló una visión de la "conectividad" como la próxima fase de la globalización, acompañándola con la iniciativa de 1 billón de dólares para la Nueva Ruta de la Seda, que tiene como objetivo integrar la masa continental euroasiática a través de proyectos de infraestructura, ferrocarriles y generación de energía.

Pekín también ha liderado la creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés), un acuerdo de libre comercio firmado recientemente que reúne a quince países de Asia y el Pacífico. Muchos observadores ven un incipiente sistema multilateral emergiendo en una serie de iniciativas en las que Pekín ha tomado la delantera en su promoción: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo de Reservas de Contingencia.

Pekín ha impulsado estas iniciativas con mucha cautela, al igual que lo ha hecho al promover el renminbi como una posible moneda de reserva. Según el discurso de China, estas instituciones no buscan suplantar, sino coexistir con el FMI, el Banco Mundial y la OMC. De hecho, China ha contado con el asesoramiento y la cooperación del FMI y el Banco Mundial para su creación. Los líderes chinos obviamente están tratando de suavizar las expectativas sobre estas instituciones, aparentemente preocupados por la carga de responsabilidad que se espera de una gran potencia.

En lugar de ser desplazadas o asumidas por los chinos, es probable que las instituciones de

Bretton Woods sigan avanzando a medias, proporcionando cierta competencia ideológica a los chinos al promover un desarrollo dirigido por las empresas en lugar de uno dirigido por el estado, pero incapaces de competir con ellos en cuanto a recursos. Cuando se trata de pedir dinero prestado o buscar ayuda para el desarrollo, cada vez más países del Sur Global se abrirán camino hacia Pekín en lugar de hacia la sede del FMI y el Banco Mundial en Washington.

Igualmente, el sistema de comercio mundial se está desplazando hacia una mezcla de instituciones, incluida una OMC muy debilitada, acuerdos regionales como el RCEP, bloques comerciales de países en desarrollo como Mercosur en América del Sur, tratados bilaterales como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Corea, así como acuerdos de libre comercio no institucionalizados e iniciativas bilaterales y unilaterales.

Esta situación guarda cierto parecido con la era anterior a la OMC. Para muchos países en desarrollo, el período comprendido entre 1948 y 1995 bajo el débil régimen comercial del GATT fue una época con mayor margen de desarrollo, debido a la falta de presión para abrir los sectores agrícola y manufacturero, los débiles mecanismos de disputas comerciales y la ausencia de medidas de perjudiciales para el desarrollo como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. En ausencia de un multilateralismo genuino, no distorsionado por el poder de un líder hegemónico asertivo, el régimen comercial actual bien puede ser el mejor sistema para el Sur Global que sea realmente posible.

El fin de una era

El libre flujo de capitales y bienes que las instituciones multilaterales promovieron durante la larga era de Bretton Woods ha sido una bendición para las corporaciones occidentales, particularmente las estadounidenses, y un importante contribuyente al aumento de la desigualdad global. La desindustrialización y el estancamiento de los salarios provocados por la liberalización del comercio y el capital ha sido el destino de la clase trabajadora en la última parte de este período. En el Sur Global, la reducción radical de los aranceles, la

eliminación de las cuotas de importación, la imposición de acuerdos monopolísticos en beneficio del Norte Global, los programas de ajuste estructural y los ciclos de deuda promovidos por el FMI, el Banco Mundial y la OMC han implicado la miseria para cientos de millones de personas.

Hubo países en desarrollo en Asia oriental que prosperaron bajo este sistema. Pero esto fue solo porque despreciaron alegremente las prescripciones neoliberales incluso cuando prometieron cumplir con estos “principios”. La más notable entre estas excepciones fue China, cuyo poderoso gobierno posrevolucionario permitió a las corporaciones del Norte obtener superbeneficios mediante la explotación de la mano de obra china, mientras utilizaba sus inversiones para desarrollar sectores clave de la economía y forzar la transferencia de tecnología, un proceso que eventualmente acabaría con la presencia de dichas corporaciones.

Estas “excepciones” están cambiando el centro de la acumulación de capital global y, no solo presentan un modelo de desarrollo alternativo, sino que son una fuerza contraria a las instituciones económicas multilaterales y de Estados Unidos que le fallaron al Sur Global.

Walden Bello, reconocido intelectual filipino. Es presidente nacional de la coalición Laban ng Masa y es profesor adjunto de sociología en la Universidad Estatal de Nueva York en Binghamton y autor de 25 libros, el más reciente de los cuales es Paper Dragons: China and the Next Crash. (2019) y Contrarrevolución: El ascenso global de la extrema derecha (2019).
Fuente: https://www.sinpermiso.info/textos/1995-2021-auge-y-caida-del-multilateralismo
Foto tomada de:
https://www.sinpermiso.info/textos/1995-2021-auge-y-caida-del-multilateralismo