

LA INESTABILIDAD ECONÓMICA Y JURÍDICA DEBILITA LAS RELACIONES GLOBALES

*Ignacio Basombrio Zender**

RESUMEN

El escenario internacional se encuentra afectado por tensiones económicas, que socavan la esencia del multilateralismo y crean problemas para el conjunto de países que integran la comunidad internacional. Retroceder en el tema del multilateralismo no anticipa un final feliz. Por el contrario, abre espacio para el aislamiento, para los conflictos, para las restricciones súbitas y, por ende, para configurar un espacio de inestabilidad que, en mayor medida, afectará a los países emergentes. Lo importante, frente a la escalada proteccionista, es mantener con firmeza los principios esenciales del trato nacional.

ABSTRACT

The international scenario is affected by economic tensions, which undermine the essence of multilateralism and create problems for all the

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Abogado Principal del Estudio Flores-Araoz. Ex Presidente (e) de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI). Se ha desempeñado en diversos cargos, entre ellos, Funcionario Internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Grupo Andino, (1977-1988); Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1985-1991); Director del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, (1986-1991); Consultor de la Comisión Europea (1992); Asesor de Cooperación Financiera Internacional de ALIDE (1993-1997); entre otros.

countries that make up the international community. Going back on the issue of multilateralism does not anticipate a happy ending. On the contrary, it opens space for isolation, for conflicts, for sudden restrictions and, therefore, to configure a space of instability that, to a greater extent, will affect emerging countries. What is important, in the face of protectionist escalation, is to firmly maintain the essential principles of national treatment.

Palabras clave: OMC - Estados Unidos de América - comercio internacional - NAFTA - GATT - proteccionismo – economía internacional - Grupo Andino - globalización - competencia.

Keywords: WTO - United States of America - international trade - NAFTA - GATT - protectionism - international economy - Andean Group - globalization - competition.

El escenario internacional se encuentra afectado por tensiones económicas, que socavan la esencia del multilateralismo y crean problemas para el conjunto de países que integran la comunidad internacional. Se han abierto incógnitas sobre la evolución de la producción, las inversiones y el comercio. Las bases institucionales se han debilitado y crecen la desconfianza y el pesimismo. Los dirigentes de las principales potencias económicas del mundo no encuentran elementos de consenso. En consecuencia, las divergencias en el discurso y, en menor medida, en la adopción de medidas proteccionistas, han iniciado una etapa de inestabilidad no conocida desde la década de los años 80, cuando se inició la Ronda de Uruguay y, posteriormente, se constituyó la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Existe coincidencia en la mayor parte de los analistas de la política comercial internacional sobre la responsabilidad que, en todo este proceso de mutuas desconfianzas, le corresponde al presidente de los Estados Unidos, señor Trump. En su campaña electoral anticipó las líneas maestras de su política. En consecuencia, los desarrollos posteriores no constituyen sorpresas. Fueron, en verdad, previamente anunciados por el mandatario republicano.

Voces sensatas dentro del movimiento conservador de los Estados Unidos y del partido Republicano consideran que “Hacer América Grande, Otra Vez”, tal como lo sostiene el señor Trump, no significa “Hacer América como en 1929”, según la gráfica expresión del Senador Ben Sasse. Tal personaje político no vaciló en advertir que fueron políticas similares las que desencadenaron la Gran Depresión de 1929. Agregó, por mi parte, que el proteccionismo abonó en favor de las tensiones que condujeron a la Segunda Guerra Mundial.

Contrariamente a lo que piensa el mandatario de los Estados Unidos y el grupo cada vez menor del partido Republicano que apoyan sus políticas, el proteccionismo no traerá consigo más y mejores empleos en tal país. No significará, además, liberarse de potencias extranjeras que han acentuado su influencia en la economía como consecuencia de sus exportaciones. Académicos y empresarios consideran que criterios de tal naturaleza constituyen un gran error. En efecto, en una economía como la norteamericana, así como en el resto de países, el aumento de las tarifas aduaneras, y la adopción de otras medidas de restricción al comercio, aumentan los precios y destruyen empleos en el sector de la manufactura. La prestigiosa empresa consultora Baker McKenzie sostuvo, con razón, que “resulta difícil predecir en qué se concretarán los mensajes lanzados por Trump durante su campaña electoral. No obstante, a corto plazo, las empresas deben empezar a identificar los riesgos –y oportunidades– potenciales que se derivan de la agenda internacional y de inversiones”. Agrega, caracterizando la situación derivada del desarrollo del proceso de globalización, que “durante décadas, las empresas multinacionales han sido eslabones en una larga cadena de valor global en la que colaboran con sus socios del NAFTA y otros aliados a nivel mundial para crear, fabricar, distribuir y vender todo tipo de productos”.

La estructura institucional del comercio mundial, dentro de la cual se desenvuelven elementos claves para el desarrollo como las inversiones, se ha basado en el reconocimiento que la interdependencia y lo multilateral priman sobre el aislamiento, el proteccionismo y las medidas unilaterales. En la medida que naciones pequeñas, por necesidades económicas o

consideraciones ideológicas, alteraban las reglas, los efectos en el sistema mundial no tenían importancia relevante. Pero cuando la potencia dominante comienza a patear el tablero, se socavan las bases fundamentales de la economía internacional.

Según lo afirman Ana Swanson y Jack Ewing, en un artículo publicado en *The New York Times*, “la OMC fue empujada a un papel incómodo –y potencialmente perjudicial– como el juez principal en una lucha intensa entre sus miembros más poderosos. El centro de la batalla es si es cierta la afirmación de EE.UU. de que sus amplios aranceles al acero y el aluminio son necesarios para proteger la seguridad nacional o si simplemente se trata de un ardid para proteger a los productores de metal estadounidenses de la competencia mundial”.

Debe tenerse presente, como un obligado telón de fondo, que fueron los Estados Unidos los que impulsaron las estrategias principales para superar el mercantilismo y el proteccionismo en las relaciones económicas internacionales. Luego de la crisis de la deuda externa de 1982, mediante la acción de los organismos financieros internacionales, se establecieron condicionalidades cruzadas, cuyo sustento teórico se encontraba en el denominado Consenso de Washington.

La libertad de comercio, la drástica reducción de los aranceles a la importación y el desmantelamiento de las abundantes medidas para arancelarias, constituyeron elementos centrales de ese proceso destinado a modificar la estructura de las relaciones económicas internacionales y las opciones nacionales de política económica. Ahora, en la actual coyuntura, es el mismo país que impulsó decididamente su creación, el que promueve situaciones que afectan la capacidad de resistencia de la OMC. En tal sentido, al igual que aconteció anteriormente con el GATT, debido a los incumplimientos de los compromisos adoptados, la OMC podría ingresar en una situación de crisis y perder importancia como el foro establecido para resolver disputas comerciales e imponer reglas para mantener el libre comercio.

Conforme lo sostienen Ana Swanson y Jack Ewing, “un fallo contra la administración Trump podría incitar a EE.UU. a abandonar por completo

la OMC. Sin embargo, apoyar la afirmación estadounidense sobre la seguridad nacional también podría disminuir significativamente la autoridad del grupo e impulsar a que otros países empiecen a citar su propia seguridad nacional para hacer caso omiso de reglas inconvenientes en temas como propiedad intelectual, normas ambientales o subsidios agrícolas”.

El profesor Ricardo Bouzas, que ha dedicado largos años al análisis de las relaciones económicas internacionales, efectuó, en una declaración al diario La Nación de Buenos Aires, una reflexión muy oportuna y adecuada para el temporal derivada del proteccionismo y del papel de lo multilateral en la comunidad internacional. Bouzas sostuvo respecto del papel de la OMC que “comúnmente se piensa que es una institución dedicada a liberalizar el comercio. En parte por esa razón, el estancamiento de la Ronda Doha dio lugar a una percepción de pérdida de relevancia. Sin embargo, la OMC tiene un rol igual o más importante: contener los riesgos de guerras comerciales y el aumento del proteccionismo. Este otro papel de la OMC puede volver a ponerla en un rol más central del que ha tenido en el contexto de la retórica de la liberalización continua”.

Todo parece indicar, sin embargo, que los radicales de la administración Trump están más inclinados a bloquear a la OMC que a respetar su capacidad y atribuciones para actuar como un agente catalizador para interrumpir o atenuar las intenciones de guerras comerciales. Por ello, el mismo Bouzas subraya que “es muy probable que asistamos a un período de fuerte retracción del multilateralismo. En esa dirección apunta un fenómeno sobre el que hay más certeza: la dificultad para “gobernar” el proceso de creciente integración económica global en un contexto de heterogeneidad y difusión del poder. Si la agenda comercial de EE.UU. se sigue frustrando en el ámbito multilateral (algo muy probable), la tentación de recurrir a caminos más ríspidos será muy difícil de resistir. El multilateralismo será una víctima inevitable”. Es obvio, en consecuencia, que el proteccionismo de Trump anticipa tensiones y contradicciones en las relaciones internacionales, porque existe un profundo trasfondo político, con una dosis combinada de prepotencia e irresponsabilidad, en el pensamiento del mandatario norteamericano.

Retroceder en el tema del multilateralismo no anticipa un final feliz. Por el contrario, abre espacio para el aislamiento, para los conflictos, para las restricciones súbitas y, por ende, para configurar un espacio de inestabilidad que, en mayor medida, afectará a los países emergentes, que posiblemente perderán inversiones y mercados.

LAS DIMENSIONES DEL PROTECCIONISMO

El proteccionismo no es solo un fenómeno de naturaleza económica en virtud del cual se afectan las relaciones comerciales internacionales. Sus efectos se proyectan, además, en la política tanto al interior de las naciones en las cuales se introducen medidas de control y de regulación, afectando al libre cambio, como a las relaciones entre los Estados.

De alguna manera los cambios que se derivan de las medidas de protección a los mercados internos, constituyen violaciones implícitas de compromisos generales que enmarcan, sobre los principios de la buena fe y de la estabilidad jurídica en las vinculaciones entre los Estados, a las relaciones económicas internacionales.

Los argumentos que se han utilizado principalmente en los Estados Unidos para justificar el proteccionismo se sustentan en un hecho que acredita la realidad: el saldo negativo en las relaciones de intercambio de esa potencia con otros países o grupos de países con los cuales mantiene intercambios comerciales.

En base a una simple interpretación sobre los saldos de la relación, especialmente a partir de la administración del presidente Trump, se afirma, sin ambages, que las restricciones que se pueden imponer constituyen una modalidad de autotutela para efectos de restablecer una situación que podría considerarse como poco favorable para los intereses nacionales de los Estados Unidos.

Sin embargo, tal interpretación simplista no constituye una respuesta que se pueda considerar como adecuada para efectos de interpretar correctamente los fenómenos en curso. En efecto, se tienen que evaluar

otros elementos y variables que permiten establecer una correcta interpretación de las tendencias económicas. Si bien es cierto la potencia del norte tiene un déficit con sus socios comerciales, no es menos cierto que transfiere capitales, exporta su propia moneda sin respaldo suficiente por cuanto esta se emite para cubrir el endeudamiento del Estado, coloca sus obligaciones en los mercados internacionales y, de tal manera, asegura el financiamiento externo para cubrir los gastos fiscales y para mantener los ingresos de la sociedad.

Además, la potencia del norte estimula y desarrolla las principales transformaciones tecnológicas, que marcan la nueva etapa de la economía internacional, sustentada en el conocimiento y en la utilización de las tecnologías de la información. En consecuencia, son las empresas norteamericanas las que mantienen, más allá de las cifras del comercio de importación y exportación de bienes, un liderazgo y dominio sobre la economía mundial en su conjunto, en los sectores de vanguardia que son los que actualmente masifican el acceso a la información, al conocimiento, a las transferencias bancarias (creando el mercado financiero global) y mediante el comercio electrónico a nuevos paradigmas para la comercialización de productos.

Por tanto, el predominio de la economía norteamericana se mantiene en el escenario internacional como consecuencia del fuerte impulso innovador de ese país, cuyas empresas registran los mayores valores de capitalización bursátil en el mundo, debido a la importancia de sus productos y servicios.

En consecuencia, las medidas de aislamiento que acompañan a la concepción del proteccionismo no guardan relación con la economía real y sus tendencias hacia el futuro. Por el contrario, la defensa de áreas manufactureras tradicionales, como el acero, por ejemplo, puede generar alteraciones profundas en las relaciones financieras entre los Estados Unidos y los países que se consideren afectados por las medidas restrictivas y la aplicación de aranceles. Naciones como la República Popular de China, por ejemplo, pueden modificar su patrón de tenencia de activos financieros, desplazando al dólar y las obligaciones emitidas por el Tesoro americano o las empresas de ese país para acumular metales como el oro y otros

instrumentos financieros ajenos a las decisiones norteamericanas para asegurar sus reservas monetarias.

Considero que no tiene sentido, en términos de proyección hacia el medio y largo plazo, que Estados Unidos se haya retirado y, por ende, dejado de participar en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. En virtud de tal asociación un grupo importante de naciones, entre las cuales se encuentra el Perú, marcarían nuevos términos de relación económica y comercial en la Cuenca del Pacífico.

Por otro lado, tampoco parece tener sentido y proyección en el tiempo las reiteradas amenazas contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también conocido como NAFTA, por sus siglas en inglés. Tal instrumento ha permitido un desarrollo empresarial importante entre México, los Estados Unidos y Canadá, constituyendo una zona de comercio, de movilización de recursos de capital, de transferencia de tecnología y de protección de los elementos constitutivos de la propiedad intelectual.

En áreas como las finanzas o la innovación tecnológica el ganador neto son los Estados Unidos. Sin embargo, tal factor no se reconoce en la administración del presidente Trump, que antepone los criterios discriminatorios de su política migratoria sobre cualquier otra consideración política o económica. Por tanto, no se le asigna suficiente importancia, al momento de plantear una eventual revisión o denuncia del NAFTA.

En términos políticos, al interior de los Estados Unidos se produce, en la actualidad, una situación paradójica, por cuanto tradicionalmente fueron los republicanos los que impulsaron el libre comercio. En tanto, los demócratas procuraban y apoyaban medidas defensivas en aras de proteger sectores internos de producción y, en tal entendido, a los empleos. Sin embargo, tal histórica diferencia entre las aproximaciones de los demócratas y los republicanos, en materia de opciones frente al comercio internacional han sido alteradas por la administración Trump. Debe recordarse al respecto que, durante las primarias, los precandidatos Clinton y Sanders se mostraron contrarios al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica que había sido suscrito como un compromiso para la negociación por parte de los

Estados Unidos por el presidente George W. Bush, el año 2005. Ha sido otro republicano, aunque heterodoxo, como Donald Trump, el que ha interrumpido esta opción de relaciones económicas internacionales que históricamente promovió el partido que dice representar.

LOS PRINCIPIOS QUE SE DEBEN RESCATAR

Frente a la confusión producida por las tendencias proteccionistas y las medidas destinadas a desconocer los derechos adquiridos y los compromisos asumidos, es necesario retornar a las fuentes del multilateralismo y de los esquemas integradores abiertos. Constituye el mejor diagnóstico y la respuesta más adecuada frente a situaciones que pueden generar, como respuestas, medidas de retaliación, en un juego peligroso en el cual serán las potencias dominantes las que tendrán los mayores beneficios, además de encontrar pretextos para sustentar sus posiciones unilaterales.

El regionalismo abierto superó la histórica posición de esquemas integradores cerrados, como lo fue el Grupo Andino en su concepción original, por solo citar un ejemplo. Pero, aún en esquemas de tal naturaleza, se respetaron los compromisos asumidos con terceros países, para evitar el colapso de los organismos multilaterales de comercio, como el GATT. Las situaciones producidas en la década de los años 70, justamente por la introducción de medidas restrictivas al comercio y zonas grises, socavaron los cimientos de ese acuerdo general, fruto de la dolorosa experiencia de la Segunda Guerra Mundial y de los antecedentes de las barreras comerciales impuestas después de la crisis del 29.

Cuando el GATT colapsó la respuesta internacional fue avanzar cualitativamente, reconociendo que el comercio era solo uno de los elementos que permitía conformar un espacio económico global caracterizado por el movimiento de personas, capitales, conocimientos, bienes y servicios. La Organización Mundial de Comercio (OMC) fue una respuesta adecuada, institucional y coherente. Si bien es cierto no ha podido consolidar sus resultados y, por el contrario, se han congelado diversas rondas negociadoras, es importante no permitir que ese organismo pierda fuerza y

vigencia en el sistema internacional. Para ello se debe enfatizar en la importancia de la cláusula de la nación más favorecida y el principio del trato nacional, sobre los que se formulan algunas consideraciones:

CLÁUSULA DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA

La cláusula de la nación más favorecida constituye uno de los principios fundamentales para sustentar el proceso de la globalización. Para naciones como el Perú y, en general, para los países en desarrollo, este principio constituye un elemento importante para consolidar su presencia y hacer valer sus derechos en el ámbito del comercio internacional. En la medida en que se adoptan, de manera unilateral, decisiones de carácter proteccionista se descartan los elementos que constituyen a esta institución esencial del comercio mundial. Por tanto, se fortalecen los mecanismos unilaterales y las políticas definidas por las potencias económicas mayores. En tal sentido es importante, en primer lugar, tener un claro concepto acerca de que el principio de nación más favorecida forma parte esencial de los acuerdos comerciales, tanto los de carácter bilateral como los regionales y multilaterales.

Dentro de un proceso de búsqueda de equilibrios y de mutuos beneficios, como el que persigue el proceso de globalización, y que se refleja jurídicamente en los acuerdos adoptados en el marco de la OMC, el trato de nación más favorecida, desde el punto de vista arancelario, determina que las concesiones reconocidas por un país a otro país sean extendidas al resto de países que son parte de los acuerdos con algunas exclusiones, previstas como consecuencia de negociaciones previas. Por ejemplo, en la OMC las concesiones y ciertos compromisos adoptados en los procesos de integración subregional o regional o de acuerdos fronterizos, incluyendo el trato especial para las naciones de menor desarrollo económico relativo, constituyen posibles excepciones al principio general del trato de nación más favorecida.

En términos simples, se trata de una cláusula entre naciones donde los países acuerdan tratarse mutuamente lo mismo que los países que los

tratan mejor. En consecuencia, un Miembro de la OMC debe extender a todos sus socios comerciales cualquier concesión, beneficio o privilegio concedido a otro Miembro, sin restricciones ni condiciones previas. Por tanto, cuando una de las partes altera, en forma unilateral los compromisos vigentes, queda sin efecto un principio esencial de las relaciones entre los Estados y sus sistemas económicos. Tal es la grave consecuencia, más allá de los efectos económicos, de la tendencia proteccionista actual.

TRATO NACIONAL

Otro de los principios fundamentales contenidos en el ordenamiento internacional del comercio corresponde al trato nacional. La institución se consagró en el denominado GATT 1994. Al igual que el principio de nación más favorecida, el de trato nacional no permite un trato discriminatorio entre productos similares importados y nacionales. En tal sentido es violatorio de ese principio todo instrumento jurídico que favorece a los productos nacionales, sobre la base de consideraciones de política económica interna.

Para las naciones en desarrollo, como el caso del Perú, desconocer el principio del trato nacional significa poner en riesgo su presencia en un escenario internacional que debe estar orientada por la interdependencia y las relaciones estables y predecibles en los países que conforman la OMC.

En tal orden de ideas, lo importante, frente a la escalada proteccionista, es mantener con firmeza los principios esenciales del trato nacional que incluyen los siguientes componentes:

- a. Evitar la utilización de medidas proteccionistas.
- b. Mantener la igualdad de las condiciones de competencia.
- c. Proteger las consolidaciones arancelarias.

* * *