

Organización internacional del comercio

Manual didáctico

Martín Costa Bacigalupe
Verónica Musselli Zanotta
Amaranta Villarreal Nansen

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN SECTORIAL DE ENSEÑANZA

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY
comisión sectorial de enseñanza

Organización internacional del comercio

Manual didáctico

Martín Costa Bacigalupe
(responsable del proyecto)

Verónica Musselli Zanotta, Amaranta Villarreal Nansen

Financiación: Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente,
Universidad de la República

Organización internacional del comercio: Manual didáctico /
Martín Costa Bacigalupe, Verónica Musselli Zanotta, Amaranta Villareal Nansen.
Montevideo: Universidad de la República. Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente, 2026.

189 p. -- (Manuales didácticos / Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente).

ISBN: 978-9974-0-2407-6

1. COMERCIO INTERNACIONAL
2. DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL
3. SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL
4. COMERCIO AGRÍCOLA
5. ENSEÑANZA SUPERIOR
6. UNIVERSIDADES

I. Costa Bacigalupe, Martín II. Musselli Zanotta, Verónica III. Villarreal Nansen, Amaranta

CDD: 382

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente (CSEEP) de la Universidad de la República.

Este manual es el producto de la presentación de un proyecto en el llamado de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República (Udelar) «Elaboración de manuales didácticos para la enseñanza de grado», 2022, que fuera aprobado en el mismo año y financiado durante 2023.

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0,
Martín Costa Bacigalupe, Verónica Musselli Zanotta, Amaranta Villareal Nansen [2026].
Facultad de Derecho
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es

Comunicación y Publicaciones, CSEEP, Udelar.
Alberto Lasplaces 1620, 11600 Montevideo
Tel.: (+598) 2400 8393
www.cse.udelar.edu.uy comunicacion@cse.udelar.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-2407-6
Coordinación editorial: Matías Núñez
Corrección de estilo y diseño editorial: Felipe Correa Buroni

Tabla de contenidos

Introducción
Objetivos y destinatarios del manual **5**

Primera parte
Sistema monetario internacional **9**

Introducción 9
Objetivos del capítulo 12
En búsqueda de una definición de SMI 13
Recorrido histórico del SMI 17
La crisis de los setenta, hacia la ruptura de Bretton Woods. 43
La financiarización del SMI. 53
Ruptura del sistema Bretton Woods y política comercial 55
Perspectivas hacia la reforma del SMI 65
Conclusión 74
Bibliografía 77
Recursos didácticos. 80

Segunda parte
Características y estructura del comercio agrícola **83**

Prefacio 83
Lista de siglas de la segunda parte. 84
Introducción 85
Marco teórico 87
Seguridad alimentaria, demanda y oferta global de alimentos 90
El contexto de América Latina visto desde el prisma del neoestructuralismo: paradigma centro-periferia y deterioro de los términos de intercambio 96
El comercio internacional en el siglo XXI: las cadenas de valor global en el sistema mundo de Wallerstein 97
Organización internacional del comercio agrícola, el rol de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 98
Nuevas barreras al comercio agrícola. 106

El potencial del Cono Sur de América Latina
como principal proveedor mundial de alimentos 108
Conclusiones 109
Bibliografía 111
Anexos 114
Recursos didácticos 119

Tercera parte
Tratado de libre comercio entre Uruguay y Chile **127**
Prefacio 127
Lista de siglas 128
Introducción 129
Delimitaciones 132
Marco teórico 133
Análisis 145
Discusión general 167
Referencias 172
Recursos didácticos 181

Objetivos y destinatarios del manual

La unidad curricular Organización Internacional del Comercio forma parte del área económica de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. En el marco del plan de estudios vigente desde el año 2013, esta se dicta en el cuarto semestre, en el Ciclo de Estudios Orientados de la licenciatura. Asimismo, conforma la plantilla de materias electivas del Área Social de la Universidad de la República (Udelar).

Creemos conveniente recordar, a los efectos de comprender el alcance de este trabajo y su aporte para la unidad curricular, que la Licenciatura en Relaciones Internacionales, creada en 1986, es hija de un proceso histórico que reconoce que las relaciones internacionales pueden abordarse desde un enfoque económico, sociopolítico y jurídico. Es decir, que la licenciatura nace desprendiéndose de un enfoque disciplinar estanco, para comenzar a recorrer el camino hacia un enfoque interdisciplinario.

Al inicio, el enfoque interdisciplinario se cumplió parcialmente. Durante la década de 1990 y casi la totalidad de la primera década del 2000, el cuerpo docente estuvo principalmente integrado por docentes formados en derecho (abogacía y notariado), economía y sociología. Conforme los egresados de la Licenciatura en Relaciones Internacionales fueron integrando los grupos docentes, aumentó el diálogo entre las distintas disciplinas, característica propia de su formación.

En 2013 se implementó la reforma del plan de estudios de la licenciatura, con el objetivo de adecuarla a la *Ordenanza de estudios de grado y otros programas de formación terciaria* de la Udelar, del 30 de agosto del 2011, y favorecer la flexibilidad académica para así facilitar las necesarias

interacciones entre distintas formaciones de grado, docentes y unidades curriculares.

En el marco de esta reforma, y en los años previos a su implementación, se revisó la pertinencia de la unidad curricular Organización Internacional del Comercio, debido a que parte de su contenido era compartido con otras unidades curriculares. El argumento más importante de su pertinencia y justificación descansa en el rol articulador de la unidad curricular. Esta intenta fomentar el diálogo entre las distintas unidades curriculares y articular las vertientes que hacen a la disciplina, apoyándose en un plantel docente que integra a egresados de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y que trae consigo su formación interdisciplinaria y experiencia profesional diversa.

El programa vigente de la unidad curricular está dividido en tres bloques, uno referido al estudio del sistema monetario internacional, otro dedicado al estudio del comercio internacional multilateral y, por último, un bloque sobre regionalismo.

Este manual didáctico se propone abordar cada uno de los bloques del programa, poniendo a disposición de los estudiantes de la unidad curricular Organización Internacional del Comercio tres textos independientes que dialogan entre sí.

La primera parte refiere al sistema monetario internacional, con foco en el repaso histórico-institucional hasta nuestros días, sus normas, características y debilidades. La segunda parte versa sobre las características y estructura del comercio agrícola, principalmente dentro del marco institucional de la OMC, en esta se repasan definiciones y se presentan los contextos en los cuales se debatieron las normas que rigen al comercio agrícola, su alcance, pertinencia y revisión. La tercera parte analiza el tratado de libre comercio entre Uruguay y Chile, los motivos que explican la negociación y firma de este acuerdo de última generación, que incorpora nuevos estándares del comercio mundial, y su vínculo con las perspectivas de desarrollo futuro de Uruguay.

Las tres partes resultan relevantes para la unidad curricular, que hasta ahora no contaba con un manual de referencia, cuyos textos de estudio se encontraban dispersos y fraccionados. Si bien este manual didáctico no

incluye todo el material que conforma la bibliografía obligatoria de la unidad curricular Organización Internacional del Comercio, los temas que presenta son de especial relevancia para el abordaje de su programa. La aspiración del cuerpo docente es que en el futuro puedan incluirse textos adicionales.

Este manual recoge las distintas trayectorias de formación de posgrado del cuerpo docente y aporta contenido relevante para el debate y el estudio de las relaciones internacionales desde un enfoque multidisciplinario y con una perspectiva histórica. Ha sido formulado incorporando insumos ofrecidos por la Comisión Sectorial de Enseñanza y recursos de cursos de metodología de la enseñanza y formación pedagógica y didáctica que el cuerpo docente ha realizado en la Udelar.

Una parte del quehacer docente implica minimizar las incertidumbres que encierra un curso de formación de grado, y las consignas claras forman parte vital de la enseñanza, por lo que hemos incorporado un recurso didáctico-metodológico: utilizamos las consignas de evaluación como referencias del dictado del curso y de la bibliografía seleccionada. También hemos incluido guías de lectura, explicitando los conceptos claves de cada tema y facilitando preguntas de repaso, así como apartados de evaluación y autoevaluación.

Las consignas ofrecidas en los ejercicios del manual serán aproximaciones a aquellas con las que los alumnos se encontrarán en el desarrollo del curso. No constituyen evaluaciones completas de los textos.

El objetivo de este manual didáctico es acompañar a los estudiantes en su proceso de aprendizaje, desde nuestro rol de facilitadores en la transposición didáctica, entendida como la tarea de llevar al plano de la enseñanza saberes dispersos; y mejorar las condiciones para un aprendizaje significativo, poniendo a disposición de los estudiantes materiales y fuentes novedosas que les permitan retomar saberes ya visitados y cuestionarlos, alentando el pensamiento crítico y la no repetición de ideas.

Para lograr esto es importante recordar que los destinatarios de este manual no constituyen un grupo homogéneo de personas, sino que son estudiantes con experiencias previas diversas, algunos incluso no cursan la Licenciatura en Relaciones Internacionales, sino que están matriculados

en otras carreras de grado del Área Social y toman esta unidad curricular como electiva.

Sistema monetario internacional

Introducción

A partir de 1960 empezó a circular, con la velocidad de aquellos tiempos, la foto del globo terráqueo tomada desde un satélite. Era la primera vez que la humanidad se observaba a sí misma desde fuera del planeta de forma masiva. La imagen representaba y materializaba la finitud, los límites del globo. El planeta aparecía frente a los ojos de todos como un lugar finito y agotable (Katz, 2020).

Desde el poder que tienen los símbolos, la imagen interpela las ideas que se basan en la expansión y el crecimiento constante (Sachs, 2001).

Para un observador inquieto, ver un mundo finito y conocer un mundo que desde el punto de vista económico crece como nunca antes en su historia es una contradicción que resulta fuente inagotable de preguntas. Es decir, cómo la humanidad convive con esas dos fuerzas antagónicas: un mundo agotable y un proceso que lo agota. Una dificultad adicional aparece en el intento de consensuar posiciones respecto a la idea de límite ecológico y a las posturas que en la década de 1970 planteaban el *decrecimiento* como alternativa. Es decir, primera vez en la historia la humanidad está enfrentando la posibilidad de que crecer —en los términos que conocemos— tal vez no sea deseable o posible (Sachs, 2001).

Como una primera idea fuerza de esta parte, debemos considerar que el abordaje de los temas por parte de los autores intenta plantear *una mirada crítica al concepto de crecimiento económico basado en la expansión económica*. Dicha idea, que requiere ser revisada constantemente, plantea el desafío de

no asumir pasivamente el concepto de *crecimiento*. Es desafiante revisar el desempeño del sistema monetario internacional (SMI) en cuanto aspecto de la organización de la vida cuyo principal objetivo es la expansión de la economía, y por ello es necesario explicitar esta postura de revisión.

Una rápida mirada en esta temática arroja como resultado que el concepto de *límite ecológico* ha sido fuente de disputas políticas muy fuertes. No es objeto de este trabajo, pero resulta importante precisar que dicho concepto admite varias miradas y que su contenido se encuentra en debate. La tensión por establecer un concepto que encierre esta idea tiene larga data, incluso en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). En su seno se disputaron los conceptos de *crecimiento cero*, *crecimiento sustentable*, *decrecimiento* y el triunfador *desarrollo sustentable*. La gran energía que las distintas delegaciones dedicaron a estas discusiones es un indicador de la importancia que reviste la definición política del concepto. Es decir, el que la expansión de la economía implique aumentar la tensión a la que se someten los límites ecológicos —que hacen viable la existencia de la vida— es un debate de época muy significativo.[1]

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en los últimos cuarenta años el comercio mundial registró tasas de crecimiento promedio por encima de las tasas de crecimiento del producto mundial (Fondo Monetario Internacional [FMI], noviembre de 2001). Al mismo tiempo, por medio de distintos informes, proyecciones y mensajes institucionales, el FMI ve en el crecimiento el aspecto más «beneficioso» de la apertura comercial. Aquí encontramos una de las motivaciones de esta primera parte del manual: explorar el antagonismo entre las fuerzas que vuelcan todos sus esfuerzos para la construcción de un mundo más libre desde el punto de vista comercial —basado en la expansión y el crecimiento— y los límites planetarios (Sinnot, Nash & De la Torre, 2010).

En la bibliografía económica existe una opinión mayoritaria respecto a que el SMI, que se reconfiguró hacia tasas de cambio fluctuantes a partir de 1970, ha jugado un papel muy importante en la intensidad del crecimiento

[1] La Cumbre del Clima desarrollada en diciembre del 2018 en Polonia bajo los auspicios de ONU, COP24, evidenció la tensión al extender las negociaciones para construir una declaración final que atenuó las medidas frente al cambio climático. Dichas tensiones se han mantenido en las siguientes ediciones de la Cumbre del Clima.

del producto global. El presente trabajo se propone repasar dichos aportes y sistematizar el vínculo entre el comercio internacional y el SMI.

Siglos atrás la búsqueda de materias primas y mercados ya había empujado a las empresas capitalistas más allá de sus fronteras nacionales, pero la creación de un orden jurídico internacional que trabaja programáticamente en pos de una economía transnacional de fronteras abiertas es producto exclusivo de los últimos tiempos, y el proceso se acelera con especial intensidad desde 1970 (Sachs, 2001).

Cuadro 1.1. Idea fuerza

Aquí se presenta una idea fuerza muy importante: la creación de un sistema institucional global dirigido a favorecer la expansión y el crecimiento del comercio mundial. Se trata de una novedad para el abordaje de las relaciones internacionales: la creación de un conjunto de organismos internacionales al servicio de una concepción del mundo, de la generación y distribución de riqueza (Bosch, 2009).

La visión de un sistema como estructura jerarquizada que impacta sobre la vida de los pueblos, naciones y Estados tiene larga data, Arce ubica su naciente en Marx y señala que luego fue alimentada por distintos autores (Arce, 2018).

Finalizada la Segunda Guerra Mundial se intensifican procesos que interpelan paradigmas interpretativos y se acelera el surgimiento de actores que poco tiempo atrás estaban subordinados en la escena internacional. Un ejemplo de ello es cómo cambió el papel de las empresas multinacionales en general, y en particular en lo relativo al sistema monetario internacional, especialmente cómo se empiezan a consolidar y expandir los agentes financieros internacionales (banca internacional, agencias de financiamiento, etc.) (Bárcena & Porcile, 2021).

Para el estudio de las relaciones internacionales dicho proceso ha implicado relativizar el papel de algunos actores clásicos (como el Estado) y resignificar el papel de actores emergentes (como las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales [ONG], etc.) (Arce, 2018). Varias corrientes teóricas de relaciones internacionales manejan la idea de que se ha configurado un mundo donde los estados nacionales pierden peso en detrimento de estos otros actores.

Debemos examinar en profundidad cómo se da el proceso de adaptación de esos viejos y nuevos actores a las viejas y nuevas estructuras. Es decir, se diluyen los marcos interpretativos conforme a los cuales el Estado sintetizaba los intereses de una comunidad casi de modo homogéneo y los refrendaba en el contexto internacional; el Estado pasa a estar atravesado por intereses diversos e interactúa con agentes de las relaciones internacionales en un plano de casi igualdad, por momentos.[2]

Objetivos del capítulo

Como objetivo general, este texto busca describir los vínculos entre el SMI y el comercio internacional interactuando con los diversos actores de las relaciones internacionales. Para ello se propone un repaso histórico del SMI, describiendo distintas etapas, vínculos con el contexto histórico, participación de las potencias hegemónicas y las distintas tensiones que han atravesado la generación de normas en el campo monetario internacional.

La ciencia económica, perteneciente a las ciencias sociales, se enfrenta a la tensión entre el enfoque descriptivo y el normativo (vinculado a lo valorativo). En este trabajo intentaremos presentar ambos enfoques por medio de distintos autores, y explicitaremos el momento en que incurramos en el terreno valorativo y descriptivo (Krugman & Obstfeld, 2001).

En la primera parte se buscará:

- Realizar un repaso histórico del sistema monetario internacional para esbozar una definición y describir sus características centrales.
- Presentar vínculos entre el sistema monetario internacional y el comercio internacional.
- Describir parte de la institucionalidad del sistema monetario internacional emergido de los acuerdos de Bretton Woods en 1944, principalmente por medio del Fondo Monetario Internacional.

[2] Un ejemplo bien claro que se aborda en el dictado del curso es la posibilidad que tienen las empresas privadas —en el marco de acuerdos de protección de inversiones (API)— de demandar a los Estados, y de desarrollar los diferendos en tribunales internacionales formados específicamente para dichos casos.

En búsqueda de una definición de SMI

Aquí nos proponemos realizar un recorrido histórico sobre el SMI, en el trayecto identificaremos elementos que nos acerquen a una definición.

Para comenzar abordaremos los términos separadamente.

La idea de *sistema* que trabajaremos la siguiente: creación social que recoge las aspiraciones de los tomadores de decisiones, asumiendo una interpretación de la realidad sobre la cual se quiere influir. De esto se desprende que un sistema es fruto de una tensión, deriva de una conducta que se impone sobre otras. Por lo tanto se aleja de las ideas de *orden natural* o *decantación histórica*.

En el sentido en que se presentará en este trabajo, un sistema es una imposición que responde a ciertos arreglos institucionales. Estos pueden ser más o menos acordados, pero siempre implica la imposición de unas voluntades sobre otras. La imposición es considerada en este trabajo desde la *teoría realista*, es decir, desde el enfoque del poder como la capacidad de un sujeto-agente de imponer términos favorables a sus intereses en un encuentro de voluntades diversas (Morgenthau, Thompson & David, 2005).

También la idea de *sistema* utilizada lleva implícita la noción de cierto orden vinculado a la predictibilidad. Es decir que la alteración de la conducta de una de las partes afecta al resto de las partes de un modo esperable. Esta noción de *orden* puede contrastar con la *incertidumbre* que parece caracterizar al sistema monetario en varios de sus pasajes históricos. Este trabajo abordará la incertidumbre como parte estructurante del orden que propone el sistema monetario en diversas etapas.

Arce, citando a la obra *La economía mundial y el imperialismo* de Nicolai Bujarín, de 1915, recoge esta idea de *sistema* al afirmar que el capitalismo mundial, lo que el autor denomina «el sistema productivo mundial», está conformado por «grandes cuerpos económicos organizados y coherentes» (Arce, 2018).

Lo *monetario* será considerado desde el punto de vista de la política económica, entendida como la forma en que los Estados pueden alterar la asignación de recursos en el mercado. La política económica puede dividirse

en aspectos fiscales, comerciales y monetarios (Krugman & Obstfeld, 2001). Este trabajo incorpora dicha definición para intentar explicar cómo el sistema monetario internacional determina el espacio de política pública en materia monetaria nacional. Es decir, el trabajo asume la noción de que los Estados tienen un conjunto de restricciones a la hora de optar por distintas políticas económicas, y en particular políticas monetarias. A lo largo de este texto se expondrán algunas de esas restricciones.

Los instrumentos monetarios influirán en el nivel de precios, producción y empleo, es decir, afectarán la asignación de recursos. En la consideración de estos aspectos descansa la política económica y su instrumentación (Mankiw, 2012).

En este trabajo se incorporará la dimensión de la política monetaria, es decir, la capacidad de la que se dispone para alterar la realidad por medio de instrumentos monetarios (tasa de interés, tipo de cambio, oferta monetaria, entre otros). En ese sentido, el SMI será determinante a la hora de otorgar mayor o menor *posibilidad* (espacio para la política pública) en la toma de decisiones, dependiendo de sus disposiciones y alcance (Hamwey, 2005).

En distintos trabajos que abordan el estudio de aspectos monetarios aparece muy nítida la idea de que el sistema monetario es determinante del desempeño económico. Varios autores trabajan la idea de que la política monetaria ha condicionado la toma de decisiones en materia económica. Un trabajo que profundiza tal idea es el análisis realizado por Temin de la Gran Depresión, vinculado al patrón oro, que guiará parte del enfoque que aquí se presenta (Temin, 1991).

Respecto al enfoque *internacional*, se utiliza para cumplir con uno de los objetivos generales del trabajo: vincular el comercio internacional con el SMI, sin dejar de lado las dimensiones nacionales. Esta dimensión también deberá incorporar la distinción entre el tamaño de las economías por medio de la interdependencia, ya que son distintas las repercusiones que tendrá dentro del sistema una decisión de una economía pequeña o grande (Krugman & Obstfeld, 2001).

Es importante precisar que este trabajo se centrará en aspectos monetarios de economías predominantemente de mercado. En la historia

económica se registran ensayos monetarios de distinta naturaleza, pero no serán abordados en profundidad.

Otro apunte pertinente es la distinción de que el abordaje será *económico* y *dentro del capitalismo*. Esta distinción cobra importancia al compartir con Arce la necesidad de desvincular dos términos que aparecen mayoritariamente asociados; economía y capitalismo. Todo grupo social deberá enfrentar el componente económico —resolver la generación y distribución de riqueza que permita la reproducción social de dicho grupo humano—, por otro lado, el capitalismo es una de las tantas lógicas de respuesta a dicho componente económico posibles (Arce, 2018).

Antes de iniciar el repaso histórico del SMI, adelantaremos una aproximación de definición a los efectos de guiar dicha tarea.

Cuadro 1.2. Una definición posible del SMI

Un conjunto de normas, formales e informales, que intentan regular el flujo de monedas (y otras formas de activos) con el reconocimiento de que las alteraciones monetarias en una economía afectan al resto del sistema. En la economía de mercado el SMI será determinante para el desempeño económico, ya que influye de manera directa en los niveles de precio y asignación de recursos.

Al decir de Krugman y Obstfeld, los objetivos de la política macroeconómica tienen dos dimensiones: en lo *interno*, pleno empleo y estabilidad de precios, en lo *externo*, evitar el excesivo desequilibrio en los pagos internacionales (2001).

El SMI influye de manera directa en la rentabilidad de los activos. Entendiendo a *los activos* como forma de representación de valor, los activos vinculados al SMI y sus rendimientos son determinantes en el mercado internacional. Como veremos en el desarrollo del trabajo, períodos históricos con altas tasas de rendimiento para activos monetarios podrían explicar el deterioro de la actividad en el mercado de bienes y servicios. Esta idea es central para entender el desempeño de las economías frente a la tensión entre *renta financiera* y *renta productiva*. Como primer acercamiento a dicha tensión, debemos tener en cuenta que por momentos los agentes deben tomar decisiones frente a la existencia de dos mercados bien diferenciados; por un lado el mercado financiero, donde se transan diversos tipos de activos, y por otro lado el mercado de bienes y servicios, donde se dan los intercambios de bienes y servicios producidos. Estos dos mercados pueden convivir en cierta armonía, pero cuando se dan alteraciones muy profundas en los niveles de precios —aumento de la volatilidad en el sistema financiero— se pueden movilizar recursos —*flight to quality*—[3] hacia el mercado de bienes —por ejemplo, *commodities*—, lo que genera alteraciones de precios en este (Stiglitz, 2013).

En algunos textos antiguos la posibilidad de atesorar valor, es decir poder almacenar valor por medio de objetos —definición de *activo*—, se

[3] Frente a alteraciones de precios en periodos de alta volatilidad, activos que se intercambian en el mercado financiero buscan «refugiarse» en sectores más estables de la economía, por ejemplo, el comercio de *commodities*, presionando al alza de sus precios.

avizoraba como mágica. La *intertemporalidad* es una propiedad que tienen pocos objetos, en sentido metafórico sería congelar la generación de valor en el tiempo para disponer de dicho valor en un tiempo no conocido. Esta mirada guarda estrecha relación con las dificultades que se nos presentan respecto a mantener representación de valor en tiempos de volatilidad de activos (Román & Willebald, 2021).

Esto último hace referencia a una de las características exigibles a un activo, la de *unidad de reserva*: la capacidad de algunos activos de mantener la capacidad de compra en el tiempo, es decir, de evitar la depreciación.

Recorrido histórico del SMI

El recorrido histórico presenta varios desafíos. Uno es dónde iniciar el recorrido y otro bajo qué criterios plantear las divisiones y los límites entre cada etapa (Gracianera, 1998).

Iniciaremos el repaso histórico tomando como punto de partida la consolidación del modo de producción industrial, es decir, el siglo XIX, bajo el entendido que dicho proceso intensificó las características del comercio internacional que pretendemos abordar. Es claro que no es posible delimitar con precisión una fecha común a todas las regiones, por ello tomamos referencias en los centros dinámicos de la economía mundial. Ante esto, reconocemos que se trata de un enfoque con limitaciones, basado en una mirada euro-centrista.

Respecto a las etapas, las dividiremos tomando en cuenta la permanencia o extinción de características superlativas que nos permitan delimitarlas. Sobre esto encontramos matices entre diversos autores, que iremos señalando.

Como proceso productivo, la Revolución Industrial implicó la intensificación de procesos colaterales. La multiplicación de intercambios, la especialización productiva, la división doméstica del trabajo y la división internacional de la producción, entre otros, generaron la necesidad de dotar de mayor liquidez al conjunto de interacciones.

Cuadro 1.3. El concepto de *liquidez*

Durante el trabajo la liquidez de un activo principalmente hará referencia a la facilidad con que puede ser intercambiado en un mercado para adquirir bienes o servicios. Diremos entonces que el dinero es el activo con mayor liquidez, ya que nos permite acceder con inmediatez a bienes y servicios en el mercado.

Las relaciones sociales que se desprenden de los intercambios trajeron la necesidad de establecer patrones que permitieran cuantificar dichas interacciones, válidos para todos los involucrados.

El oro se había ido consolidando como mercancía dineraria desde la antigüedad, fruto de varios procesos históricos, y para el siglo XIX ya estaba instalado en gran parte de las transacciones (Dauson, 2018).

Para poder comprender las etapas del SMI resulta de especial importancia el rol del dinero, o sus funciones. A los efectos de este trabajo, nos referiremos a tres funciones mayoritariamente difundidas:

- **El dinero como medida de valor:** el dinero tiene la característica de ser equivalente universal de todas las mercancías intercambiables. Ofrece magnitud a todos los bienes y servicios.
- **El dinero como medio de circulación:** como consecuencia de la especialización —intensa división social del trabajo—, los individuos deben recurrir al mercado para obtener cada vez más bienes y servicios que no producen, el dinero facilita esta circulación de mercancías.
- **El dinero como reserva de valor:** es una característica que supera la función de la obtención de mercancías para la vida, permite el atesoramiento; aquí el dinero abandona su rol de medio para pasar a ser un fin.

Evidentemente las funciones anteriores resultan, inicialmente, de un proceso doméstico —intercambios entre privados en una región delimitada—. A esta ya compleja actividad humana debemos darle dimensión internacional. Fácilmente se advierten varias dificultades referidas a cómo se establecen las reglas para regular las tres funciones antes descritas. ¿Cómo se han resuelto estas dificultades en distintos momentos?

Debemos intentar dimensionar la dificultad que representaba para agentes económicos del siglo XIX validar un objeto como medida universal, unidad de cambio y medio de pago. Es decir, qué objeto cumpliría la función de *divisa* —activo aceptado como medio de pago internacional—. Imaginemos la situación de un «exportador» asiático que debía enviar mercadería a un «importador»[4] europeo, dicha relación estuvo mediada por incertidumbres y lo que los institucionalistas denominan «costos de transacción» muy altos.

En estos costos de transacción permanecen algunos rasgos de incertidumbre, si bien son infinitamente menores en nuestros tiempos. Por ejemplo, un fabricante de muebles de alta calidad en Uruguay requiere importar maderas finas desde Bolivia; dicha transacción seguramente estará mediada por la divisa dólar, un activo que no depende de la política monetaria uruguaya ni boliviana. Intentar entender cómo se valida este proceso, cómo se reconoce un activo como divisa, forma parte de los objetivos del manual.

Etapa del patrón oro: 1870-1914

En la introducción hacíamos referencia a que el SMI responde a la imposición de ciertos intereses sobre otros, por lo cual es un desprendimiento o manifestación del poder (Tamames & Huerta, 2003). Esa afirmación encuentra fundamento al repasar algunos pasajes históricos del SMI.

Gran Bretaña a inicios del siglo XIX resume de forma nítida las características de un centro imperial y concentra los beneficios materiales de sus dominios. Según señala Michel Beaud en *Historia del capitalismo*, en 1800 Gran Bretaña concentra el 33% del comercio mundial (Arce, 2018).

Otra manifestación del poderío británico fue su constitución en centro financiero del capitalismo mundial. Esto llevó a afirmar a Engels en 1885 que la teoría del librecambio se había establecido sobre la hipótesis de que Inglaterra debería ser el único centro industrial en un mundo agrícola[5] (Engels, 1965).

[4] El entrecomillado para exportador e importador se debe a que en el siglo XIX gran parte de los intercambios eran bajo el formato colonial, envíos forzados más que fruto del libre intercambio entre importadores y exportadores.

[5] La alta densidad de población urbana en la Inglaterra del siglo XIX nos aproxima a la idea de que se había convertido en el centro industrial mundial y había «renunciado» a la producción de

En lo monetario, el poderío de Gran Bretaña se materializa cuando en 1819 el Parlamento británico por medio de la Resumption Act reanuda el cambio del papel moneda (libra esterlina) por oro a un tipo de cambio fijo (Krugman & Obstfeld, 2001). Es decir que Gran Bretaña se compromete, casi sin restricciones, a cambiar libremente el papel moneda emitido por el Banco de Inglaterra a un tipo de cambio fijo en oro.[6]

La importancia relativa y absoluta de Gran Bretaña afecta al resto del mundo, llevando a los actores del comercio internacional a incorporar la moneda británica como *divisa* —medio de pago internacionalmente aceptado— y comienza a configurarse una forma de actuar en materia monetaria internacional. Es decir, la libra esterlina como equivalente universal que otorga liquidez al comercio internacional nace como extensión unilateral del poderío británico. Esta acción afirma la idea de que el SMI ha sido generalmente impuesto. La libra esterlina, como activo que asume el rol de divisa, no es una acción coordinada ni acordada por actores internacionales, no es fruto de una negociación ni mucho menos de un acuerdo internacional.

Para algunos autores la Resumption Act de 1819 marca el inicio del patrón oro, aunque la coexistencia con otros activos en el plano internacional (que se dio hasta 1873) relativiza tal afirmación (Arce, 2018).

La mayor parte de la producción bibliográfica señala que la vigencia del patrón oro se desarrolla desde 1870 a 1914, coincidiendo con la etapa del liberalismo comercial. Es decir, el patrón oro sirvió como sistema monetario del libre comercio de la época.

Los países más internacionalizados, Japón, Alemania, Estados Unidos, fueron acoplándose al sistema iniciado por Gran Bretaña, y lo hicieron adoptando tipos de cambio fijos entre sus monedas nacionales y el oro (Krugman & Obstfeld, 2001).

En este período surgen aquellas características superlativas que nos permiten identificar una etapa del SMI que con mayor o menor intensidad se sostendrá por varias décadas. Aunque con matices y alteraciones, podemos

alimentos (bienes agrícolas), los cuales importaba.

[6] Esta es una característica determinante del SMI, la existencia de un compromiso de convertibilidad a un tipo de cambio fijo implica que al intercambiar libras esterlinas los agentes están intercambiando —de modo indirecto— oro.

resumir las características principales del SMI en su etapa de patrón oro como sigue:

- Libre flujo de oro entre individuos y países.
- Tipo de cambio fijo de las monedas respecto al oro.
- Inexistencia de institucionalidad orgánica que controlara el sistema.
- Pérdida de reservas de oro para mantener el valor de la moneda.
- Ante la pérdida de reservas el mecanismo de ajuste era la deflación sin alterar el tipo de cambio, profundizando el proceso de pérdida de reservas.
- Gran Bretaña es el rector del sistema.

Este sistema que rige los aspectos monetarios de parte del mundo se traslada al mercado de bienes de la siguiente forma: los países debían conciliar con extremada precaución las variaciones de su balanza de pagos, en el entendido de que los superávit o déficit suponían variaciones en las reservas de oro que resultaban de los pagos entre los bancos centrales (Krugman & Obstfeld, 2001).

El supuesto ideológico que enmarca esta conducta es lo que se entiende por *equilibrio en balanza de pagos*. El saldo de la cuenta corriente (bienes y servicios), sumado al saldo de la cuenta capital —sin considerar las reservas—, debe ser igual a cero, de no ser igual a cero, se equilibra con pérdida de reservas (Krugman & Obstfeld, 2001).

El mecanismo descrito opera detrás bajo el convencimiento de que existe un ajuste automático de todas las balanzas de pagos del mundo, en el cual cualquier superávit se elimina al fin a sí mismo. La existencia de tipos de cambios fijos genera que los desajustes entre las economías se corrijan por medio de sus precios internos, afectando su comercio hasta encontrar un nuevo punto de equilibrio que viene dado en el mediano plazo.[7]

[7] David Hume (1711-1776) estudió este mecanismo de ajuste y sus consecuencias.

Cuadro 1.4. Ajuste automático de reservas en el patrón oro

Durante la vigencia del patrón oro, un país que importaba más de lo que exportaba enfrentaba una pérdida de oro y libras (activos de reserva), pero mantenía la misma *masa monetaria* (cantidad) de su moneda nacional; si estuviésemos en un sistema de tipos de cambio ajustable, se produciría una devaluación, por lo cual, para adquirir una unidad de libra u oro, se pasaría a necesitar más unidades de la moneda nacional. Durante la vigencia del patrón oro, el mecanismo de ajuste era la *deflación*, los precios debían ajustarse a la baja frente a la escasez de dinero para mantener la paridad. En el corto plazo, la deflación genera desempleo. La continua disminución de precios, incluyendo los factores productivos, genera postergación del consumo, los productores aplazan la contratación del factor trabajo. En el mediano y largo plazo, la baja de precios genera un abaratamiento de los bienes frente al resto del mundo y recompone sus exportaciones, restableciendo el ingreso de divisas al país.

Estos supuestos teóricos no contemplan la realidad en su totalidad, quedan por fuera aspectos fundamentales como el contrabando de oro, los flujos privados o los ataques especulativos de grandes conglomerados financieros; de allí que la proyección teórica del suave camino hacia el equilibrio por vía de los precios no se cumpliera en esta etapa.

¿Por qué bajo el patrón oro se dio prioridad al equilibrio externo?

Es interesante reflexionar respecto del abandono, o subordinación, de los objetivos económicos internos durante gran parte de la vigencia del patrón oro. Es decir, la subordinación de objetivos vinculados a las condiciones de vida de vastos sectores de la sociedad, como el empleo o el nivel de precios (Krugman & Obstfeld, 2001).

Un intento de respuesta lo podemos encontrar nuevamente en la teoría realista, por medio del enfoque del poder. En gran parte del período considerado, los tomadores de decisiones no estaban sujetos a la aprobación o desaprobación de los administrados. Los mecanismos de participación democrática solo se plasmaban desde aspectos formales, y en ocasiones sin un verdadero control de aquellos que soportaban los perjuicios de mantener el equilibrio externo. Esto permitía un accionar aislado de los decisores frente a la población y sus problemas de empleo o nivel de vida.

El patrón oro tuvo como gran objetivo limitar la expansión monetaria y estabilizar los precios mundiales por medio de la fijación del precio de las monedas (Krugman & Obstfeld, 2001). Este objetivo, la estabilidad a nivel externo, fue alcanzado con cierta amplitud por el patrón oro, sin embargo, en el plano interno las economías se enfrentaron a fuertes alteraciones de precios, tanto a procesos inflacionarios como deflacionarios. Esto responde al propio mecanismo de ajuste, que puede ser explicado por la subordinación de los objetivos internos a los externos en términos de política económica.

Etapa de entreguerras: 1914-1944

Es difícil establecer hasta qué año se mantuvo el patrón oro con permanencia de las características mencionadas, aunque es claro que en el período considerado su impronta estuvo siempre presente.

En la introducción proponíamos que para evaluar la vigencia de una etapa se podría considerar la permanencia o extinción de sus características más relevantes. Ese criterio presenta algunas dificultades para esta etapa, ya que algunas características se debilitan, pero sin desaparecer, y otras vuelven con intermitencias. Considerando que el sistema monetario está condicionado por el momento histórico, encontramos que el destino del patrón oro acompaña el devenir de los acontecimientos políticos y económicos de la época.

Las disputas de las potencias se desarrollan en todos los planos. Gran Bretaña es desafiada en el terreno militar, político y económico-comercial, y dicha dinámica implica aspectos monetarios. Es decir que el patrón oro, como SMI patrocinado por Gran Bretaña, acompaña en mayor o menor término el declive de esta potencia.

Los hitos que marcan el inicio de la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda generalmente se buscan en eventos, pero no es fácil encontrar tal nitidez a los efectos de la dinámica de la historia.

Lo que aparece con claridad es que el poder, en sus distintas dimensiones, es puesto en tela de juicio, y el SMI se ve afectado por dicha tensión.

Para el SMI el conflicto bélico iniciado en 1914 es gravitante, ya que rompe con un centro imperial e impone otros, habrá que esperar hasta 1944

para la consolidación de un sistema monetario que reconozca formalmente los nuevos sujetos de la escena internacional.

Aunque algunas de las características del patrón oro venían siendo erosionadas desde antes, y la Primera Guerra Mundial rompe informalmente con este, mucha de su impronta ideológica se mantendrá vigente. Tal afirmación es sostenida por Temin, que le adjudicará a la ideología del patrón oro una parte importante de la explicación de la crisis económica global de 1929 (1991).

Los países en guerra se financian imprimiendo dinero, aumentando la masa monetaria y generalizando procesos inflacionarios (Krugman & Obstfeld, 2001). El caso histórico más impactante de la época es el de la hiperinflación alemana, donde los precios se multiplicaron hasta el sinsentido (Krugman & Obstfeld, 2001).

Finalizando la Primera Guerra Mundial, los países se dirigen a restaurar un patrón oro; no se reconocía que el mundo era muy distinto al de 1870, pero la impronta del patrón oro seguía vigente en los tomadores de decisiones. Algunos actores de la época encontraban en el patrón oro un marco de referencia, una especie de mecanismo para retornar a un mundo estable (Temin, 1991).

En 1919 Estados Unidos retoma el patrón oro. En Génova, en 1922, se reúnen Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón, y acuerdan retomarlo con cierta flexibilidad para las economías pequeñas, cuyas reservas podrían constituirse en otras divisas además del oro (Krugman & Obstfeld, 2001).

Keynes advirtió que el nivel de precios del mundo de 1920 era muy distinto al de 1870, por lo tanto no podía restablecerse un SMI semejante al de aquel contexto. Los aportes de Hume[8] respecto a la deflación cobraron vigencia cuando Gran Bretaña retoma el patrón oro al nivel de los precios de fines de siglo XIX y la demanda extranjera se desvió hacia productos no británicos, profundizando la crisis interna. Así, el referente financiero mundial pasó a generar desconfianza y el mundo se perturbó tomando medidas dispersas.[9]

[8] Hume explicó cómo en contextos de tipo de cambio fijo la variable de ajuste es la deflación frente a pérdidas de reservas.

[9] Recordar el concepto de *sistema*: las alteraciones en la conducta de unos actores repercuten en el resto de los agentes.

La *confianza* es un elemento central de cualquier sistema monetario. Lo que en el momento se denominaba «las reglas del patrón oro» configuraba un conjunto de normas, formales e informales, que delineaban la acción de los agentes económicos de la época. Este paradigma tenía como punto de partida que el garante del sistema, Gran Bretaña, era solvente en oro, que las libras emitidas contaban con el correspondiente respaldo en oro. Una vez interpelada esta regla fundamental del sistema, el deterioro del conjunto fue prácticamente inevitable.

La crisis económica conocida como la Gran Depresión, o la Crisis de 1929, encuentra para varios autores su simiente en el SMI de la época (Temin, 1991). Es más, varios estudios señalan que los países que se aferraron al patrón oro por más tiempo fueron los que sufrieron la crisis con mayor agudeza (Krugman & Obstfeld, 2001).

Desde lo formal, algunos países abandonaron de forma explícita el patrón oro que habían retomado hacia 1919 para volver a incorporarlo con un nivel de precios distinto años después. Diversas medidas afectaron las características del patrón oro, entre ellas la prohibición de circulación de oro y restricciones administrativas (Krugman & Obstfeld, 2001).

El período de entreguerras se caracteriza en gran parte por una fuerte tensión, dentro de cada país, entre la persecución de los objetivos internos y los externos. A ello se le debe sumar la interdependencia, es decir, cómo las acciones de cada economía repercuten en el escenario internacional.

El vínculo entre la política monetaria y la política comercial marcó varias de las decisiones de la época. Los países desarrollaron una búsqueda muy fuerte por evitar la fuga de oro, lo que estimuló un proteccionismo comercial muy intenso, una espiral de políticas comerciales restrictivas que poco a poco fue cerrando el acceso al comercio internacional. Cada medida proteccionista de una economía era respondida con una represalia comercial por aquellas otras economías que podían.[10]

Desde lo comercial el período de entre guerras parece caracterizarse por un retorno al bilateralismo para protegerse del liberalismo más o menos

[10] No todas las economías cuentan con el poder comercial para responder de forma simétrica (espejo) a las políticas proteccionistas implementadas por otro país.

extendido durante la vigencia del patrón oro, así se prepara el camino para el multilateralismo institucional que se consolidará en los acuerdos de Bretton Woods.

Hay un dato que da cuenta de lo insostenible que eran las reglas del patrón oro tal cual se habían forjado desde sus inicios: en 1932 Francia y Estados Unidos poseían el 70 % de las reservas de oro dentro del SMI, es decir que Gran Bretaña ya no constituía, desde lo material, el centro financiero-monetario mundial (Krugman & Obstfeld, 2001).

El período está marcado por el cierre del comercio internacional y la aplicación de políticas comerciales, monetarias y fiscales tendientes a dar prioridad al mercado interno, principalmente en las economías grandes. A esto Krugman & Obstfeld denominan el «camino hacia la autarquía» (2001).

En la década de 1930 se afirma la conducta proteccionista en materia comercial, las medidas restrictivas desde lo monetario tendientes a evitar pérdidas de reservas y los vínculos en materia político-militar, que preparan el terreno para la continuación de las tensiones bélicas.

Hay un elemento central en el período de entreguerras que marcará de modo muy fuerte a la etapa del SMI denominada «Bretton Woods». Para 1934 Estados Unidos restablece la paridad fija entre el dólar estadounidense y el oro, pero lo hace corrigiendo la paridad de 20,67 dólares por onza de oro a 35 dólares por onza. Esta paridad será la que en 1944, en el marco de las conferencias de Bretton Woods, Estados Unidos impondrá para el nuevo SMI.

Cuadro 1.5. Ejemplo de la confianza como elemento central del SMI

Luego del acuerdo de Génova de 1922, por el cual se comenzaba a restaurar el patrón oro, los países más pequeños retomaron la integración de sus reservas en oro y libras esterlinas, bajo la convicción de que el Banco de Inglaterra respondería con su oro en cualquier momento. Al persistir con el patrón oro a niveles de precios de 1870, Gran Bretaña perdió competitividad debido a que el mundo era más barato, por lo cual profundizó su crisis económica. Dicha crisis cuestionó la credibilidad de Londres como plaza financiera del mundo, y esto socavó la confianza en la libra esterlina, moneda de la que los países empezaron a desprenderse, esto generó un circuito de retroalimentación que llevó a que Gran Bretaña abandonara el patrón oro en 1931.

Etapa del sistema Bretton Woods: 1944-1971
La institucionalización del SMI

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, se configura un escenario internacional que explícitamente se propone pasar del conflicto a la cooperación, apoyado en una red de instituciones internacionales nuevas mediante las que se intentará dirimir las tensiones globales prescindiendo de la guerra. Podemos caracterizar esta etapa como de *institucionalización de las relaciones internacionales*.

En la literatura está muy presente la idea de que la era atómica fue un condicionante muy fuerte para estimular esta línea de acción en el plano internacional[11] (Morgenthau *et al.*, 2005). Esta caracterización se infiere fácilmente del estudio de los distintos acuerdos del fin de la Segunda Guerra Mundial, que en lo declarativo expresan la necesidad de evitar los conflictos bélicos.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) representa el esfuerzo más evidente por pasar del conflicto a la cooperación, instaurando un espacio de negociación política que se reserva el monopolio del uso de la fuerza en un Consejo de Seguridad, con poder de veto para algunas de las potencias globales.

La ONU se configura como el paraguas de una institucionalidad naciente que tendrá organismos especializados bajo su égida.

En materia comercial, el esfuerzo de institucionalización se desprendió de la Conferencia de las ONU sobre Comercio y Empleo de 1947, desarrollada en La Habana (Cuba), de la cual nació la frustrada Organización Internacional del Comercio, cuyos resultados quedaron protegidos en un *Protocolo provisional de aplicación del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio* de 1947 (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade). Dicho acuerdo sirvió de marco para el desarrollo de gran parte de las políticas comerciales desde 1947 y hasta el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 (Tamames & Huerta, 2003).

[11] La Segunda Guerra Mundial finalizó con el lanzamiento de bombas atómicas por parte de Estados Unidos sobre Hiroshima y Nagasaki (Japón). Esta tecnología abrió un nuevo paradigma en términos de destrucción: la posibilidad de un exterminio masivo en caso de un conflicto global.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945 surgió un nuevo SMI. Este sistema, Bretton Woods, *impuso* que el mundo era distinto instaurando un SMI con un conjunto de debilidades que conducirían rápidamente a su ruptura.

En materia monetaria y financiera las negociaciones principales se dieron en 1944 en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos). Allí 44 países firmaron los acuerdos que reconocían la nueva relación de fuerzas imperantes en lo financiero (Tamames & Huerta, 2003).

El optimismo que emergió al finalizar la Segunda Guerra Mundial estaba fundado en que las dos superpotencias[12] mundiales emergentes, Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), formaban parte de los acuerdos en cuestión (aunque la URSS luego no ratificó internamente el ingreso al FMI).

Aquel optimismo se fue relativizando, ya que rápidamente se registraron eventos que comenzaron a trazar un distanciamiento entre las potencias, y con ello la institucionalidad que pretendía ser global empezó a tener desprendimientos.

Una muestra clara fue la creación en 1949 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),[13] una alianza militar intergubernamental promovida por el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, reconociendo que la multilateralidad que la ONU pretendía estaba siendo cuestionada.

Volviendo a los aspectos monetarios, el SMI que nace al final de la Segunda Guerra Mundial[14] recoge el espíritu de institucionalidad internacional, y su principal exponente será el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo especializado de la ONU.

Junto con el FMI nace el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que luego pasará a constituir el Grupo Banco Mundial, organismo especializado de la ONU creado con la finalidad de dirigir recursos para la reconstrucción de los países afectados por la guerra[15] y que luego

[12] El término *superpotencia* representa una categoría de análisis cuyo contenido no reviste consensos. Varios autores ven en el fin de la Segunda Guerra Mundial el fin de un orden internacional con impronta imperial y el surgimiento de un nuevo orden regido por las potencias emergentes.

[13] La organización constituye un acuerdo de defensa muto, que nació con 10 países originarios y en el año 2023 tiene 30 miembros. Fuente: Organización del Tratado del Atlántico Norte (s. f.)

[14] Aunque, estrictamente, los acuerdos Bretton Woods se firman antes del final de la contienda.

[15] Otro indicador del debilitamiento del multilateralismo fue que en términos absolutos Estados Unidos destinó más recursos para la reconstrucción europea mediante el Plan Marshall, de modo

se convertirá en la principal agencia de financiamiento para el «desarrollo» (Stiglitz, 2013).

En Bretton Woods se enfrentaron dos posturas: la del principal economista del Departamento del Tesoro de Estados Unidos entre 1942 y 1944, Harry Dexter White, y la del economista británico John Maynard Keynes (FMI, 1998).

El primero sostuvo el plan que finalmente se convirtió en el FMI, mientras que Keynes era partidario de crear una institución rectora del SMI, una especie de «banco central mundial», y una «unidad de cuenta» que se nutriera de varias monedas mundiales (Bancor).

Keynes pretendía un FMI independiente, capaz de asignar recursos en función del crecimiento económico mundial. White buscaba afirmar el poder de Estados Unidos en el SMI vinculándolo con su moneda. Como veremos, el sistema que emerge reconoce algunas dificultades del patrón oro y busca superarlas, pero así mismo retoma algunas de sus debilidades.

El SMI que emerge en Bretton Woods sustituye una moneda por otra: la libra esterlina (activo que había asumido el rol de divisa en el patrón oro) da paso al dólar estadounidense. Aquí ya se evidencia una debilidad del SMI, debido a que si la economía mundial crece, la oferta de dólares debe acompañar dicho crecimiento para garantizar la liquidez del comercio internacional, pero el activo dólar nace con un tipo de cambio fijo respecto al oro (el oro es limitado en términos de cantidades) (Krugman & Obstfeld, 2001).

Debilidad del dólar estadounidense como divisa

El SMI que nace en Bretton Woods tiene su base en un sistema de tipos de cambio fijos. Estados Unidos emerge como potencia garante del sistema, comprometiéndose a la libre convertibilidad de dólares en oro a un tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro. Es decir que cada agente económico, doméstico o internacional, que emplease el dólar estadounidense para sus transacciones estaría de modo indirecto transando con su equivalente en oro. La debilidad que se le señala a este sistema es que si el comercio

bilateral, que mediante el BIRF.

internacional crece —como veremos a continuación, creció—, se requerirán más dólares para otorgar liquidez al aumento de intercambios, si dicha liquidez se genera emitiendo dólares, se abren dos opciones:

a) Los nuevos dólares son respaldados por nuevas existencias de oro,

b) Los dólares que se emitan para dar liquidez al creciente flujo comercial no contarán con el suficiente respaldo en oro.

Si a lo anterior se le incorpora la dimensión de la discrecionalidad de Estados Unidos, es decir, la subordinación del SMI a los intereses domésticos (nacionales) de Estados Unidos, emitiendo moneda como modo de «financiamiento» de sus desequilibrios, la debilidad del SMI en su etapa Bretton Woods pasa a ser estructural.

Esto último refuerza la línea de trabajo planteada en la introducción, donde los sistemas monetarios internacionales son manifestaciones de arreglos institucionales basados en correlaciones de fuerzas del momento que analicemos.

En el debate registrado entre la posición de Estados Unidos y de Inglaterra, con su planteo el economista británico estaba denunciando la debilidad del sistema, anticipaba la crisis de 1971 y la necesidad de crear una unidad de reserva compuesta por una cesta de monedas influyentes en el comercio (FMI, 1998).[16]

Las advertencias realizadas por Keynes respecto a las debilidades del SMI que emergía en Bretton Woods, las debilidades que se van reportando en los años siguientes —como la publicación de Triffin en los sesenta— y el quiebre sufrido en 1971 refuerzan la idea que señala al proyecto de White como *impuesto por la correlación de fuerzas del momento,* y no por convencimiento o solidez técnica frente al de Keynes (FMI, 1998).

[16] La crisis monetaria de 1971 reabrió el debate sobre la necesidad de la creación de una unidad de cuenta independiente; los derechos especiales de giro representaron una aproximación a tal idea, pero no de forma completa.

Estado de situación luego de la Segunda Guerra Mundial

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial comienza un proceso, al inicio no tan visible, de crecimiento del comercio a mayor ritmo que el crecimiento del producto mundial. El intercambio se realiza entre unidades económicas de diversas formas administrativas y distintos niveles de desarrollo,[17] medidos por su renta, y, desde el punto de vista comercial, se inician los esfuerzos por sustituir el bilateralismo —rector desde la Primera Guerra Mundial y reforzado con la crisis de 1929— por el multilateralismo (Tamames & Huerta, 2003).

Estados Unidos sustituye a Gran Bretaña como interlocutor de la economía capitalista y se posiciona frente al bloque socialista como la gran potencia en el marco de la Guerra Fría y de las disputas por zonas de influencia. Este posicionamiento acarrea responsabilidad de recomponer las relaciones de mercado, es decir, convertir una Europa devastada por la guerra en un centro dinámico del capitalismo, y así lo hizo Estados Unidos, rompiendo con su aislacionismo derivado de la doctrina Monroe de 1823 (Gräbner, Heimberger, Kapeller, & Schütz, 2020).

La doctrina Truman y el Plan Marshall son la expresión política del viraje geopolítico de Estados Unidos, de su pretensión de asumir un papel hegemónico. A partir de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos asume un rol protagónico en la conducción de las relaciones internacionales y marca fuertemente su impronta en el SMI que emerge.

La doctrina Truman estructura el soporte político y militar frente al bloque soviético, supone la ocupación militar de los enclaves abandonados por Gran Bretaña y la confrontación con la URSS.

Por su parte, el Plan Marshall constituyó la forma más directa de recomponer estructuras de mercado sobre las ruinas, principalmente europeas, y de recomposición del modo de producción capitalista.[18] El centro del Plan

[17] El concepto *niveles de desarrollo* encierra la idea de etapas de crecimiento que todos los países han de atravesar y disimula la idea cepalina de que existen países cuyo desarrollo se apoya en áreas de subdesarrollo.

[18] Entre 1944 y 1961 el plan derivó a Europa 30.000 millones de dólares, 64 % en donaciones y el resto en forma de préstamos (Tamames & Huerta, 2003).

Marshall consistía en asistencia alimenticia y energética y en materias primas para la industria. Es importante distinguir cómo Estados Unidos se aparta de la institucionalidad internacional que se había creado para organizar la asistencia financiera y destina recursos de modo unilateral, de modo de aumentar el grado de discrecionalidad de la ayuda. Es decir, Estados Unidos dirige recursos de modo directo hacia otros países, reforzando su papel de potencia hegemónica y debilitando el poder de los organismos internacionales que se habían creado para tal fin.

Los dólares que liberó el plan le dieron la liquidez suficiente para financiar al comercio trasatlántico,[19] de allí en adelante se teje una red de instituciones formales e informales que coordinarán sus esfuerzos para mantener las correlaciones de fuerza. A modo de ejemplo, se crean espacios de concertación como el Grupo de los 7 (1973), conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

El FMI es una expresión institucional de esa red. Como organismo especializado de la ONU establece las normas del SMI, presta asistencia financiera y actúa como órgano consultivo y asesor de sus miembros.

Fondo Monetario Internacional

Fines, conformación de capital y toma de decisiones

En varios pasajes de este trabajo se ha señalado que la institucionalidad es un aspecto del SMI emergente en Bretton Woods, y se ha hecho referencia a las limitaciones o debilidades del FMI como organismo rector. Por ello es pertinente dedicar un espacio a repasar algunas de sus características y describir su funcionamiento. Analizaremos su convenio constitutivo y tomaremos diversos enfoques académicos e institucionales.

[19] Es importante tener en cuenta que Estados Unidos emerge como el garante del SMI, es el país que emite la moneda de referencia del sistema; al mismo tiempo, los recursos que envía a Europa se transforman en demanda real de su producción.

Según su convenio constitutivo, los fines del FMI son (International Monetary Fund [IMF], 2020):

- Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.
- Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial.
- Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del FMI, dándoles así la oportunidad de corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.
- De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de los desequilibrios de las balanzas de pagos de los países miembros.

De estos objetivos se confirma una vocación de que el FMI se enmarca dentro de un proceso de cooperación económica internacional por el cual se intentan corregir los errores cometidos en el pasado. Esta concepción optimista refleja el espíritu propio del fin de la Segunda Guerra, ya presentado en este trabajo.

Otro punto destacable de los objetivos del FMI, es su adhesión a una visión de que la expansión del comercio y la producción mundial es fuente de prosperidad, es decir, asume una concepción económica.

Conformación del capital del FMI

En sus inicios el FMI debió construir sus propios activos que le permitieran funcionar, propiamente, como fondo y así cumplir alguno de sus objetivos (Tamames & Huerta, 2003).

Al nacer el FMI se fija a los países miembros el pago de un monto para su participación. El pago de ese monto sería integrado en cuotas.

Las cuotas integran las reservas (recursos) del FMI, que en un inicio se destinaron a financiar desajustes de balanza de pagos de los miembros que de otra forma se verían obligados a devaluar por la pérdida de reservas (FMI, 2001). Por ejemplo, un país importa del mundo por valor de $ 10 y vende al mundo por valor de $ 5, la diferencia implica que ese país destinó al mundo $ 5 que pierde de sus reservas, lo cual puede generar desequilibrios en el tipo de cambio (el precio de las unidades de reservas respecto a su moneda local). Para evitar estos desequilibrios y el impacto en los tipos de cambio (en el ejemplo, devaluación), el FMI podría asistir con recursos para restablecer el equilibrio.

El apoyo del FMI para financiar los desajustes está supeditado a medidas económicas que el país receptor debe acordar.[20] El país receptor de la asistencia debe acordar un plan económico en el cual se fijan reformas y se asumen compromisos de política económica para recibir la asistencia, que generalmente se divide en tramos conforme los cuales el FMI va liberando los recursos luego de evaluar el cumplimiento de los compromisos (IMF, 2020).

La cuota de los países miembros se estableció luego de evaluar variables económicas tales como su producto bruto interno (PBI o PIB), la participación de dicho producto en el producto global, sus flujos comerciales y

[20] El concepto «acordar» es muy discutido. En términos estrictamente jurídicos el acuerdo se realiza entre dos sujetos de derecho internacional público que tienen la capacidad de obligarse, pero la asimetría de poder real, y de las circunstancias, llevan a algunos autores a calificar los acuerdos como «imposiciones» (Brenta, 2011).

el estado de sus reservas internacionales. De allí surge el monto, que, en el sistema original, se divide en cuatro tramos: el 25 % de la cuota se aporta en oro (*tramo oro*), que se deposita indistintamente en la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco de Inglaterra, Francia o India. El 75 % restante se integra, en otros tres tramos, en moneda nacional en la *cuenta número uno* del banco central (o su equivalente) del propio país miembro, como capital exigible por el FMI en cualquier momento (FMI, 1998).

El monto de la cuota en el FMI impacta de dos formas muy importantes: primero determina la cantidad de votos dentro de la Junta de Gobernadores (órgano rector del FMI), ya que el voto es ponderado en relación con el aporte de capital, y fija el límite de los montos que puede recibir un miembro en concepto de asistencia.

En sus inicios, un miembro del FMI podía recibir hasta el 100 % de su cuota como asistencia única y acumular un equivalente al 300 % de su cuota en diversos instrumentos de asistencia (Tamames & Huerta, 2003). Con el tiempo este límite ha sido vulnerado en varias oportunidades y el FMI ha asistido a países por montos muy superiores.

Por otro lado, el FMI ha generado otras formas de incrementar sus recursos reconociendo de *iure* prácticas que se daban de hecho. Por ejemplo, el Grupo de los 10,[21] formado por Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, Suecia y Suiza, instituyó la compra y recompra de divisas por acuerdo de sus bancos centrales. Hacia 1964 el FMI utilizó esta modalidad, denominada *préstamos swap*, con fondos integrados por este grupo y con su respectiva aprobación (Tamames & Huerta, 2003).

Los derechos especiales de giro (DEG)

En 1968 la Junta de Gobernadores del FMI aprobó, levemente modificado, un proyecto realizado por el Grupo de los 10 conforme el cual creaba los *derechos especiales de giro* (DEG; SDR por su sigla en inglés). Este proyecto

[21] Su composición ha variado, en la actualidad lo conforman 11 países, pero se le sigue llamando del mismo modo.

representa los esfuerzos del FMI por incorporar una unidad de cuenta separada del dólar, para de ese modo restablecer la liquidez en el SMI.

Los DEG son una unidad de cuenta que cada miembro posee en función de su cuota, en ese tiempo podían utilizarse únicamente para aumentar la liquidez en ocasiones de déficit de balanza comercial. La estabilidad de los DEG estaba supeditada a la estabilidad de las divisas que ayudan a conformarlos, por lo que cuando en 1970 se cuestionó al dólar los DEG sufrieron el mismo impacto. Es decir, el vínculo de los DEG con las monedas que los componen facilitan la transmisión de las debilidades que enfrentan las monedas separadamente (Tamames & Huerta, 2003).

Desde su conformación el FMI ha intentado generar vías alternativas para aumentar su capital más allá de las cuotas. Hay dos instrumentos que se elaboraron en ese sentido: los *acuerdos generales de préstamos* (AGP) y los *nuevos acuerdos de préstamos* (NAP), que han ingresado fondos frescos en momentos de falta de liquidez (Tamames & Huerta, 2003).

Las cuotas se revisan quinquenalmente y un país puede solicitar en cualquier momento que se evalúe su cuota para ser modificada.[22]

La forma más frecuente de asistencia del FMI a un miembro es por medio de la compra del 100 % de su cuota, garantizándola, para lo cual fija cuatro tramos del 25 % cada uno. Ante una crisis de balanza de pagos, al demostrar sus esfuerzos por resolver la crisis el país solicitante accede al primer tramo del préstamo. El restante 75 % es condicionado a los acuerdos que fije el FMI con el país deudor[23] y con el cumplimiento de los compromisos fiscales, monetarios y cambiarios que se hayan comprometido en el acuerdo. De cumplir con los acuerdos, las entregas son trimestrales, en DEG, y el país deudor se compromete a recomprar el préstamo (devolver), generalmente en un período de entre tres y cinco años.

Para problemas estructurales de balanza de pagos el FMI formula préstamos a diez años, previo acuerdo de medidas específicas por medio del *servicio ampliado del fondo* (SAF).

[22] En 2010 y 2019 se realizaron aumentos generales de cuotas. Luego la pandemia de covid-19 generó la necesidad de nuevos fondos.

[23] Estos acuerdos entre el FMI y el país receptor de asistencia financiera son publicitados como Cartas de Intención.

En caso de que se dé una baja de precios de las exportaciones o un aumento de precios de las importaciones atribuible a causas ajenas al país solicitante, por vía del Servicio de Financiamiento Compensatorio para Contingencias (SFCC) el FMI financia la implementación de reformas dirigidas a contrarrestar dicha circunstancia o la compra de alimentos e insumos. El reembolso es de tres a cinco años.

Frente a balanzas de pagos afectadas por catástrofes naturales, conflictos y similares coyunturas, el FMI activa la *asistencia de emergencia*, cuyo préstamo no tiene objetivos acordados ni se escalona la entrega. El reembolso es de tres a cinco años.

Los problemas persistentes de balanza de pagos que el FMI considera estructurales en los países de bajos ingresos se intentan resolver por medio del *servicio de ajuste estructural* (SAE), por el cual los países acuerdan con el FMI llevar adelante políticas macroeconómicas formuladas por los técnicos del FMI y, a medida que se cumplen, se ejecutan los préstamos. Estos se reintegran desde los cinco años y medio hasta los diez años tras haber recibido la asistencia. En caso de resultar insuficiente, el SAE puede ser reforzado aumentando las atribuciones, financiamiento y exigencias del FMI sobre el país solicitante.

Un aspecto que debemos tener en cuenta para comprender parte del funcionamiento del SMI es cómo sus instituciones rectoras clasifican a sus miembros. Dicha clasificación puede significar el acceso a recursos financieros y su abaratamiento o la exclusión y el encarecimiento.

Por ejemplo, anualmente, al iniciar sus ejercicios en el mes de julio, el BM y el FMI revisan los umbrales de ingresos que determinan la clasificación de las economías.

Presentamos, a modo de ejemplo, tres revisiones de los umbrales de ingresos para determinar la clasificación de los países miembros del Grupo Banco Mundial:

Tabla 1.1

Umbral en USD a valores corrientes		INB per cápita 2019	INB per cápita 2021	INB per cápita 2023
Ingreso bajo:	menos de	995	1036	1135
Ingreso mediano bajo:	entre	996 y 3895	1036 y 4045	1036 y 4465
Ingreso mediano alto:	entre	3896 y 12.055	4046 y 12.535	4466 y 13.845
Ingreso alto:	más de	12.055	12.535	13.845

Fuente: Grupo Banco Mundial (2024).

Respecto a la toma de decisiones dentro del FMI

El diseño institucional y el proceso de toma de decisiones dentro del FMI ha sido objeto de análisis y estudio. Un amplio conjunto de autores, entre los que se destaca Joseph Stiglitz, han elaborado formulaciones muy críticas respecto al proceso de toma de decisiones y acción del FMI. La propia institución ha elaborado informes en los cuales se propone la necesidad de una reforma de la institución.

En la revista del FMI *Finanzas y desarrollo* uno de los directores de la Junta de Gobernadores plantea los siguientes puntos (Van Houtven, 2004):

- Los programas de lucha contra la pobreza que se coordinan en el Servicio para el Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza (SCLP), Documentos Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza (DELP) y Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del FMI siguen recomendando medidas que el mundo ha identificado como, de hecho, responsables de la pobreza, y son dirigidas sin participación de los destinatarios.
- El 71 % de los votos en el FMI pertenece a países que no reciben ninguna prestación del FMI.
- El 25 % de los países objeto de los planes contra la pobreza tiene un 4,4 % de los votos.

- Su sistema decisorio hace casi imposible que un segmento de sus miembros logre, respecto a cualquier tema, un resultado favorable a sus intereses, lo que resulta alienante para ese grupo.

La necesidad de revisar el diseño institucional —ya no solo del FMI sino de la propia ONU— ocupa un lugar muy alto de la agenda internacional por momentos y luego pasa al ostracismo.

Desde inicios del siglo XXI el debate sobre las instituciones globales ha sido permanente, principalmente por la incapacidad que ha demostrado la ONU para efectivizar el cumplimiento del derecho internacional. Desde las relaciones internacionales algunos enfoques vinculan esta incapacidad institucional al hecho de que ya la ONU no refleja la correlación de fuerzas vigente. Estados Unidos viene decayendo como potencia hegemónica (si analizamos su participación en el producto y comercio global) y otros países, principalmente China, como contrapartida, tienen indicadores de ascenso en el concierto internacional. Este fenómeno podría ayudar a explicar por qué el actual diseño institucional global es incompatible con las actuales relaciones de fuerza. En otras palabras, el *statu quo* no sería sostenible. Este abordaje excede los límites propuestos para este trabajo, por lo cual solo presentamos una línea interpretativa genérica (abordada en ciertas unidades curriculares de la Licenciatura en Relaciones Internacionales).

¿Cuáles son las características del sistema monetario en la etapa Bretton Woods?

Una mirada rápida del SMI que nace en Bretton Woods podría afirmar que es el sistema del patrón oro, pero intermediado por el dólar.[24]

El tipo de cambio del dólar con el oro fue de 35 dólares por onza de oro[25] (valor fijado por Estados Unidos en 1934) y los países miembros mantendrían sus reservas en oro o dólares, los cuales Estados Unidos se comprometía

[24] Esta mirada implica que Bretton Woods comparte con el patrón oro un sistema de tipo de cambio fijo, pero que fija el valor del oro al dólar estadounidense en lugar de a la libra esterlina.

[25] 1 onza de oro (onza común referencia de Bretton Woods) equivale a 28,3 gramos según la equivalencia oficial registrada en sitio web de FMI. Hay que distinguir la onza común de la onza troy, cuya equivalencia es de 31,1 gramos.

a cambiar libremente. Cada país miembro mantendría a su vez un tipo de cambio fijo de su moneda con el dólar.[26]

Del convenio constitutivo del FMI se desprenden los medios por los cuales el FMI cumplirá con sus objetivos, los cuales serán considerados las características del sistema monetario en su etapa Bretton Woods:

- *Institucionalidad*: el FMI es el organismo rector del SMI y de él dimanan las normas que regirán la política monetaria de sus miembros.
- *Tipo de cambio fijo* de cada moneda respecto al dólar y de este con respecto al oro, a razón de 35 dólares por onza.
- *Dos tipos de flexibilidad*: una *intrínseca* al sistema, que permite sostener las paridades de cambio dentro de un margen de fluctuación del +/− 1% de forma independiente a cada miembro; y una flexibilidad *excepcional*, en la cual las economías podrán devaluar o revaluar su moneda con aquiescencia del FMI.
- Para evitar las variaciones del tipo de cambio el FMI *financia los desajustes* de las balanzas de pagos de los miembros, condicionando los préstamos con políticas monetarias y fiscales.
- El FMI *promueve el libre comercio* por vía del *multilateralismo*, facilitando los medios de pago al convertir cualquier moneda a dólares y de esta manera convertirla en oro, con excepciones.
- *Estados Unidos es el garante del sistema*: si bien el FMI es el rector institucional, se observa que el diseño de toma de decisiones dentro del FMI otorga poder de veto a Estados Unidos, convirtiéndolo en tutor (Stiglitz, 2002a).

Aquí se combina la rigidez de un SMI de tipos de cambio fijos con la flexibilidad de que los miembros mantengan políticas monetarias y fiscales expansivas por vía de los préstamos. Otro aspecto de la flexibilidad estaba determinado por la posibilidad de que los miembros ajustaran su tipo de

[26] Esta aspiración fue efectivizada de forma muy errática. A modo de ejemplo, Uruguay mantuvo tipos de cambio múltiples durante la mayor parte del período de Bretton Woods.

cambio si el FMI reconocía en el miembro un *desequilibrio fundamental* provocado por una alteración permanente del comercio en ese país.[27]

Primeras debilidades de Bretton Woods

Hacia fines de 1960 comenzaron a publicarse estudios económicos señalando que la Reserva Federal de Estados Unidos no disponía de oro suficiente para responder a los dólares que imprimía a razón del tipo de cambio fijado (35 dólares por onza). El mundo —los agentes económicos que operan en él— comenzó a desconfiar y el sistema Bretton Woods, como veremos más adelante, debió reestructurarse (Triffin, 1968).

El trabajo de Robert Triffin planteaba lo que se dio en conocer más adelante como «dilema de Triffin». El planteo de Triffin compartía la línea mantenida en las Conferencias de Bretton Woods de 1944 por Keynes, en cuanto consideraba que el SMI no puede depender de una moneda nacional. Vincular la liquidez del comercio internacional a una moneda nacional lleva a plantear una contradicción insalvable entre los objetivos de equilibrio interno del país emisor de la moneda frente a las necesidades de liquidez del comercio internacional.[28]

Bretton Woods ofrecía estabilidad a través de los tipos de cambio fijos y Estados Unidos enfrentaba el dilema de emitir dólares para otorgar liquidez al creciente comercio internacional sin disponer de oro que respaldara tal emisión. Fácilmente se evidencia la distancia, la brecha que se comienza a consolidar entre la masa de dólares emitida y la falta de respaldo en oro. Las reglas de Bretton Woods implicaban que el atesoramiento de dólares era una forma indirecta de atesorar oro. Una vez puesta en tela de juicio tal capacidad del SMI, este empezó a debilitarse.

[27] La condicionalidad de los préstamos es objeto de estudio, ya que algunos autores observan que los países que recibieron asistencia condicionada del FMI han tenido desempeños económicos menos favorables que los que no recibieron préstamos.

[28] Por momentos, los intereses nacionales de Estados Unidos coliden con los intereses del sistema general, la posibilidad de que Estados Unidos subordine los intereses generales a los nacionales constituye una debilidad muy importante del sistema Bretton Woods.

Si bien desde el punto de vista de los compromisos asumidos dentro del FMI, los miembros debían establecer como *convertibles* sus monedas nacionales para las transacciones corrientes, la fuerza del dólar se impuso como medio de pago internacionalmente aceptado (*divisa*) con mucha facilidad. Rápidamente los dólares formaron parte de las transacciones internacionales, expandiéndose el uso de dicha moneda, convirtiéndose en la divisa casi exclusiva para cancelar intercambios internacionales corrientes.

Los lazos entre el SMI, el comercio internacional y los nuevos instrumentos financieros se reforzaron rápidamente, exigiendo a la política económica un dinamismo hasta ese entonces desconocido. En un mundo con un comercio internacional en expansión y, al inicio, flujos de capitales privados muy bajos, los desequilibrios de la cuenta capital debían ser evitados, pero, a diferencia de en la época del patrón oro, no podía hacerse sacrificando únicamente los equilibrios internos. Estos vínculos financieros internacionales exigían la atención de los bancos centrales, ya que si bien desde el punto de vista teórico en un SMI de tipos de cambios fijos no hay lugar para alteraciones bruscas de tasas de interés,[29] este instrumento fue utilizado frecuentemente, alterando los flujos de capital. La tentación de atraer capital aumentando la tasa de interés,[30] y de esa manera poder expandir la oferta monetaria sin perjudicar la tasa de cambio, estuvo a la orden del día en el período considerado (Krugman & Obstfeld, 2001).

Otro aspecto que debilitó al SMI en su etapa Bretton Woods fue la creciente movilidad de capitales privados —que al inicio no había tenido relevancia— que encontraron brechas para incrementar sus patrimonios especulando y presionando la política monetaria de algunas economías. El FMI permitía devaluaciones/revaluaciones ante persistentes desequilibrios comerciales de algún miembro, ante esto, la posibilidad de especular con el precio de las monedas fue *in crescendo*. Durante la década de 1960 se

[29] En un SMI basado en el modelo de tipos de cambio fijos la tasa de interés nacional y la internacional tenderían a ser iguales para evitar movimientos de capitales por fuera de la cuenta corriente.

[30] La tasa de interés la podemos considerar como el precio del dinero, las economías grandes cuando aumentan la tasa de interés generan una estructura de incentivo para atraer divisas, lo que les permite expandir su oferta monetaria. Es decir, ingresan más divisas y entonces pueden emitir más moneda nacional sin alterar el tipo de cambio.

registraron movimientos de capitales que especularon en este sentido en varios países, Gran Bretaña lo sufrió especialmente. Es decir que el supuesto teórico que «eliminaba» la posibilidad de recurrir a la política monetaria en contextos de tipos de cambio fijos no se cumplió (Krugman & Obstfeld, 2001).

La crisis de los setenta, hacia la ruptura de Bretton Woods

La palabra *crisis* aparece de forma reiterada en la bibliografía que aborda el tema del SMI. Al buscar el significado con el cual se emplea el término, encontramos que no hay un uso uniforme. Lo observable es que *crisis* aparece para vincular un desajuste entre los objetivos internos o externos de una economía y el SMI, pero también se emplea para advertir la extinción de alguna característica fundamental del SMI que se intenta describir. Estos desequilibrios se ven ante la modificación brusca de precios de relevancia internacional, como el precio del oro en dólares, o el precio del barril de petróleo.

Un ejemplo de ello es cómo se van produciendo los pasos hacia la ruptura de la convertibilidad. Las distintas turbulencias que había enfrentado el SMI condujeron a que los mayores tenedores de oro del mundo coordinaran esfuerzos para mantener su precio. El acuerdo conocido como «el Pool de Oro» (London Gold Pool), instaurado en 1960, implicaba que los miembros se comprometían a demandar u ofrecer oro —al precio del tipo de cambio oficial— con el objetivo de mantener su precio estable. En 1968 Estados Unidos abandona el control de precio del oro, se retira del acuerdo y esto consolida la existencia de dos mercados para la comercialización del oro; uno oficial, que mantenía el tipo de cambio institucional para los bancos centrales, y otro libre, en el cual la onza alcanzó los 190 dólares[31] (Tamames & Huerta, 2003).

[31] Es decir, que para un mismo activo (oro) existía un precio oficial de 35 dólares por onza, y un precio de transacción de mercado «privado» donde alcanzó los 190 dólares por onza. La estructura de incentivos para comprar a precio oficial y vender a precio de mercado privado era muy fuerte, generando especulación e inestabilidad.

Cuadro 1.6. Financiamiento de deuda de Estados Unidos

En general, los países endeudados deben encontrar la manera de obtener, ante sus socios, las divisas que les permitan poner en regla sus préstamos. Pero no Estados Unidos, que «se endeuda gratuitamente pagando sus deudas, en parte, con dólares que depende solo de ellos emitir, y no con el oro, que tiene un valor real y que hay que haber ganado para tenerlo», denuncia el presidente francés, Charles de Gaulle, en una conferencia de prensa el 4 de febrero de 1965. Ese «privilegio» le permite a Estados Unidos acumular déficit exterior. En otros términos, gastar sin rendir cuentas (Plihon & Lambert, 2023).

La devaluación del dólar por parte de Estados Unidos era inminente, sus gastos militares en Vietnam, su política de seguridad social y los programas de gasto público habían incrementado sus déficits externos e internos; al mismo tiempo, los DEG no fueron suficientes para dotar de liquidez al comercio mundial.

A continuación expondremos una mirada que se iba construyendo en forma contemporánea a los eventos. Recurriremos a un compilado de conferencias organizadas por la Escuela Superior de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Nueva York en 1974. Este ciclo, cuyo título original fue «Corporaciones multinacionales, el comercio y el dólar», pero luego pasó a denominarse «El dólar en los 70s», reviste un interés particular, ya que las conferencias fueron patrocinadas por ITT (International Telephone and Telegraph Corporation), reconocida en el libro como una influyente empresa multinacional con especial necesidad de entender el comportamiento del SMI. En el prólogo, Harold Geneen, presidente de ITT, señala que el interés corporativo en patrocinar las investigaciones sobre el SMI surge de la necesidad de analizar críticamente el marco teórico de una economía que necesita ajustes (Sametz, Kindleberger, Vernon & Backman, 1974).

El trabajo presentado en el párrafo anterior sirve de articulador entre varios de los objetivos del presente abordaje. Por un lado, ofrece elementos concretos para analizar el fin de algunas de las características del SMI en la etapa Bretton Woods. Por otra parte, presenta un elemento novedoso para la época: el papel de las empresas multinacionales presionando al SMI (ya

que la rigidez de los tipos de cambio fijos suponía un freno a la expansión de algunas de sus líneas de negocios); y, por último, describe cómo emergían instrumentos financieros nuevos que tensionaban los equilibrios internos y externos, cosa que Arnold Sametz *et al*. presentarán como los límites de Bretton Woods (1974).

Uno de los autores del texto, el profesor e investigador de economía Jules Backman, analizando los acontecimientos de 1971 y 1972 que dirigían a Estados Unidos hacia un nuevo proteccionismo plantea lo siguiente:

> Los problemas que hoy enfrenta la economía mundial son hijos del venturoso —sí, venturoso— nacimiento del rápido crecimiento de la actividad económica internacional, producto del sistema de Bretton Woods de acuerdos monetarios internacionales y de comercio. No olvidemos que los acuerdos Bretton Woods y los que les siguieron tuvieron por meta evitar el resurgimiento de la destructora guerra económica entre naciones-estados, guerra que prolongó la Gran Depresión de los años treinta. Hasta cierto punto, el sistema de posguerra tuvo éxito y contribuyó a la restauración de Europa y Japón, a quienes la guerra devastó. Pero sucedió que el subsecuente proceso de crecimiento rápido trajo consigo problemas nuevos (Sametz *et al*. 1974, pp. 11-12).

Los autores profundizan en la idea de los límites del SMI con tipos de cambio fijos, pero presentan un elemento novedoso para la época; la presión de agentes económicos emergentes. Los acuerdos intergubernamentales para mantener la paridad eran cada vez menos eficaces, ya que los agentes económicos privados emergentes —las empresas multinacionales principalmente dirigidas por la banca privada internacional— desarrollaban instrumentos financieros que superaban las posibilidades institucionales diseñadas hasta el momento. El SMI de esta etapa había sido diseñado sin contemplar el surgimiento de agentes económicos como la banca privada internacional y las empresas multinacionales, que crearon instrumentos financieros y activos que desafiaban las posibilidades del SMI y tuvieron gran capacidad de influir en este. Para estos autores, la internacionalización de los mercados financieros es un elemento central para el análisis (Sametz *et al*., 1974).

A continuación presentamos algunos elementos que muestran la creciente participación de los emergentes actores privados internacionales:

Gráfico 1.1 Indicadores de la expansión de la actividad bancaria en Estados Unidos entre 1960 y 1972: cantidad bancos, sucursales en exterior y montos de préstamos



Fuente: Elaboración propia con datos citados por A.F. Brimmer (1973).

El gráfico 1.1 aporta información sobre la expansión de un conjunto de actividades en el plano financiero, y de ellas se infiere la expansión y consolidación de agentes económicos, que van generando su propia comunidad de intereses.

Los autores vinculan esta situación con un fuerte proceso de apertura del comercio internacional que dirigió capitales estadounidenses a distintas partes del mundo, retroalimentando la necesidad de inyección de liquidez mediante la banca internacional. En esa línea, el trabajo profundiza la idea de incompatibilidad del crecimiento global con los esfuerzos por mantener el tipo de cambio fijo. Como muestra de ello presentan el resultado de dos medidas del gobierno de Estados Unidos que fueron totalmente superadas por el accionar del capital privado. El programa de Restricción Voluntaria del Crédito Extranjero (Voluntary Foreign Credit Restraint Program) de 1965 intentó frenar los préstamos de los bancos estadounidenses en el extranjero, que se habían intensificado luego de que el Departamento de Comercio de Estados Unidos intentara limitar la expansión de los préstamos domésticos (con el objetivo de frenar la expansión monetaria).

Algo similar ocurrió con el Programa de Control Obligatorio de 1968, que persiguió objetivos restrictivos en materia de expansión monetaria y cuyo

resultado fue la creación de un mercado externo de bonos, instrumentos financieros que burlaban dichas restricciones (Sametz *et al*., 1974).[32]

Los emergentes instrumentos financieros denominados *bonos* (euro-dólar y euro-moneda) desafiaban la liquidez del SMI bajo las reglas de Bretton Woods. Fácilmente se advierte que si estos bonos ofrecían tasas de rendimiento mayores a las de los bancos centrales, se generan estímulos para un corrimiento hacia los bonos. Nuevamente, la idea de que bajo tipos de cambio fijos las tasas de interés tienden a igualarse se ponía en tela de juicio.

Estos años se caracterizaron por los procesos de dispersión y acercamiento entre las distintas tasas de interés de los activos descritos. En un contexto donde distintos activos varían en rentabilidad se genera un ambiente caracterizado por la volatilidad e inestabilidad.

Durante los eventos de la década de 1970 un sector de la academia planteaba que la palabra para definir al SMI era *incertidumbre*. Una mirada desde el presente nos permite afirmar que la incertidumbre pasó de ser una variable extrínseca, a constituirse en elemento intrínseco del sistema.

Incertidumbre, inestabilidad y volatilidad pasaron a ser estructurales en el SMI luego de Bretton Woods. Desde el enfoque de los factores productivos, se empieza a consolidar bajo los auspicios del SMI la siguiente configuración: un mercado global para el capital y la persistencia de mercados domésticos para el trabajo. Es decir, el factor *capital* se desplaza casi sin restricciones por el mundo en busca de mejores rendimientos, mientras que el factor *trabajo* continúa, mayoritariamente, con restricciones a su movilidad. Esta situación también tensó las relaciones internacionales en distintos planos, ya que los movimientos de capital fueron encontrando cada vez menos restricciones, alimentando otros procesos que se consolidarían en las décadas siguientes, como la deslocalización empresarial y la generación de enclaves económicos de excepción (zonas francas, maquilas) que compiten por atraer capitales, debilitando regulaciones laborales, ambientales o fiscales.

[32] Esta dinámica la asociamos con el concepto de *financiarización* del SMI: el mercado genera una estructura de incentivos que colide con la rigidez de los tipos de cambio fijos, estimulando la creación de productos financieros por fuera del SMI, pero que al mismo tiempo inciden en este.

Backman plantea que luego de la posguerra Bretton Woods dio pie a los veinticinco años de mayor expansión y prosperidad para la economía mundial, y vincula dicho desempeño a los esfuerzos por el libre comercio, el desmantelamiento del proteccionismo, la evolución tecnológica, la creciente división internacional del trabajo (que facilita la especialización) y la liquidez ofrecida por los mercados financieros internacionales (Sametz *et al.*, 1974).

El dinamismo del comercio internacional por encima del producto mundial confirmó las dinámicas descritas y los autores califican de irracionales las medidas propuestas por la administración Nixon tendientes al proteccionismo.

Las medidas tendientes al proteccionismo habían ganado adeptos ya que en 1971 Estados Unidos había tenido su primer déficit comercial del siglo XX (Sametz *et al.*, 1974). Ese mismo año la administración Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro y el sistema Bretton Woods cayó.[33]

Además de establecer la inconvertibilidad, Estados Unidos aumentó en un 10 % sus aranceles[34] para la importación y tomó otras medidas. Esto postergó la devaluación del dólar, que llegó en diciembre de 1971 y fue del 7,89 % —la onza de oro pasó a 38 dólares— y nuevamente en 1973 —pasó a 42,22 dólares la onza—.

Esta situación rompió definitivamente la estabilidad y algunas monedas pasaron a flotar libremente. Para 1973, en un mercado libre y con abundancia de dólares, la onza llegó a 134 dólares y los bancos centrales abandonaron el cambio oficial, el SMI era más que nada simbólico.

La Comunidad Económica Europea comenzó a profundizar su propio sistema monetario,[35] creando su propia unidad de cuenta, la ECU (*european currency unit*), compuesta de una cesta de monedas europeas, que será la base del euro.

---

[33] Samuelson afirma: «Si el tipo de cambio de paridad era correcto en 1949 (35 dólares por onza), no podía serlo 20 años después».

[34] Esta medida fue más bien una demostración de fuerza para obligar a los principales socios de Estados Unidos a alinearse con sus demandas en política monetaria, ya que fue retirada de inmediato.

[35] No abordaremos aquí el sistema monetario europeo, que presenta características apoyadas en el modelo Mundel (áreas monetarias óptimas), según el cual una mayor integración monetaria lleva a mayores flujos comerciales.

Al igual que ocurrió tras la ruptura del patrón oro, la impronta de Bretton Woods no desapareció, sino que permaneció guiando las decisiones de varias economías en el mundo. Principalmente, las economías dependientes continuaron vinculadas al dólar y con políticas monetarias atadas a lo que habían sido las reglas Bretton Woods, por más que no siguieran vigentes (Krugman & Obstfeld, 2001).

Raymond Vernon, profesor de administración y negocios internacionales de la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard, hace especial hincapié en la presión ejercida por las empresas multinacionales para erosionar las anclas del SMI. Se preguntaba si estos nuevos agentes de las relaciones internacionales aceptarían pasivamente las exigencias de un sistema que limitaba sus posibilidades de expansión. En 1974 Vernon diagnosticó que estos nuevos actores pondrían todo su poderío al servicio de sus intereses, que no aceptarían imposiciones y que era posible que financiaran actos violentos que favorecieran regímenes que tendieran a facilitar el libre flujo de los instrumentos financieros (Sametz *et al.*, 1974).

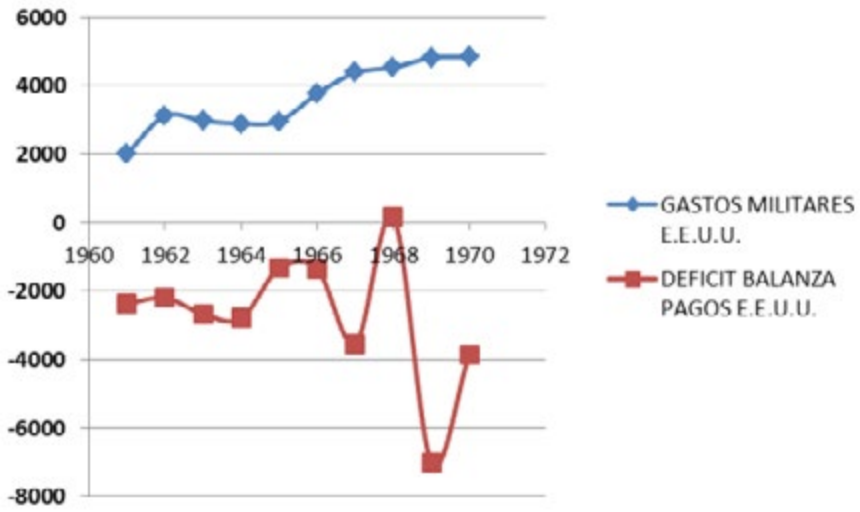
Vernon ya planteaba los desafíos de estos nuevos agentes. Por ejemplo, planteaba dudas sobre dónde y cómo tributarían estas empresas. También sobre cómo se alterarían los regímenes legales locales ante la presión de los instrumentos financieros y exponía el desafío del naciente mercado financiero desprendido de la regulación multilateral (Sametz *et al.*, 1974).

Ante la inestabilidad de 1970 aparecieron términos que estrechamente relacionados con los conceptos que emergieron frente a las inestabilidades del 2008 y el 2017. Para 1974 Backman plantea que: «Una imagen realista de la economía mundial indica que muchas de las medidas propuestas para ocuparse del sistema naciente reflejan, en el mejor de los casos, un retraso cultural, y en el peor, xenofobia». Lo que se señala es que la inestabilidad e incertidumbre alientan procesos de proteccionismo (Sametz *et al.*, 1974, p. 27).

Con el paso del tiempo resulta difícil dar la dimensión correcta a lo que ocurrió en los inicios de 1970. El mundo tomaba sus decisiones monetarias con base en un tipo de cambio fijo que venía funcionando desde 1944, era la referencia que servía de parámetro para tomar posición entre todos los

activos. Pero llegado el momento, oficialmente el valor de una onza era de 35 dólares y en un mercado paralelo llegó a ser de 190 dólares. Con esta doble valoración apareció el desafío de cómo hacer que los bancos centrales renunciaran a vender sus reservas de oro en el mercado privado y en base a qué referencia los agentes privados tomarían sus decisiones (Sametz *et al.*, 1974).

Gráfico 1.2 Evolución de balanza de pagos y gasto militar de Estados Unidos entre 1961 y 1970 expresado en miles de millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Tamames & Huerta (2003).

El gráfico 1.2 ofrece información respecto a una de las posibles explicaciones de la expansión monetaria de Estados Unidos para financiar gasto militar. Desde 1960 hasta 1970 se registra un proceso de deterioro de la balanza de pagos de Estados Unidos, en el mismo período se dio un aumento de emisión de dólares sin respaldo en oro. Es decir, se debilitó uno de los fundamentos del SMI: la existencia de dólares con respaldo en oro a un tipo de cambio fijo.

Como maneja el profesor Kindleberger, es claro que, si bien Estados Unidos era el principal responsable de sostener las reglas Bretton Woods, otras economías y agentes que hacían parte del sistema operaron también contra su funcionamiento. Se observan tales acciones en Francia, Bélgica, Italia y Alemania entre 1968 y 1970. En ese período se llevaron a cabo

acciones tendientes a alimentar la presión sobre el dólar: desprendimiento de dólares exigiendo paridad oficial, para luego colocar el oro obtenido a precio de mercado privado; y restricciones a la salida de oro a precio de convertibilidad oficial, pero no a precio de mercado privado (Sametz *et al.*, 1974).

Tamames y Huerta esbozan la tesis de que Estados Unidos abusó de su papel en el SMI, financiando su balanza de pagos y gasto militar emitiendo (imprimiendo) dólares, lo que generó que en 1971 Estados Unidos tuviera unos 62.100 millones de dólares fuera del país (principalmente en forma de eurobonos y euro-dólares), mientras que en las reservas de Fort Knox disponía del equivalente a 10.500 millones de dólares en oro (Tamames & Huerta, 2003).

Kindleberger va un poco más allá y esboza la idea de que hubo complicidad entre la administración Nixon y operadores financieros privados, hace esto planteando que es difícil entender cómo la administración tomaba una y otra vez acciones cuyo único resultado posible era la devaluación, de ese modo insinúa que la administración tenía claro que se avecinaba el final de las reglas Bretton Woods.

> Sentado a distancia del centro de decisión en Washington, no sé si la limpieza de la flotación fue ideológica y sus orígenes estuvieron en la escuela de Chicago, que cree en la superioridad de los mercados sobre las decisiones de los gobiernos, o si fue resultado de una inadvertencia, una prolongación del descuido benigno (Sametz *et al.*, 1974, p. 40).

Un aspecto que presenta Kindleberger en el contexto de ruptura de Bretton Woods es el embargo impuesto a Estados Unidos y Holanda por parte de los países árabes exportadores de petróleo, que por medio de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) tomaron represalias ante su participación en el conflicto entre Israel y los países árabes (Sametz *et al.*, 1974).

Hacia 1974 el barril de petróleo pasó de 4 dólares a 12 dólares, dando la estocada final a la posible restauración de un sistema monetario de tipos de cambio fijos que se venía negociando. Este proceso de encarecimiento del petróleo se transmitió a todos los precios por medio de los costos

energéticos, en un contexto de inflación acelerada acompañada de recesión casi global, esto hizo imposible volver a tipos de cambio fijos. El fenómeno fue tan novedoso —inflación y estancamiento— que se acuñó el término *estanflación* para describirlo[36] (Krugman & Obstfeld, 2001).

La visión de autores como Kindleberger respecto al dólar en 1974 era pesimista, llegando a decir:

> Todavía es un medio de cambio y una unidad de valor, pero ya no es internacionalmente un valor o una norma para pagos futuros [...]. El dólar sigue siendo una unidad de valor internacional, pero mala. Ya no sirve como reserva de valor o norma de pagos diferidos (Sametz *et al.*, 1974, p. 41).

A inicios de 1970 están conviviendo dos activos con un comportamiento divergente: el dólar estadounidense, con un proceso de depreciación, y el petróleo, con una fuerte apreciación. Esta situación implicará la readecuación internacional de los agentes económicos.

Los aspectos presentados en los últimos dos párrafos ameritan ser vinculados. El deterioro del dólar como activo y la suba del precio del barril de petróleo tuvieron un impacto directo en la economía mundial. Para 1973 la OPEP realizó un acuerdo con las compañías petroleras mediante el cual los contratos de compra de crudo se vinculaban a un índice compuesto por once monedas relevantes. Si en un mes el índice registraba alteraciones mayores al 1%, se alteraban los precios del crudo (Sametz *et al.*, 1974). Nuevamente el elemento de la incertidumbre se hace presente, Kindleberger, citando a sir Henry Maine, afirmará que la situación del sistema monetario en 1973 invirtió el orden de la evolución social, dejó de ir desde lo difuso hacia la claridad del contrato, pasó a ir de lo concreto del contrato a lo difuso (Sametz *et al.*, 1974).

En su momento pareció que este proceso ponía fin al dólar como la divisa hegemónica, y si bien es cierto que con el fin del patrón dólar la moneda perdió peso, por mucho tiempo no dejó de ser la divisa más influyente. Los pronósticos de la época no auguraban el recorrido que la moneda estadounidense ha tenido hasta nuestros días, muy por el contrario, diagnosticaban

[36] En 1973 la inflación en Estados Unidos fue del 6,2%, mientras que en 1974 fue del 11,1% (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 1987).

que su vigencia como divisa sería mucho menor. Este último punto cobra especial interés, ya que desde la crisis de 2008 y 2009 originada en Estados Unidos muchas voces de especialistas auguran nuevamente el fin del dólar estadounidense como divisa principal del mercado internacional.

Cuadro 1.7. ¿El fin del dólar estadounidense?

La posibilidad de desaparición del dólar estadounidense como divisa internacional se ha pronosticado en varias ocasiones, encuentra caja de resonancia en momentos de inestabilidad. Esas voces se escucharon frente a los ataques especulativos de inicios de los noventa, las sucesivas crisis del 2008 y el 2009, y con los desajustes globales que generó la pandemia de covid-19. En el año 2023 varias voces retoman esta idea, apoyándose en la idea de un «declive» de Estados Unidos como potencia hegemónica asumen la consiguiente caída del dólar. El fenómeno no es lineal, y proponemos atender estos planteos con particular cuidado.

La financiarización del SMI

Podemos caracterizar la financiarización del SMI como un proceso por el cual se va incrementando la participación de los instrumentos financieros en la dinámica y el accionar del SMI. Es decir, la expansión de un conjunto de instrumentos y agentes que tienen su centro de interés en la actividad financiera, con un vínculo difuso con la actividad que podemos denominar «productiva tradicional».

A los efectos de nuestro enfoque, resulta importante describir el proceso de financiarización, porque de él surgen instrumentos y agentes cuya estructura de incentivos (intereses) son divergentes al de un SMI de tipos de cambio fijos y estabilidad. A modo de aclaración: la especulación financiera alimenta —y se alimenta de— una dinámica de volatilidad e inestabilidad; un SMI de tasas fijas limita dicha inestabilidad.

Comienza a configurarse —o se acelera su implementación—la puesta en marcha de una maquinaria novedosa, una arquitectura de esfuerzos al servicio de los instrumentos financieros.

Kindleberger, al referirse a la toma de decisiones de los agentes privados en 1973 y 1974, dirá:

> Buscan asesoría de bancos consultores de cambios extranjeros, firmas que se multiplican como hongos, para que les digan qué monedas comprar y vender y cuándo, o bien asignan más personal a su departamento de finanzas mientras buscan realizar por sí mismos la función de depósito de valor de moneda internacional que solía estar a cargo de la estabilidad del dólar (Sametz *et al.*, 1974, p. 43).

La ruptura de Bretton Woods constituye un evento de gran magnitud en el plano internacional, y es esperable que genere ganadores y perdedores. Una parte de la literatura que aborda dicho evento presenta la ruptura como una consecuencia inevitable del devenir histórico. Otros autores, sin embargo, desarrollan la hipótesis de que un conjunto de actores emergentes fomentaron un conjunto de decisiones que forzaron la ruptura de Bretton Woods, es decir que no se trataría de un episodio ineludible de la historia, sino el fruto de acciones y decisiones concretas.

Retomaremos el vínculo entre el fin de la tasas de cambio fijas de 1973 con la cuadruplicación del precio del barril del petróleo en el mismo año. En el corto plazo los ingresos de los oferentes de petróleo crecieron y las economías demandantes debieron realizar esfuerzos extraordinarios para adquirir las mismas unidades de barril de petróleo. Es decir que se produjo un desajuste en los precios de activos importantes en un contexto de fin de los tipos de cambio fijos. Era muy difícil avisorar cómo se restablecería un equilibrio general. Es decir, dónde se invertirían los ingresos del petróleo y cómo terminarían repercutiendo en la demanda agregada internacional.

Lo que empezaba a configurarse, en palabras de Kindleberger, era la subordinación de la política a los mercados. Los agentes privados pasarían a fijar las normas del SMI, y eso era visible con el comportamiento sobre los activos que se registraban en la época. Los agentes privados que operan en el SMI comienzan a ofrecer nuevos instrumentos financieros, nuevas formas de activos que no responden a la lógica de tipos de cambio fijos y están por fuera de los controles estatales.

Cuadro 1.8. ¿Qué es una moneda?

En los últimos párrafos se reaviva una discusión de larga data, respecto a qué es una moneda, enfoques como los de Knapp afirman que la moneda es una creación del Estado, para otras miradas *moneda* es lo que el mercado usa como tal, y *moneda internacional* es lo que el mercado usa como moneda internacional (Sametz *et al.*, 1974).

Ruptura del sistema Bretton Woods y política comercial

En este texto hemos planteado el vínculo entre el SMI y el desempeño del comercio internacional principalmente por vía del concepto de *liquidez*.

El comercio internacional es altamente sensible a barreras aduaneras y medidas administrativas, así como a alteraciones en los tipos de cambio y controles sobre los flujos de capital. Es decir que sobre el comercio internacional impactan tanto las políticas comerciales como las monetarias (Krugman & Obstfeld, 2001).

Lo que ocurrió en Estados Unidos en 1970 es —en algunos aspectos— casi una repetición de lo ocurrido en 1930. Resumiendo: alteraciones en la balanza comercial promueven ideas proteccionistas, que a su vez repercuten en el mercado de capitales, retroalimentando las alteraciones comerciales, reforzando las visiones proteccionistas. En 1930 Estados Unidos había «blindado» su comercio exterior por vía de la Ley de Tarifas Smoot-Hawley. Fue el pico más alto del proteccionismo del siglo XX y, como era de esperar, reforzó un proceso de proteccionismo global (Sametz *et al.*, 1974).

Este proceso fue progresivamente revertido a partir de una serie de medidas tendientes a promover el libre comercio por parte de Estados Unidos: en 1934 la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, en 1945 y 1958 extensiones del alcance de dicha ley, en 1962 la Ley de Expansión del Comercio. En todos los casos se buscaba expandir el alcance de los acuerdos por vía de la cláusula de nación más favorecida (CNMF)[37] (Sametz *et al.*, 1974).

[37] CNMF es el compromiso de extender de modo automático el trato más beneficioso otorgado a otra parte de un mismo acuerdo.

Según el profesor Jules Backman, de la Universidad de Nueva York, el proceso de apertura comercial de Estados Unidos puede catalogarse de vertiginoso:

> Los impuestos cobrados como porcentaje del valor de las mercancías gravadas cayeron de alrededor de 52,8 por ciento en 1930 a un 7 por ciento en 1970 (Sametz *et al.*, 1974, p. 51)

Esta dinámica se registra en la mayoría de las economías de mercado de la época y refuerza la idea del aumento del comercio internacional por encima del producto global, desafiando al sistema monetario de tipos de cambio fijos.

Pero hacia 1970 todo parece ser puesto en tela de juicio. Tamames y Huerta dicen que es difícil conocer cuál fue el evento que desencadenó el resto de los acontecimientos, pero lo cierto es que en el contexto de la Ronda Tokio de 1973 el libre comercio fue tan cuestionado que las delegaciones se vieron en la necesidad de emitir una declaración recordando que la prosperidad de las décadas anteriores estaba directamente vinculada a la eliminación de las restricciones comerciales (Tamames & Huerta, 2003).

La American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Afl-CIO, Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales), en cuanto la mayor expresión de los trabajadores estadounidenses y canadienses, sostenía la idea de que el libre comercio vigente en 1970 amenazaba las fuentes de trabajo. Su posición fue utilizada en la corriente proteccionista que se estaba imponiendo en algunas expresiones políticas de los países norteamericanos (Sametz *et al.*, 1974).

Los trabajadores nucleados en la Afl-CIO denunciaban la fuga de oportunidades de empleo, consecuencia de que Estados Unidos cada vez importaba más bienes finales elaborados por empresas multinacionales estadounidenses en el exterior.[38]

La Afl-CIO basaba su postura en datos concretos, entre 1960 y 1965 las exportaciones estadounidenses superaban a las importaciones por unos 5000 millones de dólares; ese superávit se mantuvo, con alteraciones. Pero para 1971

[38] El proteccionismo industrial en Estados Unidos en 1930 y 1970 se reeditó en 2017, con las mismas consignas, en la administración Trump.

las importaciones estadounidenses pasaron a superar a las exportaciones por 2700 millones de dólares. Backman aporta un matiz: ese monto registrado por la balanza comercial de Estados Unidos en 1971 no fue en detrimento de sus exportaciones, que también aumentaron (Sametz *et al.*, 1974).

Por otro lado, el proceso europeo de integración comercial generó dos situaciones que pueden considerarse desventajosas para el comercio estadounidense: por un lado Europa consolida su mercado común, aumentando su comercio intrazona intensamente (pasa del 31,9 % en 1957 al 48,9 % en 1970); por otra parte, va incorporando nuevos socios (Inglaterra, Dinamarca, Irlanda) que refuerzan el efecto desvío[39] de los procesos de integración comercial (Sametz *et al.*, 1974).

Lo expuesto hasta aquí, junto a otros elementos —como el crecimiento de la economía japonesa, considerado amenazante por algunos actores en Estados Unidos—, fue configurando un escenario donde el mundo representaba un conjunto de hostilidades para la salud económica de Estados Unidos y se reforzaban las posiciones proteccionistas.

Retomando los aspectos monetarios, Backman dirá que para 1970 el dólar estaba sobrevaluado y eso tenía dos consecuencias claras: un encarecimiento de las exportaciones estadounidenses y un abaratamiento de sus importaciones. Refuerza esto con el dato de que entre 1967 y 1971 las exportaciones de Estados Unidos crecieron un 40 %, mientras que las importaciones lo hicieron un 65 %. La devaluación de 1971 reforzó dicho proceso en el corto plazo —bajo los efectos de lo que se conoce como la *curva jota*—[40] y luego se revertió dicha dinámica (Sametz *et al.*, 1974).

Backman relativiza el papel del dólar sobrevaluado, la competencia exterior y la balanza comercial como factores que explican principalmente la situación económica de Estados Unidos para 1971. Pone a consideración

[39] El *efecto desvío* consiste en que una economía al integrarse a un espacio aduanero obtiene bienes y servicios más baratos, dado que no están gravados por aranceles. Dicho espacio aumenta el comercio intrazona y fomenta el abandono de importaciones de extrazona, es decir: desvía compras desde el exterior hacia el espacio aduanero.

[40] La *curva jota*: una devaluación tiene un impacto inmediato de aumento de las importaciones —en detrimento de las exportaciones— por efecto monetario (contratos anteriores que se registran con el nuevo precio de la moneda), pero dicho proceso se revierte en el mediano plazo con los nuevos contratos.

dos aspectos que considera relevantes: el nivel de vida estadounidense —reflejado en su nivel de precios interno— y la situación de expansión de la economía estadounidense —que repercute en sus objetivos internos—. En 1970 Estados Unidos es la mayor economía del mundo y sus habitantes tienen el nivel de vida más alto; esto se refleja en sus precios internos y en su capacidad de demandar productos del resto del mundo. Su intenso crecimiento y expansión requiere insumos, que obtiene, en parte, del resto del mundo (Sametz *et al.*, 1974). Esta perspectiva, que la literatura recoge con el concepto *problemas derivados del crecimiento*, genera, además de otro potencial explicativo, respuestas muy distintas al proteccionismo (el crecimiento de Estados Unidos lo lleva a consumir fuera, importaciones, despertando corrientes aperturistas para acceder a los recursos del mundo).

Estos aportes van afirmando la idea de que las paridades fijas de Bretton Woods estaban siendo erosionadas por distintas vías. Lo que es claro es que todos los actores desarrollaban conductas que atentaban contra las reglas monetarias vigentes, con lo que la incertidumbre pasa a ser el elemento central, ya que la institucionalidad rectora no tenía el diseño necesario para desprenderse de los intereses particulares.

Lo novedoso parece ser que mientras que en 1931 el mundo se dirigía a un proteccionismo guiado por vestigios mercantilistas y un fuerte proceso prebélico, para 1971 el proteccionismo favorece —casi de modo exclusivo— a un conjunto de actores que encontraron en los tipos de cambio fluctuantes un nuevo modo de reproducir activos. Esta idea la profundizaremos al abordar *El informe Stiglitz*, del año 2010.

Las características del SMI de Bretton Woods se fueron erosionando: la convertibilidad, el tipo de cambio fijo, la cooperación, Estados Unidos como garante. La institucionalidad debió adecuarse a la nueva coyuntura, como se verá a continuación.

Aspectos institucionales del FMI y su vínculo con el SMI

Para 1972 era imperioso reformular el SMI y adaptarlo a la nueva realidad que se había impuesto el FMI. consignó la tarea al Comité de los 20,[41] que entre 1972 y 1973 elaboró una propuesta que luego presentó en Nairobi (Kenia).

Con respecto a las limitaciones del diseño institucional del FMI, como punto de partida podemos parafrasear a Kindleberger: para 1971 en la institución operaban tres formas distintas de veto, Estados Unidos tenía veto desde el nacimiento del FMI,[42] el conjunto de la Comunidad Económica Europea reunía la misma condición (al aunar posiciones), por último, las economías menos desarrolladas operaban regularmente como grupo, bloqueando iniciativas. Los tres actores descritos operaban guiados por sus intereses particulares, más allá de lo que pudiera ser el interés general (Sametz *et al.*, 1974).

Cuando Joseph Stiglitz aborda el problema institucional del FMI ante la crisis financiera del 2008-2009, una de sus hipótesis de trabajo es que la institucionalidad rectora del SMI fue totalmente ineficiente y hasta cómplice de los desequilibrios globales (Stiglitz, 2013), por ejemplo:

> Aunque todo el mundo estaba de acuerdo en la necesidad de una reforma reguladora, hubo un enfrentamiento enorme entre Europa y Estados Unidos. Francia y Gran Bretaña fueron categóricos sobre la necesidad de cambiar el sistema de bonificaciones de los ejecutivos financieros; Estados Unidos era reacio a tocar esta cuestión, dada la oposición del poderoso lobby financiero del país. [...] Puesto que los incentivos son importantes, la comisión expresó su gran preocupación por los bancos demasiado grandes para quebrar: cuando estos apuestan y ganan, se quedan con los beneficios; cuando pierden, pagan la cuenta los contribuyentes. [...] Pero dada la influencia política de los grandes bancos, no sorprende que el G-20, por lo menos en sus primeras reuniones, no lo mencionara (Stiglitz, 2013, p. 26).

[41] Su nombre oficial fue Comité de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines, y estuvo compuesto por Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Holanda, India, Indonesia, Irak, Italia, Japón, Marruecos, México, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia y Zaire.

[42] Según el convenio constitutivo del FMI, los votos en la Junta de Gobernadores —el principal órgano de conducción— eran ponderados en relación a la cuota del miembro. Estados Unidos tenía el 23 % de la cuota, lo cual le daba poder de veto de modo indirecto (ya que ninguna decisión podía tomarse sin su anuencia).

Salvando las distancias, los diagnósticos del 2008 tienen similitudes con los de 1916, 1930 y 1970. El matiz que encontramos en Stiglitz es que la participación de agentes financieros con intereses autónomos y distanciados de las economías nacionales ya no se insinúa, sino que está expuesta, es explicitada y hasta naturalizada. Es más, el punto de partida de Stiglitz es que la economía global gobierna sobre la política global, cosa que apuntala una y otra vez con los programas de salvataje del FMI dirigidos a rescatar a los bancos de sucesivas crisis mediante la contribución de los ciudadanos (Stiglitz, 2013).

Aunque por momentos el papel de los nuevos agentes económicos es presentado como novedoso, en la historiografía se pueden hallar varios aportes anteriores que señalan su influencia. Un ejemplo de ello lo encontramos en Lenin (1917), cuando describe el desarrollo de las distintas fuerzas productivas:

> La operación fundamental y primordial que los bancos realizan es la de intermediarios para los pagos. En relación con ello, los bancos convierten el capital monetario inactivo en activo, esto es, en capital que rinde beneficio; reúnen toda clase de ingresos metálicos y los ponen a disposición de la clase capitalista. A medida que van aumentando las operaciones bancarias y que se concentran en un número reducido de establecimientos, de los modestos intermediarios que eran antes se convierten, los bancos, en monopolistas omnipotentes, que disponen de casi todo el capital monetario de todos los capitalistas y pequeños patronos, así como de la mayor parte de los medios de producción y de las fuentes de materias primas de uno o de muchos países. Esta transformación de los numerosos y modestos intermediarios en un puñado de monopolistas constituye uno de los procesos fundamentales de la transformación del capitalismo en imperialismo capitalista, y por esto debemos detenernos, en primer término, en la concentración bancaria (Lenin, 1917, p. 30).

A inicios del siglo XX se advierte un proceso en el cual emergen actores económicos que tienen una lógica propia, fruto del desarrollo de las técnicas de producción. Según Lenin (2017), esos agentes tienen sus propios estímulos para favorecer el establecimiento de reglas —o su inexistencia— que le permitan desarrollar su actividad, además dirá que es imposible eludir su influencia en la toma de decisiones, al tratarse de corporaciones enormes que influyen en varias ramas de actividad.

Tomando el mismo indicador que Backman en la década de 1960; Lenin observó la evolución las sucursales bancarias en Francia, que pasaron de 64 en 1870 a 1229 en 1909,[43] con lo que se ve que el proceso de consolidación de la banca como agente económico tiene raíces anteriores (Lenin, 1917, p. 35).

Desde 1978 a 2008 se han registrado treinta crisis financieras con impacto más o menos extendido a toda la economía mundial, el FMI ha sido poco más que un espectador —o cómplice— y carece de total legitimidad, primero, por haber sido el promotor y casi que instigador para que las economías menos desarrolladas llevaran adelante reformas económicas que agudizaron su situación y, segundo, por haberse convertido en un instrumento de los intereses de Estados Unidos por vía del veto (Stiglitz, 2013).

Stiglitz señala que Estados Unidos es incapaz de ser el promotor de la reforma del SMI porque los agentes financieros han acumulado un poder significativo. Refuerza esta idea con el dato que, según el *Índice de Secreto Financiero* de la Tax Justice Network, «Estados Unidos aparece en primer lugar, y Gran Bretaña aparece en el quinto lugar en secreto legal y financiero» (Stiglitz, 2013, p. 25).

Con esta acefalía en el SMI, dada la impotencia del FMI, había incentivos para ocupar un lugar directriz y una serie de iniciativas empezaron a cobrar fuerza. La más notoria es el G-20,[44] que se arroga una gobernanza no legítima del mundo; si bien representa el 75 % del PBI mundial, no queda claro cuáles son las condiciones para pertenecer o no a dicho grupo.[45] Una y otra vez Stiglitz explicita que las reglas del SMI generan beneficios a grupos de poder económicos, que tienen la capacidad de torcer la voluntad para llevar adelante las reformas que el SMI necesita (Stiglitz, 2013).

El informe Stiglitz fue fruto de una comisión encomendada por el presidente de la Asamblea General de la ONU en 2009, cuyo objetivo primordial era establecer una hoja de ruta para reformar el SMI y evitar

[43] Resulta interesante observar que al inicio se da un crecimiento en el número de agentes financieros y luego un proceso de concentración.

[44] Grupo de veinte actores integrado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

[45] En 2022, luego de la invasión de Rusia a Ucrania, Rusia fue «alejada» del G-20.

crisis financieras globales. El primer diagnóstico de la comisión fue que sin recurrir al multilateralismo sería imposible tomar acciones eficaces. Al igual que en 1971, unos agentes imponen sus intereses sobre otros y el SMI queda a la merced de dichos intereses.[46]

Las reformas de Nairobi de 1975

Al igual que ocurrió con el patrón oro, cuya impronta se intentó sostener por varios años después de su ruptura, con las reglas Bretton Woods ocurrió algo similar. Si bien sus características habían desaparecido en su mayoría, se intentó mantener. Los primeros resultados de las reformas sobre el SMI de 1944 fueron muy superficiales. Al inicio se intentó ensanchar la banda de flotación del tipo de cambio fijo en un ± 2,25 % —pero ahora ajustable con anuencia del FMI—, los DEG irían sustituyendo al oro como medio de reserva y el FMI cobró más atribuciones, pero las luchas políticas entre Estados Unidos y Europa no permitieron configurar un sistema claro (Tamames & Huerta, 2003).

Una vez finalizadas las negociaciones, entre los diversos grupos de países que tenían intereses divergentes respecto al FMI se alcanzaron los siguientes acuerdos que se conocen como las Reformas de Nairobi:

- Contemplar la crisis del petróleo, para ello crear un fondo para los países más afectados por el incremento del precio del crudo.
- Componer los DEG con 16 monedas con el tipo de cambio oficial registrado respecto al oro (en 1981 pasaron a ser cinco monedas).
- Crear un Comité para el Desarrollo, para los países en vías de desarrollo, con fondos propios.
- Conducir las políticas generales hacia el libre comercio.
- Coordinar el FMI con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), parte del Grupo Banco Mundial.

[46] El Club de Londres (acreedores privados de deuda), creado en 1968, y el Club de París (grupo de países acreedores), creado en 1965, representan espacios que ejercen una fuerte presión con su presencia, organizando la posición de los acreedores de deuda. En varias instancias han propiciado cambios legislativos que favorecieron los intereses de entidades privadas.

Para 1975 el SMI, por medio del FMI, debía incorporar al sistema los dólares emergidos del aumento del precio del petróleo (*petrodólares*).

Se aumentó la exigencia para modificar el FMI (se incrementó a un 85 % de los votos) y las cuotas se aumentaron en un 32,5 %, aunque esto no le quitó a Estados Unidos la posibilidad de vetar resoluciones.

El oro pasó a flotar libremente y el FMI se desprendió de un tercio de sus reservas metálicas para conformar un fondo de ayuda al desarrollo.

Sumado a lo anterior, el FMI sufrió un aumento mayor de la cuota para los países de la OPEP, las monedas flotarían libremente y además cada país elegiría su política cambiaria —solo podía ser impuesta por el 85% de los votos en el FMI— (IMF, 2020).

Las cuotas pasaron a integrarse principalmente por DEG y por medio de estos se realizarían —en mayor medida— los préstamos.

La flotación libre no resultó tan libre, durante la década de los ochenta y noventa fueron frecuentes los acuerdos para estabilizar las monedas entre el Grupo de los 5 y el Grupo de los 7,[47] además de los varios arreglos secretos (Tamames & Huerta, 2003).

Como han planteado varios autores, la reforma institucional solo pudo expresar la correlación de fuerzas del momento, los actores de la década de 1970 no podían superar sus lógicas y el conflicto se impuso a la cooperación.

Hay un elemento que debe ser considerado para la compresión del SMI: a partir de 1950 la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética había iniciado una escalada muy fuerte en el terreno militar, político, tecnológico, cultural y económico. Lo que se dio en llamar «Guerra Fría» nos ayuda a aproximar una explicación del motivo por el cual Estados Unidos subordinó los intereses generales del SMI a sus intereses particulares (además de la incidencia de actores que, como veremos, superaban el interés nacional de Estados Unidos o cualquier otra nación).

Desde 1970 en adelante, los esfuerzos académicos que describen la debilidad del SMI y sus consecuencias para la economía mundial se han multiplicado. Gran parte de los agentes de la política internacional los acompañan

[47] Grupo de los 5: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y la República Federal Alemana. Grupo de los 7: el Grupo de los 5 más Canadá e Italia.

desde lo declarativo, pero los elementos estructurales se mantienen. Ejemplo de lo anterior es que Estados Unidos continúa con su poder de veto en el FMI y los votos de países como Gran Bretaña (4,95 % del total) no responden a su participación en el producto mundial,[48] sino a razones políticas. Esto llevó a la comisión de *El informe Stiglitz* a deslizar la hipótesis de que el SMI vigente no es el resultado de un conjunto de malas decisiones, sino el medio buscado para obtener los resultados que se registran (Stiglitz, 2013).

Las incongruencias de la institucionalidad internacional superan el espacio del SMI, tampoco la ONU —y especialmente su Consejo de Seguridad— reflejan la correlación de fuerzas actuales. Esos desajustes ponen en tela de juicio la arquitectura internacional. Sumado a ello, en los últimos años se han reiterado conductas que atentan contra la multilateralidad: intervenciones militares sin anuencia del Consejo de Seguridad, intervenciones que atentan directamente contra resoluciones de Naciones Unidas, acuerdos plurilaterales que presionan la multilateralidad —como el acuerdo sobre inversiones, o la conformación de megacuerdos de comercio de servicios que superan los alcances de los compromisos obtenidos en la OMC—. Algunos aspectos de este enfoque serán presentados en la parte 3 de este trabajo, «Tratado de libre comercio entre Uruguay y Chile», bajo la autoría de Amaranta Villarreal.

El concepto que venimos trabajando, el que el SMI es fruto de correlaciones de poder, se puede redondear examinando una cita del delegado de Estados Unidos ante las Naciones Unidas:

> Estamos convencidos de que Naciones Unidas no tiene la experiencia ni el mandato para servir como foro adecuado o para dirigir un diálogo significativo sobre muchas de las cuestiones que aparecen en el documento, tales como los sistemas de reserva de las instituciones financieras internacionales y la arquitectura financiera internacional (Stiglitz, 2013, p. 39).

El intento de socavar a la ONU como el espacio para encauzar los temas referidos a la gobernanza global es un elemento muy claro para pensar en términos de perspectivas del SMI.

[48] La participación de Gran Bretaña en el PBI mundial es del 2,3 % según el informe *Perspectivas de la economía mundial*, elaborado por el FMI en octubre del 2018 (p. 144).

Perspectivas hacia la reforma del SMI

Aquí se plantearán algunos aportes que describen la situación contemporánea del SMI y buscan ofrecer una clave de perspectiva.

Ya se ha señalado que el SMI es una de las partes de la arquitectura global, interactúa con otros espacios de la vida económica, política e institucional internacional. Por lo tanto, resulta impertinente abogar por un cambio en el SMI o exigirle que constituya la punta de lanza de transformaciones más profundas.

De los aportes pretendidamente más académicos o políticos se desprende con claridad que el SMI es un instrumento funcional a una forma de organizar la vida económica de las sociedades. Una de las conclusiones de *El informe Stiglitz* así lo afirma al analizar la crisis financiera y económica global del año 2008-2009:

> La crisis no es tan solo un accidente que ocurre una vez cada siglo, algo que le ocurre sencillamente a la economía, algo que no se podía prever ni evitar. Creemos que, al contrario, las crisis las han creado los hombres: ha sido el resultado de fallos en el sector privado y de políticas erróneas y fallidas del sector público (Stiglitz, 2013, p. 35).

Según la comisión que elaboró *El informe Stiglitz* —cabe recordar que estaba formada por académicos, intelectuales y responsables institucionales—, la crisis financiera que estalló en Estados Unidos en setiembre del 2009 es la última de una serie de crisis vinculadas entre sí, como la crisis energética-alimentaria, que responden a la perspectiva económica impuesta en los últimos treinta y cinco años: poner todas las respuestas en mano de los mercados.

Reforzaremos la idea incorporando un concepto vertido por Miguel d'Escoto Brockmann, presidente de la 63.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, que en el prefacio de *El informe Stiglitz* sentenciaba:

> Lo más esencial del informe es que nuestras crisis múltiples no son el resultado de un error o varios errores del sistema. Es el mismo sistema —su organización y principios, internos— el que es la *causa* de muchos de estos fallos (Stiglitz, 2013, p. 36).

Stiglitz plantea que si el mundo continúa imitando el modelo de desarrollo de Estados Unidos, «basado en el derroche», continuará cometiendo el

mismo error con los mismos resultados, además de que acelerará el colapso de los recursos (Stiglitz, 2013). Los límites ecológicos se manifiestan con indicadores que ponen fin a las dudas sobre la existencia del cambio climático y sus causas. Por esto, insistir en un modo de producción basado en la expansión dirigiría al globo a desafíos mayores (Katz, 2020).

Este último aspecto se presenta en *El informe Stiglitz* con ambivalencias; mientras que por un lado se señalan con insistencia los aspectos vinculados al cambio climático, calentamiento global y crisis de acceso al agua potable, por otro lado se refuerza la idea de retomar el camino del crecimiento económico. Como se ha señalado, varios indicadores actuales parecen indicar que el camino para una reforma del SMI debería ir de la mano de un cambio en el modo generar y asignar recursos.

Las bases de una reforma del SMI deberían considerar:

- Globalidad. Debería responder a la gobernanza global, cuya base es que la toma de decisiones involucre a quienes soportan sus consecuencias. Esto refuerza, a su vez, la idea de apostar a la multilateralidad.
- Integralidad. El SMI forma parte de una lógica de producción y distribución, por lo cual debería implicar cambios conjuntos en estas áreas.
- Cooperación. No debería subordinarse el interés general al particular.
- Interdependencia. Debería reconocerse —e incorporar— que las consecuciones de intereses internos pueden perjudicar de modo muy significativo a la totalidad de los miembros. Se puede abordar desde el concepto de *externalidades*, asociado a las consecuencias que tendría retornar a un proteccionismo comercial excesivo.
- Regulación política. La política debe conducir el establecimiento de las reglas de juego sobre el mercado. Deberían las sociedades retomar el control sobre el mercado y no dejar que este establezca sus propias reglas. *El informe Stiglitz* señala que en los últimos treinta años se han conjugado tres aspectos: un proceso sostenido —con interrupciones— de desregulación de los mercados, procesos de crecimiento del PBI mundial y un aumento de la desigualdad (medida en concentración de riqueza).

Este bosquejo no intenta ser un listado taxativo del *deber ser*, por el contrario, recoge algunos de los puntos de varios trabajos que han abordado el tema del SMI a lo largo del siglo XX y XXI.

Retomando el trabajo del profesor Arce, *La economía mundial en el siglo XXI* (2018), hurgaremos en el problema de cómo las sociedades han intentado resolver lo que en algunos textos se simplifica con las tres preguntas económicas: ¿qué?, ¿cómo? y ¿para quién producir? Estas preguntas suelen estar englobadas en lo que llamamos *el problema económico*. En esa línea el capitalismo, en cualquiera de sus versiones o etapas, ha ofrecido una respuesta potente (que ha encontrado resistencias y plantea constantes revisiones). En la actualidad los debates económicos parecen difusos y se impone una mirada fraccionada: desde lo fiscal, lo monetario, lo comercial.

Si volvemos a la idea del problema económico para satisfacer la reproducción social, se debería ampliar el debate. Por ejemplo, en los últimos años se ha estructurado un mundo global para el capital, con la persistencia de mercados domésticos para el trabajo. Esto ha tenido consecuencias muy fuertes. Una de las consecuencias más claras ha sido que, al persistir la necesidad de elevar el nivel de empleo, las economías con necesidad de capital han seguido políticas económicas tendientes a la atracción del capital internacional.

Este proceso se ha retroalimentado básicamente por dos vías: la vía del *endeudamiento*, en la cual las economías para poder acceder al mercado global de capitales —sea de la banca multilateral o privada— deben adoptar prácticas económicas bajo el paradigma de la buena conducta crediticia, y la vía de *la búsqueda de la inversión extranjera*, adaptando (disminuyendo, reduciendo) las exigencias laborales, ambientales o fiscales en el esfuerzo por captar capitales. Ambos caminos siguen la guía de los estímulos de mercado.

En el plano monetario esto ha implicado elevar tasas de interés buscando atraer capital, con el consecuente desestímulo a la inversión productiva (el capital encuentra estímulo en ir tras la renta financiera sin arriesgar en renta productiva).[49]

[49] La tensión entre la rentabilidad financiera y productiva la podemos observar en la consecuencia lineal del aumento de la tasa de interés, que tiene dos repercusiones directas: disminución del consumo y disminución de la inversión, ya que aumenta el costo de oportunidad del ahorro.

En materia fiscal, las economías deficitarias de capital han implementado reducciones tributarias al capital extranjero, con la consecuencia directa del debilitamiento de los sistemas sociales que poco a poco pierden recursos. Esto indirectamente genera una presión fiscal sobre los sectores domésticos, que terminan financiando al capital extranjero.[50]

Desde lo comercial, las economías deben asegurar mercados externos para la colocación de la producción de la inversión extranjera y, al mismo tiempo, garantizar la importación de insumos libres de aranceles para reforzar la apertura comercial funcional al capital extranjero, que presiona y demanda condiciones.

Los párrafos anteriores los podemos suplementar con el estado de situación que planteó el grupo de trabajo de *El informe Stiglitz*:

> Una cosa parece cierta: el uso de ventajas fiscales para atraer inversores extranjeros, que se ha extendido con la globalización de la producción, no es sostenible por dos razones, por lo menos. La primera es que contribuye directamente al aumento de las desigualdades a través de una distribución regresiva de los ingresos, la segunda es el incremento indirecto de las desigualdades que es consecuencia de la reducida capacidad de los gobiernos para proporcionar bienes públicos a la población (Stiglitz, 2013, p. 78).

Esta mirada viene a reeditar una discusión de política económica con respecto a cuál debe ser la intervención del Estado. Una perspectiva establece que es el único agente que puede intermediar con el objetivo de menguar las desigualdades,[51] mientras que otra entiende la participación del Estado en la vida económica como un generador de desincentivos para la expansión económica.

Según la mirada de Stiglitz, el mercado no ha sido garantista en proporcionar los servicios públicos que sirven de amortiguador de las disparidades.

Estas tensiones en el plano económico están circunscritas en un proceso global que desafía la hegemonía económica, militar y política de Estados

[50] Desde el año 2021 se ha incrementado el debate sobre una forma de incrementar la base tributaria global: una tributación mínima global a los beneficios del capital. Esto genera desafíos, por ejemplo, en el caso uruguayo, respecto a la tributación de las empresas dentro de las zonas francas.

[51] La participación del Estado en el mercado puede abordarse desde el concepto de Externalidad, entendido como la forma en que la sociedad habilita la participación del Estado para corregir externalidades negativas fruto de la actividad del mercado.

Unidos. Si bien este enfoque no forma parte de las aspiraciones del presente manual, no es deseable pasar por alto esa caracterización. En los últimos años los desafíos directos a la hegemonía estadounidense han cobrado una notoriedad propia de tiempos de la Guerra Fría: Rusia reforzó su participación global en conflictos donde había intereses estadounidenses de forma directa; Siria, Iraq y Venezuela representan claras demostraciones de la posición rusa contrahegemónica; la invasión de Rusia a Ucrania —como respuesta a la expansión de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) en el año 2022— implica una revisión muy fuerte de las estructuras que sostenían hasta el momento el marco de referencia de las relaciones internacionales; Corea del Norte, con una exaltación mediática sin antecedentes, ha respondido a las intimidaciones estadounidenses en Asia con permanentes desafíos militares, haciendo demostraciones de poder bélico que tensaron al máximo las relaciones internacionales.

Desde lo monetario, el dólar viene perdiendo influencia en varias de sus zonas de dominio de los últimos sesenta años. El desafío de otras monedas —que compiten como activos de reservas— está llevando a muchas economías periféricas a cambiar —o por lo menos diversificar— la denominación de sus transacciones comerciales del dólar a otras referencias.

En la reunión de Johannesburgo en agosto 2023, los países conglomerados en BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) declararon públicamente su intención de disminuir la exposición monetaria que tienen con el dólar estadounidense. Al mismo tiempo se deslizaron declaraciones que apoyan sus esfuerzos por incrementar la participación de sus monedas en los intercambios internacionales que los involucran. Es un proceso que desde hace varios años se viene consolidando, pero recientemente se ve un aceleramiento expreso en él. En este sentido ha sido significativo el bloqueo de varias cuentas rusas realizado por Estados Unidos luego de la invasión a Ucrania, así como la interrupción de operaciones en el mecanismo de pagos internacionales Swift (Plihon & Lambert, 2023).

Esta rápida caracterización de los desafíos que enfrenta Estados Unidos como potencia rectora sirve para contextualizar los debates dirigidos a revisar el SMI. En *El informe Stiglitz* se menciona esta arista al afirmar que, al

igual que en la década de 1960, Estados Unidos en la actualidad abusa de su posición dominante en el SMI, pero con menos fortaleza para soportar las respuestas a dicho abuso. Su debilidad relativa en lo monetario se constata al ver que hay reservas monetarias mayores fuera del territorio de Estados Unidos, muchas de ellas en economías emergentes.

Por ejemplo, en las primeras décadas del siglo XXI un exceso de liquidez monetaria inundó de créditos baratos al mundo, apuntalando un alza en los precios de los activos de refugio[52] tales como el petróleo y algunas materias primas. Las economías exportadoras de dichos activos acumularon reservas, muchas de ellas en dólares, para pasar a ser demandantes de estabilidad de dichas reservas. Si el SMI no les garantiza estabilidad, es muy probable que encuentren estímulos para desprenderse de sus activos monetarios —eso conlleva *volatilidad*—, lo que generaría desequilibrios. Para la comisión que elaboró el informe, gran parte de la actual inestabilidad financiera se explica por este punto (Stiglitz, 2013).

La vulnerabilidad a la que está expuesta la economía global tiene aspectos muy evidentes. Por ejemplo, proponer una regulación de los mercados financieros puede desestabilizar el mercado de crédito, frenar la demanda global y de ese modo contribuir a una recesión global. Al mismo tiempo, hacer que los grandes bancos asuman las consecuencias de haber librado créditos de alto riesgo —los cuales no deberían recuperar— podría tener consecuencias inconmensurables, llevando a la paradoja de que el sector público deba rescatar de las consecuencias de sus propias reglas a los agentes privados, reforzando la idea de la *socialización de las pérdidas* del SMI. La principal política pública en materia económica —en términos de recursos— ha sido de rescate de instituciones financieras y no financieras (Stiglitz, 2013).

En este punto parece necesario retomar una idea referida al tamaño de las economías y sus posibilidades de alterar la realidad económica por vía de la política económica. Hay economías que son fundamentalmente receptoras de estímulos, es decir que su política económica se basa en administrar los impactos de las decisiones adoptadas por economías mayores, no le es

[52] Para este contexto, consideramos *activo refugio* aquellas expresiones representativas de valor generalmente no monetarias (petróleo, metales, materias primas).

posible imponer términos favorables a sus intereses particulares, en términos de poder (Morgenthau *et al.*, 2005).

El *precio*, el mayor estímulo para la toma de decisiones de los agentes económicos, parece estar conformándose por elementos menos predecibles. El precio es el instrumento por el cual se pueden materializar las dos características prevalecientes en el SMI actual: la *inestabilidad* y la *volatilidad* de los distintos activos. En tiempos de tipos de cambio fijos o anclados fue difícil mantener cierta estabilidad de precios en los activos, hoy, en tiempos de flotación, ha sido imposible, lo que ha multiplicado los estímulos para la especulación.

La especulación es una actividad que encuentra campo fértil en la incertidumbre. Es decir, solo es posible especular con el valor de activos si es posible que se produzcan alteraciones en su valoración. La especulación y la volatilidad se refuerzan y retroalimentan, generan mecanismos perversos donde existen asimetrías de poder, hay actores que pueden incidir de modo directo en la formación de precios y otros no (Toussaint, 2004).

Lo que Eric Toussaint habla de «la perversidad de los instrumentos financieros». Muchos de ellos, asociados a la deuda externa que algunas economías mantienen desde la ruptura de Bretton Woods, son expuestos con crudeza por George Soros en su libro *La crisis del capitalismo global* (Toussaint, 2004). La característica principal de estos instrumentos radica en el poder: si el agente económico tiene la capacidad de generar expectativas de valor sobre algún activo, solo necesita apostar en contra de la tendencia que genera (Toussaint, 2004). Este concepto está asociado a la *bidireccionalidad* de la economía (donde el objeto y el sujeto son el mismo), observable en el concepto de *profecía autocumplida*, que describe la situación en que ciertos actores —con capacidad de influir en la conducta de los agentes económicos— anuncian un resultado y con esto modifican la conducta de agentes económicos para que con su comportamiento conduzcan al resultado anunciado.

Cuadro 1.9. Profecía autocumplida

A modo de ejemplo: si un ministro de Economía en Uruguay anuncia que el precio del dólar va a subir (el peso uruguayo se va a devaluar) es esperable que los agentes económicos concurran al mercado monetario a demandar dólares y de ese modo alimentar el proceso devaluatorio. La «profecía» del ministro de Economía se cumplirá, en parte por el poder que tiene sobre los agentes económicos.

Por capacidad tecnológica y por sus reglas —o ausencia de estas— el SMI permite que los agentes económicos generen expectativas de formación de precios sobre un activo, cualquiera sea este, y de este modo captar inversores (que desvían recursos hacia esos activos en búsqueda de los beneficios que reportaría un precio mayor en el futuro). Si ese precio se cumple o no, forma parte de la especulación, lo que no es especulativo es el acaparamiento de los activos como resultado de la difusión de dichas expectativas.

George Soros en el texto citado (Toussaint, 2004) explicita cómo operó, tanto en la crisis de la libra esterlina de 1992 como en las crisis asiáticas de 1997, en un marco de legalidad que dejó a millones de personas sin empleos y economías enteras desestabilizadas.

La conclusión más contundente, en términos valorativos, es que las crisis en el marco de las reglas actuales del SMI no están constituidas por destrucción de activos o riquezas, sino por su concentración en manos de agentes que tienen la capacidad —*poder*— de beneficiarse de las reglas vigentes. Un párrafo redactado por Christian de Brie en el prefacio del libro *La Bolsa o la vida* puede sintetizar la idea anterior (Toussaint, 2004):

> La historia contemporánea es la historia de la conquista del mundo por un número cada vez más restringido de gigantescos conglomerados, constituidos en sociedades multinacionales, que libran una guerra permanente por el control de los mercados, implicados en una tentativa de subordinación de todas las actividades humanas a la lógica de la ganancia. Si los procesos de acumulación y concentración del capital son fenómenos viejos, conocen en el período reciente una formidable aceleración debido a las grandes innovaciones tecnológicas. La transformación de las técnicas de almacenamiento, tratamiento y transmisión de información (informática, robótica, telecomunicaciones) permite por primera vez en la historia de la humanidad llevar a cabo estrategias planetarias en tiempo real (Toussaint, 2004, p. 19).

Los casos más recientes y contundentes que repasa Toussaint con respecto a la complicidad entre las reglas del SMI y los agentes que se benefician de ellas tienen que ver con las calificadoras de riesgo. Las calificadoras de riesgo —Moody's, Standard & Poor's, entre otras— han actuado varias veces como verificadoras de la capacidad de pago de instituciones y países, dando buenas calificaciones a instituciones y activos, con ello han generado atracción de capitales y, tiempo después, los mismos activos —con buenas calificaciones— han caído vertiginosamente.

Las reglas del juego permiten este tipo de comportamiento temerario, al igual que la acción de presionar a la baja el precio de algunos activos para comprarlos a precio de crisis y después presionar a gobiernos agobiados para que los compren a precio de auge. Un último aspecto de la perversión que intenta plasmar Toussaint está dado por los *brokers* de alimentos, que han desarrollado la capacidad de fijar precios, por ejemplo, de bienes tan sensibles como el trigo. Estos *brokers* han tenido comportamientos legales pero cuestionables, como el de acopiar granos a precios bajos y restringir la oferta global para forzar al alza los precios, incluso en negociaciones con la ONU para el abastecimiento de asentamientos de refugiados en situación de hambruna (Toussaint, 2004).

Cuadro 1.10. Juicios de valor

Este manual ahora presenta elementos que ingresan al terreno valorativo, es decir, los autores estamos exponiendo juicios de valor que el estudiante deberá sopesar y dimensionar.

Más allá de las fallas que toda creación humana pueda tener, la descripción del SMI que presentamos aquí conduce a un juicio de valor que no puede deslindar las características del SMI de una intencionalidad. No forma parte del presente trabajo formular un programa de reforma del SMI, pero presentaremos apuntes respecto a las características que podría contener.

En ese sentido, retomando el trabajo de *El informe Stiglitz*, parece conveniente tomar apuntes de las fallas evidentes del SMI actual. Hay elementos, ya descritos, que alimentan las características desestabilizadoras.

En el capítulo 3 de *El informe Stiglitz* se proponen pautas para la reforma del SMI e incluye algunas recomendaciones que superan al SMI. El punto de partida es uno muy caro para la ciencia económica, *ceteris paribus*: si todo sigue igual no deberíamos esperar que cambie nada. Aunque resulte obvio, refuerza la clara necesidad de revisar algunos aspectos del SMI.

Conclusión

Una característica de toda ciencia es la precariedad de sus postulados. La ciencia es, por definición, rupturista, basa su acumulación y superación en la aplicación constante del espíritu crítico a lo que —por definición— son veredictos temporales. La ciencia económica no escapa —no debería escapar— a esta matriz, y aunque lo valorativo propio de la ciencia social impone por momentos un tono más militante que científico, no es posible escapar a otra condición de la ciencia social: la *bidireccionalidad*, es decir, el delicado rol que la ciencia económica ocupa, ya que describir este objeto de estudio es también modificarlo. La bidireccionalidad de toda ciencia social se deriva del hecho de que el objeto de estudio y el sujeto se superponen, el límite entre ambos es tan difuso que por momentos el accionar de la disciplina modifica el objeto.

Algunos de los trabajos que se han presentado recorren esos límites, compartiendo espacios de militancia y ciencia. Es muy notorio el esfuerzo que se ve en *El informe Stiglitz* por exponer el carácter experto y académico que tienen los responsables del informe, pero reconociendo que el aporte final es normativo.

En esa línea, una de las conclusiones más fuertes de *El informe Stiglitz* —que también estaba presente en el libro *El malestar de la globalización* del mismo autor, y que encontramos en trabajos de alguno de los últimos premios Nobel de la disciplina— es la puesta en tela de juicio del mercado como mecanismo eficiente para la asignación de recursos. En consecuencia, una de las recomendaciones más firmes es dotar a los gobiernos de mayor poder sobre los mercados (Stiglitz, 2013).

Es observable que el mayor período de estabilidad económica —desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta 1970— se registró en el marco de mayor regulación económica, y, por el contrario, el período de mayor inestabilidad y crisis ha coincidido con la mayor desregulación de los mercados.[53]

Dado que en el diseño institucional son los gobiernos quienes regulan o no los mercados, esta recomendación presupone que los gobiernos —o al menos algunos de ellos— actúan como representantes directos de los intereses del capital.

Los más recientes aportes de la academia, relativos a desmantelar algunos de los supuestos sobre los cuales se cimentaba la doctrina liberal (referidos a la asimetría de la información de los mercados, el impacto de las externalidades, el cuestionamiento de la racionalidad del *homo economicus*, entre otros) y la experiencia acumulada, que arroja evidencia respecto a la imperfección de los mercados, alimentan la idea de revisar el diseño institucional del SMI y del sistema económico en su conjunto.

A continuación se presenta una tabla de *El informe Stiglitz*, en la cual se plasma una matriz para ayudar a esclarecer las posibles intenciones de los gobiernos y los agentes económicos privados.

Tabla 1.2

	Rescate	Sin rescate
Regulación	A	B
Sin regulación	C	D

Fuente: Stiglitz, 2013, p. 125.

La tabla 1.2 nos permite simplificar distintas miradas. Para los defensores de la no intervención la matriz óptima sería la D: un sistema sin regulación y sin rescate para quienes tomen malas decisiones. El extremo liberal implica que el SMI no debería tener regulación, ni los gobiernos interceder en el rescate de aquellas instituciones a las que les haya ido mal como resultado de sus acciones. Esa sería la matriz con una estructura de incentivos correcta para la toma de decisiones.

[53] Esta sentencia admite ser revisada en función del punto de viste desde el que se evalúe el desempeño económico de cada período.

¿Pero cómo no rescatar a una institución cuyo peso relativo y absoluto en una economía es determinante? He allí la combinación de los últimos cincuenta años: un sistema que no regula y que no puede dejar de rescatar a las instituciones, porque de no hacerlo el colapso sería mayor. Entonces allí las instituciones, sabedoras de esta situación, tienen un incentivo mayor para tomar acciones riesgosas y cosechar ganancias proporcionales al riesgo o, en el peor de los casos, esperar el rescate. Es decir que el mundo ha implorado una matriz D, pero en los hechos se ha comportado en la matriz C.

Lenin retoma una idea propia de una categoría del análisis marxista: que el capitalismo, dentro de sus propiedades, desarrolla la capacidad de reconvertirse cuando genera su antítesis (Lenin, 1917). Sin pretender transpolar ideas, parecería que el SMI asiste a un momento en el cual algunas fuerzas propias de su desarrollo están generando su propia antítesis. Encontramos un señalamiento similar al de *El informe Stiglitz* en las palabras de Lenin al referirse a la consolidación de los monopolios capitalistas a principios del siglo XX:

> La libre competencia es la característica fundamental del capitalismo y de la producción mercantil en general; el monopolio es todo lo contrario de la libre competencia, pero esta última se va convirtiendo ante nuestros ojos en monopolio, creando la gran producción, desplazando a la pequeña, reemplazando la gran producción por otra todavía mayor y concentrando la producción y el capital hasta tal punto que de su seno ha surgido y surge el monopolio (Lenin, 1917).

Si bien debemos distinguir que se están describiendo etapas distintas del capitalismo, parece pertinente vincular las ideas de *concentración del capital*, ya que de allí se desprende un componente de poder capaz de influir en la toma de decisiones.

Del recorrido sobre la literatura trabajada en el presente texto se puede observar una retórica similar a principios de siglo XX e inicios del siglo XXI en favor de la desregulación guiada por los agentes que encuentran beneficios en dicha práctica.

Recurriendo a la terminología realista: no es esperable que los agentes que se benefician del *statu quo* sean los que lleven adelante cambios a dicha situación.

Bibliografía

Arce, G. (2018). *La economía mundial en el siglo XXI.* Fundación de Cultura Universitaria.

Bárcena, A., & Porcile, G. (2021). Globalization, international asymmetries and democracy: a structuralist perspective. *Oxford Development Studies*, *50*(3), 272-287. https://doi.org/10.1080/13600818.2021.2008891

Brimmer, A. F. (1973, abril). *American international banking* [Mimeógrafo, Federal Reserve Board].

Bosch, R. (2009). Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*. (14), 117-131.

Brenta, N. (2011). Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti*, *II*(11), 17-39.

Dauson, J. (2018). *El oro en el sistema monetario internacional. Acerca del rol del metal precioso tras el quiebre del sistema de Bretton Woods. Un análisis desde la teoría del valor trabajo* [Tesis de licenciatura, Universidad de la República].

Engels, F. (1965). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado.* Ediciones en Lenguas Extranjeras.

FMI. (1998). Las hermanas Bretton Woods. *Finanzas y Desarrollo*, *35*(3), 40-44.

FMI. (2018). Perspectivas de la economía mundial: Retos para un crecimiento sostenido. (Informe de octubre de 2018). Fondo Monetario Internacional.

IMF. (2020). *Selected decisions and selected documents of the International Monetary Fund.* (41.st issue). International Monetary Fund.

Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., & Schütz, B. (2020). Structural change in times of increasing openness: Assessing path dependency in European economic integration. *Journal of Evolutionary Economics*, *30*(5), 1467-1495.

Graciarena, J. (1998). Poder y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal) *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: Textos seleccionados*. (vol. II, pp. 660-687). Fondo de Cultura Económica.

Grupo Banco Mundial. (2024, 1 de julio). *Clasificación de países por nivel de ingresos del Banco Mundial para 2024-2025*. World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/es/opendata/world-bank-country-classifications-by-income-level-for-2024-2025

Hamwey, R. (2005). *Expanding national policy space for development: Why the Multilateral Trading System must change*. (Development and Comp Systems 0511005). University Library of Munich, Germany.

Katz, J. (2020). R*ecursos naturales y crecimiento: aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios, derechos ambientales e inclusión social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). https://hdl.handle.net/11362/45513

Krugman, P., & Obstfeld, M. (2001). *Economía Internacional. Teoría y Política. Quinta Edición*. Pearson Educación.

Lenin, V. I. (1917). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Mankiw, N. G. (2012). Principios de economía. (6.ª ed.). Paraninfo.

Morgenthau, H. J., Thompson, K. W., & Clinton, W. D. (2005). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. McGraw-Hill.

Ocampo, J. A. & Porcile, G. (2020). Latin American industrial policies: A comparative perspective. En A. Oqubay, C. Cramer, H.-J. Chang & R. Kozul-Wright. (eds.), *The Oxford handbook of industrial policy*. (pp. 811–841). Oxford University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (OECD). (1987). *Historical Statistics, 1960-1986*. OECD Publishing.

Organización del Tratado del Atlántico Norte. (s. f.). *Bienvenido a la OTAN*. https://www.nato.int/en

Pastor, M., Jr. (1987). The effects of IMF programs in the Third World: Debate and evidence from Latin America. *World Development*, *15*(2), 249-262.

Plihon, D., & Lambert, R. (2023, 3 de noviembre). ¿Es verdaderamente el fin del dólar? *Le Monde Diplomatique*, 11-22.

Román, C. & Willebald, H. (2021). Structural change in a small natural resource intensive economy: Switching between diversification and re-primarization, Uruguay, 1870–2017. *Economic History of Developing Regions*, *36*(1), 57-81.

Sachs, W. (2001). *Globalización y sustentabilidad: Un ensayo de Wolfgang Sachs*. (World Summit Papers of the Heinrich Boell Foundation, No. 6). Fundación Heinrich Boell –Programa Cono Sur Sustentable.

Sametz, A., Kindleberger, C., Vernon, R. & Backman, J. (1974). *El Dólar en los 70s.* Editores Asociados.

Sinnott, E., Nash, J. & De la Torre, A. (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?*. Grupo Banco Mundial – Mayol.

Stiglitz, J. E. (2002a). *El malestar en la globalización*. Taurus.

Stiglitz, J. E. (2002, abril). Aprender del «caso» Etiopía. *El Dipló: Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur*. (34). https://www.eldiplo.org/034-el-establishment-apuesta-al-caos/aprender-del-caso-etiopia/

Stiglitz, J. E. (2013). *El informe Stiglitz: La reforma del sistema económico en el marco de la crisis global*. RBA Libros.

Tamames, R., & Huerta, B. G. (2003). *Estructura económica internacional*. Alianza Editorial.

Temin, P. (1991). *Lessons from the Great Depression*. The MIT Press.

Toussaint, É. (2004). *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Triffin, R. (1968). *El oro y la crisis del dólar: El futuro de la convertibilidad*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Van Houtven, L. (2004). Cómo se gobernará el FMI. *Finanzas y Desarrollo*, *41*(3) 18-20.

Recursos didácticos

Conceptos clave

Activo · Liquidez · Etapas del SMI · Tipos de cambio · Devaluación · Apreciación · Institucionalidad · Vínculo entre SMI y comercio internacional · Características Bretton Woods · Ruptura · FMI

Evaluación

Preguntas abiertas

1) ¿Cuáles son las características del SMI en su etapa Bretton Woods?
2) ¿Cuáles fueron las principales causas que llevaron a la ruptura de Bretton Woods?
3) Enumere las principales debilidades del diseño institucional del FMI y profundice en ellas.

Autoevaluación

1) En la etapa Bretton Woods, el tipo de cambio era:

    a) Fijo del dólar estadounidense respecto al oro, y de las monedas nacionales con el dólar. Se admitían dos tipos de modificaciones al tipo de cambio, uno intrínseco al SMI y otro con anuencia del FMI.

    b) Flotante, con un piso y un techo, una banda de flotación en la cual el tipo de cambio de cada moneda se movía en relación con el oro.

    c) No se estipuló ningún tipo de cambio.

2) Una debilidad que se le señala al SMI en su etapa Bretton Woods:

a) El exceso de reservas de oro obligó a Estados Unidos a emitir dólares y de ese modo inundar al sistema de liquidez.

b) Vincular al SMI a una moneda nacional llevó inevitablemente a un choque de intereses entre el equilibrio general del SMI y los objetivos nacionales de Estados Unidos.

c) Haber fijado el Yuan como moneda de referencia.

3) Según la matriz presentada en la tabla 1.2, la descripción del SMI en la actualidad es:

a) Matriz C, un SMI que regula fuertemente y no rescata a las instituciones.

b) Matriz D, un SMI que no regula y no rescata a las instituciones.

c) Matriz C, un SMI que no regula y que rescata a las instituciones.

Respuestas correctas

1) a; 2) b; 3) c.

Segunda parte

Características y estructura del comercio agrícola

Prefacio

La segunda parte de este manual está dedicada al estudio de las características del comercio agrícola en general, y aborda con particular atención las disposiciones que emanaron del Acuerdo Sobre la Agricultura en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El trabajo compila y amplía las fichas de estudio elaboradas por los docentes Martín Costa Bacigalupe y Verónica Musselli Zanotta, de la unidad curricular Organización Internacional del Comercio, y las complementa con selecciones de documentos elaborados en el marco de los estudios de posgrado de ambos.

El marco teórico ha sido elaborado considerando la teoría de los rendimientos decrecientes y la ley de población de Malthus. Recoge asimismo elementos de la geopolítica crítica y de la teoría sistema-mundo —del cual es referente el autor Immanuel Wallerstein— y los postulados cepalinos —de los cuales es referente Raúl Prebisch—.

Lista de siglas de la segunda parte

AD	medidas antidumping
BNA	barrera no arancelaria
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Fondo Mundial para la Alimentación (también: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GHI	Global Harvest Initiative
MC	medidas compensatorias
Mercosur	Mercado Común del Sur
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	obstáculos técnicos al comercio
PD	países desarrollados
PVD	países en vías de desarrollo
TLC	tratado de libre comercio
UE	Unión Europea

Introducción

Si solo hiciéramos referencia al número de las cosas, deberíamos decir que la población es un conjunto de personas que admite dos situaciones: permanece incambiado o se modifica.

La tendencia de los últimos años indica que la población crece, y la concepción malthusiana[54] impregnada en nuestros pensamientos nos indica que estamos frente a un problema derivado de la aparente escasez de recursos. Esta tendencia indica que en el 2050 el número de personas vivas superará al de las personas muertas en toda la historia de la humanidad.

Es menester comprender la complejidad del proceso de producción y comercio mundial de alimentos, y la disparidad en las capacidades de los actores (Estados, empresas, entidades financieras, agricultores, academia, institutos de investigación). En este texto se propone, desde una mirada que tiene en cuenta a Latinoamérica como principal productor de alimentos, recurrir a elementos teóricos y conceptuales que contribuyan al debate y comprensión sobre la estructura de la producción y distribución mundial de los bienes agrícolas, de los alimentos en particular.

La relación entre población y alimento está una problemática crucial vinculada al uso y disponibilidad de los recursos naturales. Si bien el hambre habitualmente se nos presenta como «ausencia de alimentos», es decir, como una dificultad en la oferta de la producción alimenticia respecto a la creciente demanda, los datos indican una realidad distinta.

Definido el *comercio agrícola* como el espacio donde confluyen la oferta y la demanda de alimentos, la actividad agrícola en el siglo XXI está fuertemente condicionada por el incremento de la población mundial y la creciente demanda de alimentos. A su vez, la agricultura y la alimentación se encuentran determinadas por la disponibilidad de los recursos naturales y las condiciones climáticas —que son cada vez más erráticas e impactan en el estado de los recursos tanto en cantidad como en calidad—. En algunos

[54] La llamada «catástrofe malthusiana» es un supuesto elaborado por Thomas Robert Malthus en el siglo XVII que afirma que si la población crece de forma geométrica y los recursos de forma aritmética, se llegaría a un estadio donde las personas no tendrían recursos para sobrevivir y vivirían en la miseria (Suárez, 2016).

casos la situación es crítica, por ejemplo: solo un 2% de los suelos disponibles en el mundo presentan alguna aptitud para la agricultura.

Bajo la premisa de que, tal como sucedió con el nacimiento de las sociedades agrarias, la mecanización o la Revolución Verde, nuevos desarrollos tecnológicos —la robotización, las nuevas técnicas de mejoramiento genético y genómico, el uso de la *big data* o la inteligencia artificial— permitirán mantener la producción de alimentos a un ritmo constante. Sin embargo, las condiciones de producción y la crisis climática incidirán en la alta volatilidad de los precios, por lo tanto la institucionalidad, los marcos legales y las barreras e incentivos al comercio tendrán un papel crítico en cómo evolucione la transacción internacional de bienes agrícolas y el derecho a la alimentación.

Si bien en el mundo se producen alimentos en cantidades suficientes, la Federación Mundial para la Alimentación (FAO), por medio del Fondo mundial para la Alimentación afirma que persisten millones subalimentadas en el mundo.

Específicamente en América Latina, en 2021, a nivel regional un 22,7% de las personas no pudieron acceder a una dieta saludable. El 57% de la población del Caribe no tuvo acceso a una dieta saludable debido a su alto costo. Desde un punto de vista geográfico: en Mesoamérica el 22,2% está en esta situación y en Sudamérica el 20,6% (FAO, fiDA, OPS, PMA, & Unicef, 2023).

Según el informe de la ONU, el 54% de la población mundial actual reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 llegará al 66%.[55] Como apresurada conclusión, el medio que alimenta al mundo es un medio pobre bajo las valoraciones imperantes en la actualidad. La agricultura se discute dentro de estos términos.

[55] United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2019, agosto). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (Statistical Papers - United Nations, Ser. A). https://doi.org/10.18356/b9e995fe-en

Marco teórico

Teorías malthusianas de los rendimientos decrecientes

Thomas Malthus escribe su manifiesto durante la Primera Revolución Industrial. Gran Bretaña era el epicentro del proceso de transformación productiva que se inició en la segunda mitad del siglo XVIII; las enormes transformaciones económicas, tecnológicas y sociales revirtieron las bases de la economía inglesa, que pasaron de tener un fuerte componente rural y primario a una producción de carácter urbano, industrializada y mecanizada.

Cuadro 2.1. La trampa malthusiana

En el siglo XIX se decía que la sociedad caía en una «trampa maltusiana», se trata de un crecimiento de la población que se mantiene en línea conforme hay más recursos disponibles. Pero el aumento de los ingresos por persona no es sostenible a largo plazo, ya que entra en tensión con los recursos naturales disponibles en el marco de un crecimiento de la población. Es decir, no se pueden sostener al mismo tiempo indefinidamente el crecimiento de la población y el crecimiento del ingreso per cápita.

Junto a la mejora en la disponibilidad y cantidad de alimentos, las mejoras de las condiciones sanitarias y de atención de salud a partir de la segunda mitad del siglo XVIII contribuyeron a un aumento de la natalidad, un descenso de la mortalidad y una extensión de la esperanza de vida. Todo esto dio como resultado que en un siglo, entre 1750 y 1850, la población mundial prácticamente se duplicara de 800 a 1300 millones de personas.

Los límites impuestos por el ambiente y sobre todo por la disponibilidad de tierras han ido superándose a través de la innovación en la producción agrícola, permitida por la mecanización y la incorporación de la tecnología. Sin embargo, estudios recientes dan espacio al resurgimiento de las tesis malthusianas al afirmar que

> la tasa de crecimiento de la productividad agrícola en el mundo no ha logrado alcanzar niveles óptimos y, a menos que se logre revertir esta tendencia, el mundo podría no ser capaz de producir, de manera sostenible, los alimentos, la fibra y los biocombustibles requeridos por una población mundial que crece rápidamente (IICA en GHI, 2016).

Según el estudio *Sustainability in an Uncertain Season* (sostenibilidad en una época incierta) (Global Harvest Initiative [GHI], 2016), la productividad agrícola mundial, que crece al 1,73 % anual, debe aumentar al «1,75 % cada año para satisfacer las necesidades de una población que se calcula será de 9700 millones de habitantes en el 2050» (IICA en GHI, 2016). Cada nuevo incremento en la productividad tendrá impacto en la disponibilidad y calidad de los recursos naturales del planeta.

La teoría sistema-mundo de Immanuel Wallerstein

Según Immanuel Wallerstein, referente de la geopolítica crítica, en el sistema-mundo existe un conjunto de elementos interdependientes que conforman una *estructura*. La economía, concretamente el mercado, determina la política y las conexiones de la sociedad en un tramado complejo.

Según Wallerstein la forma de entender los fenómenos sociales, políticos y económicos debe ser única, sistémica, y la geopolítica se presenta como una forma de observar las ciencias sociales desde el análisis de las *espacialidades* de la acción social, política y económica.

De acuerdo con su posición, no hay ninguna acción del ser humano que se produzca en un espacio ni que produzca un espacio. El *territorio* es una porción del espacio delimitada y debemos aprender a discernir entre espacialidad y territorialidad. En el sistema-mundo existe un conjunto de elementos interdependientes, estos conforman una estructura.

El enfoque centro-periferia de Raúl Prebisch

En esta sección nos servimos del enfoque desarrollado por Prebisch de *centro-periferia* y su visión de *desarrollo endógeno* para América Latina junto con el *método histórico-estructural* recurrentemente utilizado por la Cepal para su producción intelectual. El punto de partida del método histórico-estructural es la noción de que los países desarrollados y los menos desarrollados enfrentan problemas cualitativamente distintos y que la construcción de políticas y el fortalecimiento de las capacidades del Estado

Cuadro 2.2. El sistema-mundo de Immanuel Wallerstein

El análisis sistema-mundo de Immanuel Wallerstein. La economía-mundo construye su extensión geográfica a través de la definición de una división internacional del trabajo (DIT), de la que se deriva una división de las actividades productivas. La dit determina la existencia de una estructura espacial jerárquica.

La existencia de asimetrías y desigualdades: del intercambio desigual al desarrollo desigual.

La estructura geográfica tripartita de la economía-mundo: el *centro*, la *periferia* y la *semiperiferia*.

1. En el centro predominan relaciones que combinan salarios altos, tecnología moderna y un tipo de producción diversificada.
2. En la periferia predominan relaciones de salarios bajos, tecnología atrasada y tipo de producción simple o especializada.
3. La semiperiferia es un posible vector de cambio político, en ella coexisten rasgos del centro y de la periferia.

son condiciones determinantes para que los menos desarrollados puedan transformarse y alcanzar mayores niveles.

La tesis de Raúl Prebisch de deterioro en los términos de intercambio (DTI) fue utilizada a mediados del siglo XX para explicar el subdesarrollo en América Latina. Referentes del neoestructuralismo de la Cepal de los años noventa, como Fernando Fajnzylber (1980), han profundizado en los postulados de Prebisch, promoviendo distintas estrategias que ayuden a superar las principales limitantes para un desarrollo económico sostenible e inclusivo en América Latina. En este proceso han desarrollado conceptos como el de *economía del conocimiento y la innovación para el agregado de valor en la producción primaria* como principal fuente de ingresos, dada la dotación factorial de la región (es decir, la relación de factores de producción —capital, trabajo y recursos naturales— de un país).

Seguridad alimentaria, demanda y oferta global de alimentos

Tensión entre agricultura y población, ¿fenómeno real o aparente?

Entendido el *comercio agrícola* como el espacio donde confluyen la oferta y la demanda de productos agrícolas, corresponde presentar algunas teorías vinculadas a las transiciones demográficas, para así explicar los distintos estadios de la evolución de la población mundial en número y patrones de distribución, así como su vinculación con la disponibilidad y capacidad de producción de alimentos.

Se estima que en el año 500 a. de C. la población mundial llegaba a los 200 millones de personas y recién a finales del siglo XV llegó a los 500 millones. Desde sus orígenes, y hasta el siglo XVIII, la humanidad estuvo anclada lo que el demógrafo estadounidense Warren Thompson (1942) denominó el *estadio 1* de la transición demográfica, el «antiguo régimen demográfico», caracterizado por un lento crecimiento de la población mundial.

A mediados del siglo XVIII, con el estallido de la Revolución Industrial los países europeos iniciaron el *estadio 2*, o «de comienzo de la transición», con un rápido crecimiento de la población mundial. Esto se explica por la bajada drástica de los índices de mortalidad gracias a las mejoras en las técnicas agrícolas, los avances en la medicina y condiciones de vida en general, que contribuyeron a alargar la esperanza de vida.

Desde entonces, la población pasó a duplicarse cada doscientos años. En el siglo XX la población comenzó a duplicarse cada treinta y cinco años.

El autor Carlo Maria Cipolla (1978) explica en su libro *Historia económica de la población mundial* que la cantidad de personas y habitantes del mundo puede modificarse (crecer o disminuir) o mantenerse, y habla de tres grandes revoluciones demográficas (*saltos demográficos*).

En lo que Cipolla (1978) denomina la *primera revolución demográfica*, el desarrollo de tecnología y la incorporación de instrumentos para la caza les permitieron a los hombres del paleolítico ampliar su base alimenticia y desarrollar nuevas formas de vida que aumentaban su expectativa de supervivencia.

Durante la *segunda revolución demográfica*, que se da en el Neolítico, la agricultura fue la protagonista a través de la domesticación de especies animales y vegetales. El tercer salto demográfico al que refiere Cipolla (1978) coincide con la Revolución Industrial, a partir de entonces, cada vez más personas producen bienes para más personas; estamos atravesando ahora ese momento histórico.

Gráfico 2.1 Evolución de la población mundial desde el 10000 a. de. C. y proyección hasta el año 2100.



Fuente: Epdata, s. f.

El comportamiento de la demanda de alimentos explicado a través del comportamiento demográfico tiene, a decir de Cipolla (1978), tres características principales: la población crece, madura (aumenta su expectativa de vida) y se urbaniza (migra del entorno rural a las ciudades). Estas condicionantes explican que con el crecimiento aumenten las dificultades para garantizar el acceso a la alimentación y que los países busquen alcanzar mayor autonomía estratégica a través del acopio de recursos productivos y desarrollo de capacidades en la producción de alimentos.

El fuerte impulso de la demanda de alimentos entre 2010 y 2025 se explica por el crecimiento económico de la República Popular China, que incrementó fuertemente las importaciones de proteína de origen animal, así como de pienso para la alimentación del ganado.

El paradigma del crecimiento constante y los límites ecológicos del planeta

El crecimiento exponencial de los rendimientos agrícolas a partir de la primera mitad del siglo XIX se basó en la mecanización de los procesos productivos e introducción de herramientas y nuevos insumos vinculados a la producción.

En la revolución industrial se dio la primera aplicación tecnológica que aumentó considerablemente la productividad en la agricultura. El prototipo utilizado para el tanque de guerra se transformó en tractor, mientras la industria química proveyó insumos tanto para la fertilización como para el control de malezas y plagas (entre otros, se reutilizaron elementos del ámbito militar como el agente naranja).

En los albores de la segunda mitad del siglo XX, como parte del fenómeno conocido como *Revolución Verde* la agricultura de los Estados Unidos alcanzó niveles de productividad nunca antes conocidos, rompiendo techos de rendimiento gracias a la adopción de nuevas variedades de cereales más resistentes a la variabilidad climática y a las plagas (trigo, maíz y arroz, principalmente),[56] nuevos métodos de cultivo (incluyendo la mecanización) y nuevos fertilizantes, plaguicidas y sistemas de riego.

Pese a los incrementos de los rendimientos agrícolas, algunas regiones del mundo atravesaron fuertes hambrunas, como Etiopía y otros países del África subsahariana en los años setenta y noventa. Ni el incremento de la productividad ni el crecimiento económico ni el desarrollo del comercio contribuyeron a solucionar el problema del hambre o la subalimentación en África y Asia.

Hay autores, Albert Hirschman entre ellos, que han cuestionado las teorías liberales de que a mayor liberalización del comercio, mayor crecimiento de la economía mundial (Hisrchman, 1983). La postura que toma el crecimiento del PBI como indicador de desarrollo se ha marcado como insuficiente, sosteniendo que se requiere de políticas específicas y planificación para propender a un desarrollo sostenible y distributivo de la riqueza, con un enfoque más micro que macroeconómico.

En 1960 se discuten por primera vez en el ámbito de la ONU los conceptos de *crecimiento* y *desarrollo*. En 1972 el Massachussetts Institute of

[56] Principal aporte del científico estadounidense, Norman Borlaug, considerado por algunos como el padre de la agricultura moderna.

Technology crea un modelo que estudia cómo incide el aumento demográfico en el agotamiento de los recursos, y determina que pasados cien años se alcanzarían los límites planetarios anunciados en la teoría malthusiana de los rendimientos decrecientes (cuya premisa del agotamiento de los recursos fijos de producción había sido disuelta temporalmente por la revolución industrial y tecnológica de los siglos XIX y XX).

Cuadro 2.3. La Revolución Verde de Borlaug

El término *Revolución Verde* se utilizó para denominar el importante incremento de la producción agrícola que se dio entre 1940 y 1970 de la mano del científico estadounidense Norman Borlaug, considerado por algunos como el padre de la agricultura moderna. El uso de herramientas de mejoramiento genético de los cultivos y el aumento en la proporción de los fertilizantes y plaguicidas aplicados a la agricultura trajeron consigo el incremento masivo de muchos cultivos importantes, lo que revolucionó el sector productivo.

Cuando la totalidad de los suelos fértiles ya habían sido ocupados y el proceso de crecimiento empezó a mostrar sus limitaciones, en la segunda mitad del siglo XX, los avances en la mecánica y tecnología de la Revolución Industrial fueron aplicados a la agricultura, con ello se mitigaron los crecimientos decrecientes e incluso se revirtió el proceso, se aumentó la productividad del trabajo y de la tierra. La agricultura logró así superar los desafíos que imponía la ley de rendimientos decrecientes de Malthus. A su vez, los avances en medicina y en las condiciones de salubridad de las ciudades contribuyeron al aumento sostenido de la población.

El impacto de la globalización sobre el proceso de producción y distribución de alimentos

Si bien en el mundo se producen suficientes alimentos, y en los últimos cincuenta años la innovación agrícola permitió triplicar la capacidad productiva en el entorno rural, 820 millones de personas están subalimentadas. Como contracara, estudios de la FAO afirman que el 35% de la comida producida se desperdicia (ONU, Office of the Special Envoy for the Food Systems Summit, 2021), pero aun reduciendo las pérdidas postcosecha

o postconsumo se plantea necesario aumentar en un 70 % la producción agrícola para los 2300 millones de personas que nacerán antes del año 2050.

El gran desafío del siglo XXI para la agricultura consiste en producir más alimentos para una población creciente, que ya alcanzará los ocho mil millones para el año 2025 (según estimaciones de las Naciones Unidas). Para hacerlo, la humanidad cuenta con menos mano de obra, ya que más de la mitad de la población mundial vive actualmente en las ciudades (en el 2008 la población en entornos urbanos superó por primera a vez la población rural, se estima que llegará a concentrar al 66 % de la población total en 2050; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007).

Más desafíos vienen de la mano del cambio climático y la variabilidad climática, y su impacto en los recursos naturales del planeta. Según el autor Humberto Márquez Covarrubias en su ensayo *Crisis del sistema capitalista mundial: paradojas y respuestas* (2010), la globalización, a través de la conformación de cadenas globales de producción, favoreció la estrategia de acumulación mundial centralizada y la concentración de la riqueza en manos de grandes monopolios y oligopolios transnacionales.

El proceso de globalización de la estructura económica y financiera, en cuanto debilita la capacidad de los Estados y de las organizaciones internacionales para regular el sistema mundial de alimentos, lo deja en manos de mercados y poderes financieros. Esto explica la aparición de un sistema alimentario ineficiente desde el punto de vista de la producción y la distribución, injusto en cuanto al acceso a los alimentos, e inadecuado desde la perspectiva nutricional y de salud, afirma Márquez Covarrubias (2010).

Las limitantes del crecimiento agrícola se ven superadas a través de desarrollos que tienen lugar en el marco de la Revolución Verde —estos impulsan la expansión de la frontera agrícola a tierras menos productivas sin perder rendimiento— así como por la introducción de nuevas técnicas de mejoramiento genético tanto animal como vegetal.

Sabido es que mientras que las hambrunas históricas fueron por falta de alimentos, las hambrunas modernas son por mala asignación.

La amenaza del cambio climático

En algunas regiones del planeta la intensificación de la agricultura y la expansión de la frontera agrícola han tenido un impacto dramático en el ambiente. El consumo intensivo de los recursos naturales, el *input* energético en las etapas de producción y procesado de los bienes agrícolas para la producción de alimentos y fibras, así como el transporte en las fases de acopio y comercialización, han incrementado las emisiones de dióxido de carbono de forma sostenida, contribuyendo cada vez en mayor medida al calentamiento global.

Según informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la agricultura aporta el 8 % de las emisiones de CO_2 de forma directa y, atendiendo a toda la cadena, otro 14 %. Si se adicionan a estos números el envasado y la gestión de los residuos, la cifra podría llegar al totalizar 34 % de las emisiones globales (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2015).

Otro asunto vinculado con el cambio climático es su impacto en la productividad del sector: la sequía, el anegamiento o la aparición de nuevas plagas o enfermedades, contribuyen a los cambios bruscos en los precios y la reducción de existencias. En consecuencia, para frenar la reducción en los rendimientos de los principales cultivos es necesario de desarrollar estrategias de adaptación.

La discusión se amplía con las opiniones que vierten algunos especialistas respecto a la profundización del patrón de desarrollo que seguiría a la eliminación de las trabas al comercio de bienes agrícolas por parte de los países desarrollados (PD). Se afirma que, de eliminarse las trabas para la exportación de productos agrícolas, los países en vías de desarrollo (PVD), en busca de divisas, participarán de un patrón de comercio basado en la exportación de productos básicos, profundizando su desindustrialización y aumentando las dificultades de vastos sectores de su población para acceder a los alimentos. Para dicha afirmación se ponen dos ejemplos, el caso venezolano: al obtener divisas por vía de la venta de petróleo, no ha desarrollado su sector agrícola, siendo alimentariamente dependiente de

sus importaciones; y el caso británico: al explotar las reservas de petróleo del Mar Negro a partir de la década de 1980 ha sufrido una permanente desindustrialización.

El contexto de América Latina visto desde el prisma del neoestructuralismo: paradigma centro-periferia y deterioro de los términos de intercambio

Raúl Prebisch[57] en la década de 1960 afirmaba que las relaciones de intercambio a nivel internacional se centran en una dinámica de dominación, ejercida en términos geopolíticos desde los países que conforman el centro económico mundial hacia los países que se encuentran en la periferia económica. En este sistema, según Prebisch, se desarrollan procesos de mercado, de intercambio desigual (Prebisch, 1986).

En su versión clásica, la tesis de Prebisch se sustentaba en la escasa incorporación de valor a la producción primaria de los países de América Latina (economías fuertemente orientadas a la producción de materias primas en intercambio con economías industriales). Esto se daría debido a la baja participación de los países periféricos de los progresos científico-técnicos que tuvieron lugar durante y tras la revolución industrial y llevaron a un significativo aumento de la productividad de los factores de producción.

A decir de Prebisch, la dificultad de los países situados en la periferia económica para acceder a los bienes de capital limitaba el agregado de valor a su producción primaria de exportación. Esto consolidaba las brechas de productividad y la dependencia tecnológica respecto a las economías centrales, dificultando las posibilidades de desarrollo de las economías de América Latina.

[57] Raúl Prebisch, primer secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), elaboró su teoría y pensamiento propio a partir de la década de 1950. Su tesis *centro-periferia* se sustenta en que un importante factor del subdesarrollo latinoamericano viene explicado por su subordinación a las reglas del mercado establecidas por las grandes potencias, los países más industrializados.

El comercio internacional en el siglo XXI: las cadenas de valor global en el sistema mundo de Wallerstein

Estamos en una economía —y por tanto un mercado— global. El proceso de globalización ha traído como consecuencia que todas las sociedades —y, en términos espaciales, todos los ámbitos— están o se insertan en el fenómeno de la globalización y conforman una economía global. Aun las más alejadas se insertan de alguna manera —o están condicionadas o determinadas— en la globalización. Eso es lo que llama Wallerstein una *economía mundo capitalista* o *sistema mundo capitalista*.

Según Wallerstein, las cadenas mercantiles son procesos de trabajo y producción que dan lugar a un servicio o mercancía final. De esos procesos resultan actividades que son centrales y actividades que son perimetrales. Los actores que predominan en las actividades centrales buscan perpetuarse en esa posición. Para ello ejercen su dominio económico sobre aquellos actores que se articulan en torno a unidades perimetrales. Si las regiones, sectores o clases sociales en las que predominan las unidades periféricas quieren cambiar o transformar su rol o su especialización, hay un conflicto.

Para que existan países ejerzan un rol central tiene que haber otros que estén en la periferia, y los países del centro no quieren ver trastocado su papel en la división internacional del trabajo (por ejemplo, encargarse de la innovación). Los países, regiones o zonas monoproductoras que intenten modificar su rol, valor o posición en el mercado global mediante la incorporación de tecnología e innovación de sus procesos productivos —una economía del conocimiento— se van a encontrar con la oposición de aquellos actores que dominan las actividades principales, *centrales*.

En este sentido, el autor coreano Ha-Joon Chang (2002) desarrolla el término *patear la escalera*: la afirmación de que las potencias, cuando se convierten en potencia, se encargan de crear los marcos legales proteccionistas que impiden que los demás Estados alcancen esos niveles de desarrollo, lo que perpetúa las relaciones de centro-periferia.

Organización internacional del comercio agrícola, el rol de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Los acuerdos comerciales son un instrumento para limitar la discrecionalidad de las políticas comerciales nacionales. En este contexto, el ámbito multilateral es casi el único medio donde los países pequeños tienen alguna posibilidad de imponer sus intereses. El proceso de inserción internacional para los países latinoamericanos ha sido arduo y ha tenido que superar un sinnúmero de límites, algunos impuestos por su propia estructuración y otros que se desprenden de procesos históricos que dejaron una clara tendencia de marginación. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el marco multilateral del comercio (la OMC) es a su vez un paraguas jurídico para la armonización legislativa de los esquemas de integración (como el Mercosur), para las negociaciones hemisféricas y birregionales, y para la propia legislación interna.

El comercio internacional de productos básicos agrícolas es sensible a varios factores: las condiciones de producción (como son las variaciones en los rendimientos de los cultivos), las decisiones políticas tomadas en los países exportadores (como la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias a la importación), las condiciones macroeconómicas, las preferencias de los consumidores en los países importadores (muchas veces ven traducidas en barreras comerciales), entre otros.

En las últimas décadas hemos observado una tendencia del consumo donde las preocupaciones medioambientales por parte de los consumidores repercuten en el comercio internacional de productos básicos agrícolas, inclinando las preferencias de consumo de algunos sectores de la población (a menudo de altos ingresos) hacia productos que se perciben como más sostenibles en términos ambientales, por ejemplo, mediante una mayor preferencia por «alimentos locales» y los circuitos cortos de producción y consumo.

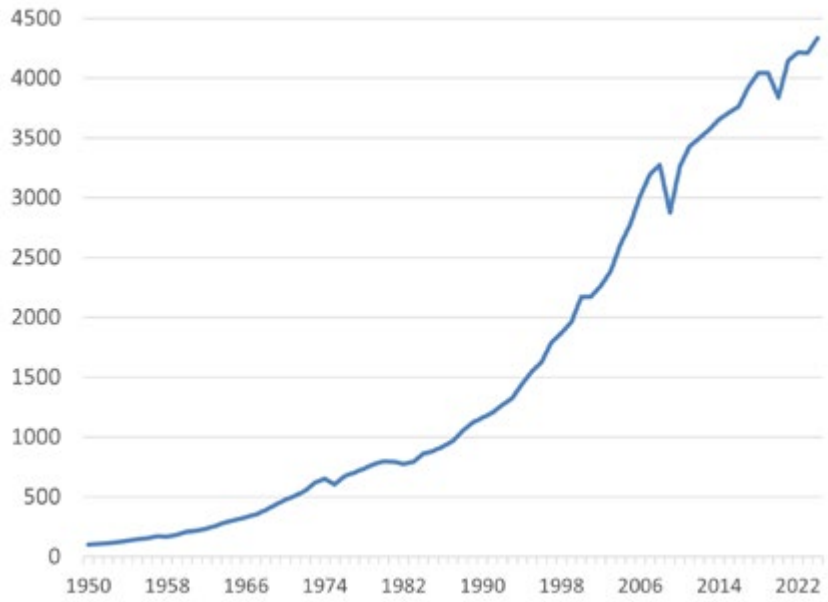
Asimismo, el comercio también puede verse afectado por regulaciones más rigurosas relacionadas con el medio ambiente, la trazabilidad ambiental, las regulaciones de bienestar animal y la inocuidad de los alimentos. Otro factor influyente es el riesgo de enfermedades en la producción ganadera y

la acuicultura, donde las medidas de protección podrían causar un efecto prolongado en la oferta, la demanda y el comercio.

Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han adoptado mecanismos institucionales de revisión para identificar y monitorear la evolución de las barreras comerciales en sus principales mercados de exportación con el fin de solucionar controversias en el ámbito multilateral, regional o bilateral.

Tal como indica el gráfico 2.2, a partir del año 2018 se produjo una desaceleración del comercio como consecuencia de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. La intensificación de las políticas proteccionistas por parte de ambos países a través de la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias provocó una disminución en la liberalización y volumen del comercio mundial para el período que se sostuvo, en el contexto de la pandemia, y muestra aún su impacto en el volumen del comercio global.

Gráfico 2.2 Evolución del comercio mundial 1950-2024

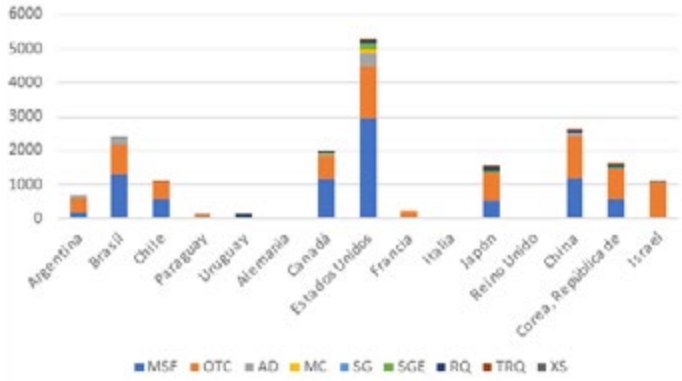


Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC, s. f.a).

En el gráfico 2.3 podemos observar aquellas medidas no arancelarias (MNA) utilizadas actualmente en los países del Cono Sur y su comparación con los países del G7 y otros de referencia en materia de ciencia y tecnología

(como China, Corea del Sur e Israel). Existe una gran asimetría relacionada con las políticas comerciales que aplican los diferentes países.

Gráfico 2.3 Medidas no arancelarias aplicadas por diferentes países a 2018. antidumping [AD], compensatorias [MC], medidas sanitarias y fitosanitarias [MSF], obstáculos técnicos al comercio [OTC], restricciones cuantitativas [RQ], Salvaguardias [SG], salvaguardia especial [SGE], arancel-cuota [TRQ], subsidios a la exportación [XS].



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMC (s. f.b).

Desde el punto de vista del acceso a los mercados, el énfasis en el comercio de alimentos ha pasado de aspectos sanitarios a aspectos de calidad, se prevé que los productos alimentarios que se quieran introducir en los mercados más sofisticados deberán asegurar ser más saludables, tener mejores atributos nutricionales, ser amigables con el medio ambiente y sanitariamente inocuos.

Las medidas relacionadas a la sanidad, inocuidad, calidad y aspectos medioambientales seguramente implicarán más y nuevas exigencias, permitiendo en algunos casos valorizar los productos de nuestra región, pero en otros casos las exigencias se convertirán en barreras no arancelarias (BNA) en los países más desarrollados, tradicionales mercados de nuestros excedentes agrícolas.

Los subsidios en la política comercial

En la política comercial un subsidio puede adoptar por lo menos, dos formas:

- Puede constituirse en una forma de pago al productor con el fin de que altere el precio de su producción y así impedir que la competencia internacional pueda ofrecer sus productos en ese país, se trata de *subsidios internos*.
- Puede constituirse como una forma de beneficiar a los productores para que, por vía de los precios, participen del mercado internacional, aquí hablamos de *subsidios a la exportación*.

El subsidio a la exportación puede darse de forma directa o indirecta,[58] por vía de pagos a los productores o por vía de ventajas impositivas en su producción o adquisición de insumos. Es un subsidio porque el pago lo hace el Estado produciendo un doble efecto: encarece la producción dentro de fronteras, y obliga a los productores extranjeros a reducir sus precios para poder competir.

El Acuerdo Sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay del GATT

En 1995 al finalizar la Ronda de Uruguay del GATT se afirmó que se trabajaría en la liberalización de los intercambios agrícolas, integrando este sector en las disciplinas GATT. Los participantes se comprometieron a no aumentar las trabas sanitarias, fitosanitarias, ni comerciales a estos productos mientras se negociaban los acuerdos. Tras pequeños avances conseguidos en las negociaciones agrícolas, Estados Unidos y la Unión Europea bloquearon los éxitos conseguidos en un acuerdo (Blair House) mediante el cual se modificaron sustancialmente los avances obtenidos hasta el momento. Por un lado, Estados Unidos consiguió establecer que la ayuda interna a la producción agrícola se considerara de manera global —y no sector por sector—, permitiéndole discrecionalidad en su política de subsidios, por otro lado, la Unión Europea logró que su cambio en la Política Agrícola

[58] Un crédito a la exportación con tasas más bajas a las que ofrece el mercado financiero es un subsidio. Por ejemplo, Estados Unidos tiene un Banco de Exportación Estatal para esta práctica.

Común (PAC) —no garantizaba los precios a los productores, sino que se beneficiaban por rentas directas— no fuera alcanzada por los compromisos.

El Acuerdo Sobre la Agricultura se refirió a los siguientes puntos:

1. Arancelizar en fronteras todas las trabas no arancelarias de los productos agrícolas, como las licencias de importación, ayudas financieras, cuotas, precios mínimos, etc.[59]
2. Luego de la arancelización, y por un plazo de seis años, el acuerdo establece una reducción arancelaria del 15% por línea de producto que debe cumplir una reducción global del 36% dentro de listas anexas por cada país al acuerdo. Esta estrategia garantizó que, liberalizando sectores sin importancia de forma abrupta, la Unión Europea cumplía con la reducción global y luego solo debía reducir el 15% por línea de producto, con excepciones.
3. Por otro lado, el acuerdo debía garantizar un acceso mínimo a los mercados de productos agrícolas, en tal sentido se debía permitir la importación del 3% del consumo interno el primer año, hasta llegar al último año con un 5%, sin empeorar el acceso ya conseguido.
4. El anexo I del acuerdo admite un trato especial para los países en vías de desarrollo (PVD), por el cual no deberán cumplir, en ciertas condiciones, los acuerdos alcanzados.
5. Respecto a las ayudas internas a los productos o productores agrícolas, se consideran: la ayuda realizada a las industrias que transforman el producto agrícola + la ayuda al sostenimiento de precios mínimos en el mercado + ayudas directas no excluidas + subvenciones a los productores y a la comercialización. Estas ayudas se cuantifican en la medida global de ayuda (MGA), sobre la cual el acuerdo establece una reducción global del 20% (lo que determina que los países que subsidian la producción agrícola podrán reducir de forma notable sectores que no les perjudican

[59] La conversión de las medidas no arancelarias en arancelarias debe realizarse por lo estipulado en el anexo 5 del acuerdo. Este proceso admite excepciones por medio de salvaguardas que se estipulan de forma automática con niveles de importación y precios que se fijan antes de la arancelización.

y así promediar el 20%, manteniendo casi intactas las trabas al comercio de los PVD). También se excluyen de la reducción pagos directos a productores agrícolas que se establezcan por planes de producción, las ayudas a la investigación científica, seguros de ingresos a los productores, stock público de seguridad alimentaria, subsidios internos, ayudas a productores en el marco de programas ambientales y pagos a productores en el marco de programas regionales; estas exclusiones dejan casi sin modificaciones los apoyos de la PAC europea y la política agrícola de Estados Unidos (Farm Bill).

6. Se excluyen de las reducciones los planes de desarrollo rural de los PVD que estén dirigidos a sustituir las plantaciones de productos de los cuales se obtienen drogas.
7. Si la ayuda representa el 5% del total de la producción, el producto que recibe la ayuda no debe reducirla.
8. Durante nueve años rigió para el acuerdo la cláusula de paz, por la cual no podían someterse al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) las medidas que tomasen los miembros para proteger la producción agrícola, ni se aplicaban a estas salvaguardias ni medidas compensatorias.
9. Respecto a las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, se fijó una lista de pagos exceptuados de la reducción arancelaria. Las formas de subvención a la exportación que debían reducirse eran: pago en especies, venta a precio menor en el exterior que en el interno, financiación pública de las exportaciones, subvención a los fletes.
10. Los compromisos de reducción a la ayuda tenían dos frentes: disminución del 36% de la ayuda a la exportación y disminución del 21% de las exportaciones que se benefician de subsidios; en ambos casos la reducción era global. Los puntos de partida para la valoración de la reducción fueron dados en el período 1986-1992 según los productos.

Cuadro 2.4. El Acuerdo de la Agricultura de la OMC (firmado en la Ronda de Uruguay del GATT, 1986-1994)

Objetivo del acuerdo: liberalización del comercio agrícola para dotarlo de previsibilidad, transparencia y estabilidad.

Incluye:

- Reducciones arancelarias
- Arancelización
- Clasificación de la ayuda interna
- Reducción de subsidios a la exportación
- Formalización del principio de trato especial y diferenciado (TED)
- Apoyo a los países importadores netos de alimentos (PINA)

El Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC resolvería las dudas y conflictos sobre los acuerdos en materia agrícola por medio del por los procesos sucesivos de: consulta, buenos oficios, conciliación, grupos especiales y arbitraje.

El Comité de Agricultura recibirá los avances del proceso y promoverá su continuación, que llevaría a una liberalización del sector.

La Conferencia Ministerial constituye el órgano primordial de toma de decisiones. Los ministros y funcionarios negociadores de los países miembros de la OMC se reúnen cada dos años en estas instancias con el objetivo de negociar medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y revisar las normas comerciales existentes, siempre en pos de una mayor liberalización. La Ronda de Doha, iniciada en el año 2001, permanece abierta y sin avances significativos desde que se renunciara a la regla de *single undertaking*, lo que impide que se cierren los temas de la agenda de negociación. Dicha regla implicaba que las negociaciones se basaban en el compromiso que nada está definitivamente acordado, hasta que todo lo estuviese. Al renunciar a esta regla de negociación se habilitó la posibilidad de ir consolidado acuerdos parciales aunque sigan aspectos sin cerrar.

Aunque podemos verificar una reducción de la protección agrícola de los PD, esta no ha resultado satisfactoria para los PVD, porque con la coordinación

de esfuerzos los PD han frenado el proceso liberalizador del comercio mundial en las conferencias ministeriales de la OMC realizadas en Doha y Cancún.

Cuadro 2.5. Conferencias ministeriales de la OMC

Desde la creación del GATT entre 1947 y 1948, han tenido lugar ocho rondas de negociaciones comerciales. Actualmente está en curso una novena ronda, en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

CM13: Abu Dhabi, 26 a 29 de febrero de 2024.

CM12: Ginebra, 12 a 17 de junio de 2022.

CM11: Buenos Aires, 10 a 13 de diciembre de 2017.

CM10: Nairobi, 15 a 19 de diciembre de 2015.

CM9: Bali, 3 a 6 de diciembre de 2013.

CM8: Ginebra, 15 a 17 de diciembre de 2011.

CM7: Ginebra, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2009.

CM6: Hong Kong, 13 a 18 de diciembre de 2005.

CM5: Cancún, 10 a 14 de septiembre de 2003.

CM4: Doha, 9 a 13 de noviembre de 2001.

CM3: Seattle, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

CM2: Ginebra, 18 a 20 de mayo de 1998.

CM1: Singapur, 9 a 13 de diciembre de 1996.

Otros desafíos para el comercio de bienes agrícolas

Los mercados agrícolas mundiales afrontan una serie de nuevas incertidumbres que se suman a los riesgos altos que sufre tradicionalmente la agricultura. Desde de la oferta, dichas incertidumbres incluyen la propagación de enfermedades como la peste porcina africana, la creciente resistencia a los antimicrobianos, las respuestas regulatorias a nuevas técnicas de fitomejoramiento y las respuestas a eventos climáticos extremos, cada vez más frecuentes.

Desde la demanda, la incertidumbre incluye los cambios en las dietas, que reflejan las percepciones relativas a los problemas de salud y sostenibilidad, y las respuestas de políticas públicas a las alarmantes tendencias

en términos de obesidad. Otro factor es la mayor incertidumbre respecto a futuros acuerdos comerciales entre varios actores importantes asociados con los mercados agrícolas mundiales.

Si se diera una escalada de las tensiones comerciales, podría reducir y redirigir el comercio, con las correspondientes repercusiones para los mercados internacionales y nacionales.

Nuevas barreras al comercio agrícola

Nuevas regulaciones y barreras al comercio agroalimentario y agroindustrial

Las BNA son medidas administrativas, financieras, comerciales o cambiarias que se presentan como alternativa al arancel, evitando o restringiendo el ingreso de un producto a un determinado mercado, exigiendo ciertos requisitos o características.

Las BNA han tenido un mayor auge en la era de los tratados de libre comercio (TLC). Actualmente existe un gran número de ellas (ver tabla 2.1), entre las cuales podemos destacar las medidas anticompetitivas o antidumping, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC).

Tabla 2.1 Clasificación internacional de medidas no arancelarias.

A	Medidas sanitarias y fitosanitarias
B	Obstáculos técnicos al comercio
C	Inspección previa a la expedición y otras formalidades
D	Medidas de control de los precios
E	Licencias, contingentes, prohibiciones y otras medidas de control de calidad
F	Cargas, impuestos y otras medidas paraarancelarias
G	Medidas de financiación
H	Medidas anticompetitivas
I	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
J	Restricciones a la distribución
K	Restricciones relacionadas con los servicios de posventa
L	Subvenciones (excluidas las subvenciones a la exportación)
M	Restricciones a la contratación pública
N	Propiedad intelectual
O	Normas de origen
P	Medidas relacionadas con las exportaciones

Fuente: OMC (2012).

Las MSF se destacan por ser desarrolladas con un sustento científico con el objetivo de proteger en un país la salud humana o animal, o para la preservación de los vegetales, impidiendo el ingreso a de aquellas mercancías que podrían dañar la salud de la población debido a su posible contenido de elementos nocivos de tipo físico, químico o biológico. No obstante, es posible que sean adoptadas de tal manera que causen un efecto negativo innecesario en el comercio, en tal caso se puede hablar justamente de *barreras sanitarias al comercio*.

Existen organismos especializados, como la Comisión del Codex Alimentarius —establecida por la ONU, el FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS)—, que permiten elaborar normas alimentarias internacionales armonizadas con el objetivo de proteger la salud de los consumidores y asegurar la aplicación de prácticas comerciales justas. Sus normas sirven en muchas ocasiones de base para la legislación nacional y tienen implicancias de gran alcance para la resolución de diferencias comerciales. A partir de esto, se puede exigir a los miembros de la OMC que justifiquen científicamente su intención de aplicar MSF más estrictas que las establecidas por el *Codex alimentarius* en lo relativo a la inocuidad de los alimentos.

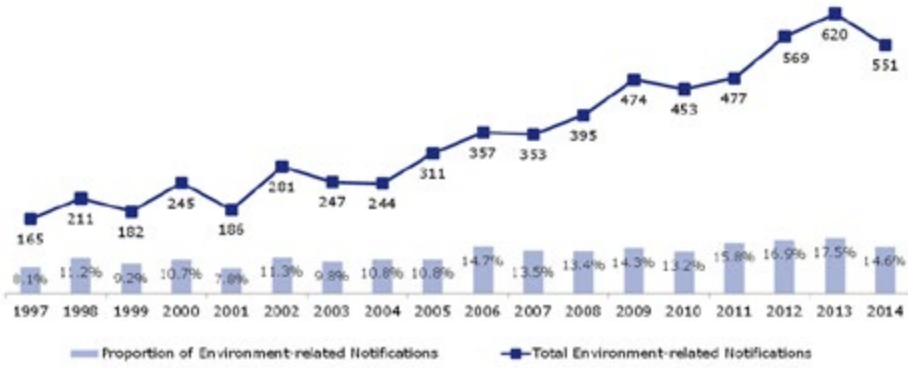
La regulación por MSF incluye requerimientos de etiquetado y empaque, límites de tolerancia de sustancias nocivas, prohibiciones de importación para evitar pestes, requerimientos higiénicos, tratamientos de fumigación e irradiación, entre otros.

En cuanto a los OTC, al igual que las MSF, las leyes y regulaciones técnicas pueden tener sustento científico y ser necesarias para garantizar la calidad de los productos en el mercado, para la protección del medio ambiente o de la salud humana o animal. Por otro lado, también pueden imponerse exigencias por parte de los consumidores (calidad, procedencia, respeto del medio ambiente), estas constituyen normas de aplicación voluntaria. Cuando las OTC se utilizan como medida discriminatoria, para causar un efecto negativo en el comercio, los países pueden aplicar estándares internacionales (normas ISO/IEC, por ejemplo).

Adicionalmente, y relacionado con las MSF y OTC, en los últimos años se han aumentado notoriamente las exigencias ambientales aplicadas a los

productos comerciales (gráfico 2.4), con el fin de mitigar los efectos del cambio climático. Estas exigencias están relacionadas la forma de producción, el tratamiento de los residuos, embalajes y envases, entre otros aspectos. En cuanto a la forma de producción, han cobrado relevancia determinados indicadores ambientales (huella de carbono, huella hídrica, índice de biodiversidad) vinculados a factores de impacto en la comercialización de productos relacionados con la producción agropecuaria.

Gráfico 2.4 Base de datos sobre medio ambiente (BDMA) de la OMC.
En cada BDMA se recogen todas las notificaciones relacionadas con el medio ambiente presentadas en el marco de los acuerdos de la OMC y las medidas y políticas ambientales mencionadas en los exámenes de las políticas comerciales.



Fuente: OMC, 2006b.

El potencial del Cono Sur de América Latina como principal proveedor mundial de alimentos

El comercio internacional es esencial para la seguridad alimentaria; de hecho hay países en Asia y África que son importadores netos de alimentos. De igual forma, la actividad agrícola y los ingresos por el comercio de materias primas de origen agropecuario constituyen la principal fuente de divisas en regiones productoras y exportadoras que dependen fuertemente del comercio agrícola, como América Latina y el Caribe. Las principales características del comercio de base agropecuaria son que es el que tiene mayor fluctuación y —detrás de los combustibles y las manufacturas— representa menor valor.

El desarrollo productivo de América Latina, y sobre todo de la región sur del continente, está vinculado al uso de sus recursos naturales. El reciente ciclo expansivo de la región (2005-2015) tuvo su eje en 1) la dinámica de la expansión de la demanda de materias primas y alimentos en Asia y en 2) el desarrollo del agronegocio, motivado por el brusco aumento de los precios entre el 2007 y el 2008.

Para explicar las dificultades del desarrollo y la trayectoria errática de los países de América Latina en los últimos cincuenta años en cuanto a su desarrollo, resulta útil la tesis del DTI y su enfoque de centro-periferia, que permite comprender las limitantes actuales. La falta de inversión en políticas de ciencia y tecnología —que permitan incrementar la rentabilidad y sustentabilidad de la producción primaria— frena las posibilidades de mejora del desempeño de las economías y de posicionarse en el escenario mundial de producción y comercialización de alimentos.

El neoestructuralismo de mediados de los setenta, del que es referente Jorge Sábato (2021), entre otros, dotó de un nuevo significado a la cuestión agraria. Especialmente dejó en evidencia la necesidad aproximarse al desarrollo rural con una visión inclusiva, que incorpore al campesinado en los procesos de toma de decisiones y desarrollo tecnológico para la región.

Conclusiones

Lo que predomina en la humanidad en este momento es una construcción política basada en una economía-mundo (o sistema-mundo) capitalista en los términos descritos por Wallerstein, que permite ver que existe un mundo estructurado, interrelacionado con todas las realidades sociales y territoriales que lo conforman. Ese mundo estructurado produce las mercancías y servicios que consumimos en torno a procesos que responden a una división internacional del trabajo. Asociada a esta dinámica se dan actividades que tienen distinto valor —por tanto, jerárquicas y desiguales— que constituyen los mecanismos de intercambio, ejes que consolidan la subordinación entre economías de diferente escala.

La inseguridad alimentaria entendida no como un fenómeno de demanda y oferta, sino de distribución de alimentos, requiere de una nueva visión sobre la estructura del comercio internacional y de estrategias articuladas de inserción para que los países productores de alimentos puedan sortear las distorsiones actuales que ofuscan el comercio agrícola.

Tras definir *comercio agrícola* como el espacio donde confluyen la oferta y la demanda de alimentos, se entiende que la actividad agrícola en el siglo XXI está fuertemente condicionada por el incremento de la población mundial y la creciente demanda de materias primas de origen agropecuario. A su vez, la agricultura y la alimentación se encuentran determinadas por la disponibilidad de los recursos naturales y las condiciones climáticas, que son cada vez más erráticas e impactan en el estado de los recursos en cantidad y calidad.

Aunque solo un 2% de los suelos disponibles en el mundo presentan alguna aptitud para la agricultura, todo parece indicar que, tal como sucedió con el nacimiento de las sociedades agrarias, la mecanización o la Revolución Verde, nuevos desarrollos tecnológicos como la robotización, las nuevas técnicas de mejoramiento genético y genómico, el uso de la *big data* y la inteligencia artificial permitirán mantener la producción de alimentos a un ritmo constante. Sin embargo, las condiciones de producción y la crisis climática incidirán en la alta volatilidad de los precios, por tanto, la institucionalidad, los marcos legales, las barreras y los incentivos al comercio serán críticos en cuanto a cómo evolucionará la transacción internacional de bienes agrícolas y el derecho a la alimentación.

Se prevé un incremento sustancial de las MSF, así como de OTC vinculados al cambio climático y a los intentos de favorecer las medidas de adaptación y mitigación desde la institucionalidad internacional.

En los últimos años han aumentado notoriamente las exigencias ambientales aplicadas a los productos comerciales. Si bien estas exigencias todavía no han impactado fuertemente en el comercio internacional, es posible que en un futuro cercano los países productores de alimentos tengan que realizar importantes inversiones en infraestructura y tecnología para sobrepasar barreras medioambientales.

En la actualidad algunos países, como Uruguay, implementan etiquetados en los productos que exportan para explicitar estos indicadores y como estrategia de diferenciación productiva o agregado de valor ambiental (etiquetas de carbono, consumo de agua, producción orgánica, entre otras).

Junto con las reformas requeridas en la organización y estructura del comercio agrícola en el ámbito global, para el caso de América Latina es imperativo pensar en procesos y requerimientos de políticas e inversiones que apuntalen el desarrollo y el crecimiento con equidad.

Solo a través de la articulación, cooperación y, en definitiva, una efectiva integración de políticas y núcleos críticos de generación de conocimiento y tecnología en América Latina, se irá hacia un desarrollo estructural. Así se propenderá a equilibrar los términos de intercambio entre países a la vanguardia del desarrollo industrial y tecnológico y economías de base agrícola, reduciendo la brecha tecnológica y, en última instancia, mitigando algunas de las vulnerabilidades del modelo actual y el impacto de las tendencias cíclicas de la economía.

Bibliografía

Cipolla, C. M. (1978). *Historia económica de la población mundial*. Crítica.

Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.

EpData. (s. f.). *Tendencias de población mundo: datos y gráficos*. EpData.es. Recuperado el 1 de octubre de 2025, de https://www.epdata.es/datos/tendencias-poblacion-mundo-datos-graficos/411

FAO, fiDA, OPS, PMA, & Unicef. (2023). *América Latina y el Caribe — Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias*. https://doi.org/10.4060/cc8514es

Fajnzylber, F. (1980). Comentario de Fernando Fajnzylber. (sección del artículo «Sobre el artículo de Raúl Prebisch "Hacia una teoría de la transformación"»). *Revista de la Cepal*. (11), 170-182. https://hdl.handle.net/11362/11956

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2007). *Estado de la población mundial 2007: Liberar el potencial del crecimiento urbano*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf

Global Harvest Initiative. (GHI). (2016). *Informe sobre la productividad agrícola mundial. (2016 GAP Report)*.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (IPCC). (2015). *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. (R. K. Pachauri & L. A. Meyer, eds.). IPCC. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf

Hirschman, A. O. (1983). La estrategia del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, *50*(199(3), Número Especial 50 aniversario), 1331-1424. https://www.jstor.org/stable/23395856

Márquez Covarrubias, H. (2010). Crisis del sistema capitalista mundial: paradojas y respuestas. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, *9*(27), 435-461.

Organización Mundial del Comercio. (OMC). (s. f.a). *Evolución del comercio*. Recuperado el 1 de octubre de 2025, de https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/trade_evolution_s/evolution_trade_wto_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (s. f.b). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 1 de octubre de 2025, de https://www.wto.org/

Organización Mundial del Comercio. (OMC). (2012). *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf

Prebisch, R. (1986). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Trabajo original publicado en 1949)

Sábato, J., & Botana, N. (2021). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina* (Documento de trabajo de CiTINDe N.º 1). Universidad de la República. (Trabajo original publicado en 1968)

Suárez, A. (2016, 9 de diciembre). Modelos matemáticos de la dinámica de poblaciones: Modelo de Malthus. *Blogimus. Blog del Instituto de Matemáticas de la Universidad de Sevilla*. https://institucional.us.es/blogimus/2016/12/modelos-matematicos-de-la-dinamica-de-poblaciones-modelo-de-malthus/

Thompson, W. S. (1942). *Population problems* (3rd ed.). McGraw-Hill.

United Nations, Office of the Special Envoy for the Food Systems Summit. (Kalibata, A.). (2021, septiembre). *Summit report and outcomes summary*. (Informe de la Cumbre de los Sistemas Alimentarios). United Nations. https://www.un.org/food-systems-summit

Otras fuentes consultadas

Estadísticas agregadas de comercio exterior del Cono Sur de la United Nations Conference on Trade and Development. (Unctad). https://unctad.org/statistics

Repositorio Digital de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). https://repositorio.cepal.org/home

Informes del International Trade Center. (ITC). https://www.intracen.org/es/acerca-de-nosotros/gobernanza/documentos/informe-anual-del-itc

Informes del Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture. (IICA). https://iica.int/es/

Organización Mundial del Comercio. (OMC). (2013). *Informe sobre el comercio mundial 2013*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report13_s.pdf

Organización Mundial del Comercio. (OMC). (2015). *Informe sobre el comercio mundial 2015*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (OCDE-FAO). (2017). *Perspectivas agrícolas OCDE-FAO 2017-2026*. https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d86d81ac-1af3-4753-9c36-f15e92c90f5e/content

Anexos

Anexo 1: Vocabulario del Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC[60]

La OMC en su Acuerdo Sobre la Agricultura establece una jerarquía de las subvenciones agrícolas en función de su nivel (según la teoría dominante) de «distorsión de los intercambios».

- Restituciones: nombre dado en la Unión Europea a las subvenciones a las exportaciones. La OMC las sitúa, junto a los derechos aduaneros, dentro de las «ayudas de frontera», que entre 1995 y 2000 fueron reducidas en un 36% por los países desarrollados (y en un 24% por los países en desarrollo). Constituyen la fuente más evidente —pero no la única— del *dumping*.
- Subvenciones conectadas: dependen de la producción anual o de los precios del año en curso. Fueron reducidas en un 20% entre 1995 y 2000. Están reunidas en lo que los expertos denominan «la caja naranja».
- Subvenciones parcialmente desconectadas: constituyen la «caja azul». Están vinculadas a los factores de producción (superficie cultivada, cabezas de ganado) de años precedentes: 1989-92 para las ayudas directas de la PAC. Son asimiladas a las subvenciones conectadas (y por lo tanto sujetas a reducción a partir de enero de 2004).
- Subvenciones totalmente desconectadas: forman la «caja verde», y son destinadas a los agricultores, incluso cuando no producen. La Unión Europea —luego de la reforma de la PAC del 26 de junio de 2003— les llama «pago único por explotación». Es equivalente al promedio de las ayudas directas recibido por los agricultores entre 2000 y 2002.
- Excedente del consumidor: diferencia entre el precio que debería pagar un consumidor y el realmente pagado. La liberalización de los

[60] Extraído de un artículo del *Le Monde Diplomatique* (enero de 2002) a cargo de Jacques Berthelot: «Une vraie réforme de la politique agricole commune».

intercambios debería —según la OMC— hacer bajar fuertemente los precios internos de consumo, los precios agrícolas de la producción descenderían hasta igualar los precios mundiales. La realidad es totalmente diferente: los menores precios pagados a los productores de la Unión Europea por sus cereales y por sus bovinos no se vieron reflejados en los precios minoristas.

Anexo 2: Algunos aportes adicionales para la discusión

Bajo el título «El negocio del hambre en Argentina» Benjamín Backwell y Pablo Stefanoni (2003) publicaron el siguiente párrafo en *Le Monde Diplomatique*.[61]

> Durante décadas productor de alimentos de alta calidad, Argentina ha pasado a proveer aceites y forrajes para el ganado del «primer mundo». Las cosechas récord no contrarrestan un modelo agroalimentario que ha contribuido a agravar la inseguridad alimentaria. Con el argumento de la lucha contra el hambre, la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa puso en marcha la campaña «Soja Solidaria» para incorporar a los propios excluidos como consumidores del principal producto de la «nueva agricultura», obviando las advertencias oficiales.

El artículo intenta mostrar que la Argentina ha dejado de ser «el granero del mundo», ya que el primer cultivo por área cosechada es la soja genéticamente modificada, y luego sigue el trigo. El modelo de producción que se instala es el del monocultivo, «república sojera», alterando la seguridad alimenticia y los patrones de comercio.

En otro artículo titulado: «Contra el principio de soberanía alimentaria»[62] se comenta sobre el comercio agrícola lo siguiente:

> Las tres aberraciones de las políticas agrícolas. La agricultura ocupa un lugar central en las negociaciones que cerrarán —teóricamente en enero de 2005— el llamado ciclo «del desarrollo» de la Organización Mundial del Comercio (OMC), iniciado en Doha en noviembre de 2001, y del cual la conferencia ministerial de Cancún constituye una etapa intermedia capital. En efecto, todos los acuerdos negociados formarán un «paquete global» y darán lugar a un «compromiso único» («nada quedará aprobado si todo no es aprobado») que deberá firmar cada Estado miembro.

Luego de los traspiés de la conferencia ministerial de la OMC en Cancún, y en Doha, los PVD han posicionado el tema de la agricultura en la agenda.

---

[61] Blackwell, B., & Stefanoni, P. (2003, febrero). El negocio del hambre en Argentina. *Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur*, (Edición 044 - Porto Alegre contra la guerra). https://www.eldiplo.org/044-porto-alegre-contra-la-guerra/el-negocio-del-hambre-en-argentina/

[62] Berthelot, J. (2003, setiembre). Las tres aberraciones de las políticas agrícolas. *Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur*, (Edición 051 - De Allende a Kirchner, Chávez y Lula). https://www.eldiplo.org/051-de-allende-a-kirchner-chavez-y-lula/las-tres-aberraciones-de-las-politicas-agricolas/

Parece ser uno de los elementos que explican que el multilateralismo se haya estancado.

El Grupo de los 20, que Uruguay integra desde marzo del 2005, junto con los reclamos africanos por su producción algodonera y los trabajos realizados por el Grupo de Cairns,[63] con el objetivo de, con otras coordinaciones sur-sur, obtener nuevos resultados en materia agrícola. A la fecha de publicación de este trabajo (2026), lo que caracteriza a las negociaciones comerciales es un aumento del proteccionismo y el retroceso de los espacios multilaterales de negociación.

La Farm Bill de Estados Unidos y la PAC de la Unión Europea imponen trabas al acceso de bienes agrícolas a esos mercados, esgrimiendo la multifuncionalidad de la agricultura en sus países (medio ambiente, estilo de vida rural, paisajes).

Las reducciones a los subsidios a la exportación y la disminución de la ayuda a sus productores locales no han resultado en medidas de apertura en los mercados. Dichas legislaciones en realidad amparan a los conglomerados de la agroindustria constituida en grandes multinacionales.

[63] Grupo de diecinueve países, incluye a Uruguay, Argentina, Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

Anexo 3: El Grupo de Cairns

El Grupo de Cairns tiene como objetivo la liberalización del comercio internacional de productos agroalimentarios. Para ello pide la eliminación de los subsidios a la exportación y de los aranceles a la importación más distorsivos.

El grupo debe su nombre a la ciudad australiana donde se reunió por primera vez y está compuesto por diecinueve países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam. Ucrania lo integra en calidad de miembro observador.

El Grupo de Cairns ha sido el abanderado del reclamo generalizado de los países productores de materias primas contra los subsidios de los países desarrollados. Este reclamo ha unificado a diversos sectores de la sociedad, generando un mensaje esperanzador sobre los países menos desarrollados.

En la duodécima conferencia ministerial de la OMC, que tuvo lugar en el año 2021 en Ginebra (Suiza) los países que integran este grupo reafirmaron la necesidad de una mayor transparencia en las negociaciones para así lograr mejores resultados. Los miembros reclamaron asimismo una mayor transparencia en las notificaciones al comercio, en los aranceles aplicados a los países miembros, un sistema de notificaciones sobre las medidas de restricción de las exportaciones relacionadas con la covid-19 y las medidas que afecten la competencia de las exportaciones.

Recursos didácticos

Conceptos clave

Seguridad alimentaria
Demanda y oferta global de alimentos
Estructura del comercio agrícola
Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC
Deterioro de los términos de intercambio (DTI)

Evaluación

Preguntas abiertas

1) ¿Qué es el Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC? Señale sus principales disposiciones y vigencia.
2) Describa el fenómeno de la seguridad alimentaria con una mirada integral.
3) Describa la estructura productiva actual en el sistema alimentario mundial y los desafíos relativos al ambiente.
4) Describa la organización actual del comercio internacional, ¿se trata de un sistema libre, justo o predecible?

Autoevaluación

Ejercicio 1

Subtema: Tensión entre agricultura y población

1) De acuerdo con la afirmación del demógrafo Carlo Maria Cipolla, la población:

a) Crece, madura y se urbaniza.

b) Desciende, se rejuvenece y retorna a los entornos rurales.

c) Sube a tasas elevadas, lo que pone en riesgo la supervivencia de la especie humana.

d) Baja y se regula en virtud de la disponibilidad de alimentos.

2) Cipolla afirma que el crecimiento de la población se explica por:

a) Una combinación de mayor acceso a los alimentos, aumento en la esperanza de vida y baja de la mortalidad.

b) Exclusivamente por las mejoras de las condiciones sanitarias, porque el acceso a alimentos no está garantizado.

c) Por la creciente urbanización, que facilita el acceso a mejores condiciones de vida.

3) Cipolla nos habla de tres grandes saltos demográficos, que se explican por los siguientes hitos en la historia:

a) El desarrollo de la caza, el surgimiento de la agricultura y la Revolución Industrial.

b) El descubrimiento de América y el mestizaje, las dos guerras mundiales y la globalización de los mercados.

c) La manipulación del fuego y la cocción de alimentos.

4) La población urbana, superó en términos absolutos a la rural en el año:

a) 1780.

b) 2008.

c) 2020.

Subtema: Agricultura y alimentación

5) Hasta ahora, la agricultura mundial:

a) No ha logrado satisfacer la demanda de alimentos de la población, que se duplicó en la segunda mitad del siglo XX.

b) Ha sido capaz de responder a la demanda creciente de alimentos a nivel mundial.

c) Ha logrado, por períodos, satisfacer la demanda, pero de todos modos han tenido lugar crisis alimentarias.

6) Actualmente en el mundo hay cerca de 800 millones de personas subalimentadas, esto se debe a que:

a) La tasa de crecimiento de la demanda de alimentos sube más rápido que la capacidad productiva de los productores y exportadores de alimentos.

b) La productividad de la agricultura es baja y existe una restricción en la oferta.

c) Existe un problema de distribución, dado que el mundo en su conjunto tiene potencial de producción suficiente para satisfacer la demanda.

7) El fenómeno de la globalización ha tenido, entre otros, los siguientes impactos en la actividad de producción y comercio de alimentos:

a) Debilitó la capacidad del Estado y de organizaciones internacionales para regular el comercio mundial de alimentos, asegurar un acceso equitativo y adecuado a los mercados para los países productores y un acceso a los alimentos adecuado para los países netamente importadores.

b) Mejoró el acceso a la alimentación y redujo las brechas desde la perspectiva nutricional y de salud.

c) Mejoró significativamente el acceso justo y equitativo, en condiciones de libre competencia, de los productos de base agrícola de Latinoamérica a los mercados mundiales.

8) Las regiones del mundo que mayores prácticas distorsivas al comercio utilizan son:

a) América Latina y Asia.

b) Europa y Estados Unidos.

c) África.

9) La agricultura, en el contexto de la globalización neoliberal, presenta, entre otras, estas características:

a) Fuerte financiarización y privatización de los medios de producción.

b) Mejora del acceso a y distribución de alimentos, mayores ingresos para los países productores.

c) Una menor presión sobre los recursos naturales y el ambiente en comparación con otros períodos históricos.

Subtema: Comercio agrícola

10) Según vimos en el manual, la principal característica del comercio agrícola es:

a) Su fuerte distorsión y proteccionismo.

b) Su amplia liberalización.

c) Su disminución inminente debido a la estimación del descenso de la población mundial.

11) El Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC pretendía dotar al comercio agrícola de:

a) Competitividad, dinamismo y control de precios.

b) Previsibilidad, transparencia y estabilidad.

c) Impulsos, independientemente de la importancia de la cuestión agraria en cada país.

12) Algunos países subsidian fuertemente su producción agrícola, esto se debe a que:

a) Los altos precios de los productos agrícolas hacen el mercado internacional de alimentos altamente rentable.

b) El tema de la alimentación constituye una cuestión de primer orden en las agendas de los gobiernos, buscan garantizar el acceso a los alimentos para su población o proteger algún rubro productivo nacional.

c) El Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC lo permite y estimula, sin cláusulas que regulen este aspecto.

Subtema: Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC

13) El Acuerdo Sobre la Agricultura establece los siguientes porcentajes y plazos para la progresiva desarancelización:

a) 36% a 6 años para los países desarrollados y 24% a 10 años para los países en desarrollo.

b) 20% a 10 años para los países desarrollados y 34% a 6 años para los países en desarrollo.

c) 100% a 10 años para todos los países signatarios del acuerdo.

Subtema: Barreras arancelarias (BA) y barreras no arancelarias (BNA)

14) Las barreras no arancelarias son:

a) Impuestos que se fijan y cobran sobre los productos importados con el objetivo de proteger los productos nacionales ante la competencia de bienes de menor coste.

b) Medidas administrativas, financieras, comerciales o cambiarias que se presentan como alternativa al arancel.

c) Medidas exclusivamente utilizadas para subsanar temporalmente problemas de competitividad, pero los países evitan su uso en cuanto son elementos distorsivos del comercio.

Respuestas correctas

1) a; 2) a; 3) a; 4) b; 5) b; 6) c; 7) a; 8) b; 9) a; 10) a; 11) b; 12) b; 13) a; 14) b

Ejercicio 2

Indicar si las afirmaciones son verdaderas o falsas. Justificar con sus propios argumentos.

1. La inseguridad alimentaria —explicada como un fenómeno de distribución, no de demanda y oferta de alimentos— requiere de una nueva visión sobre la estructura del comercio internacional y de estrategias articuladas de inserción internacional para que los países productores de alimentos puedan sortear las distorsiones actuales al comercio agrícola.

2. Junto con las reformas requeridas a nivel de la organización y estructura del comercio agrícola en el ámbito global, es imperativo pensar, para el caso de América Latina, en clave de procesos y requerimientos de políticas e inversiones que apuntalen el desarrollo y crecimiento con equidad.

3. Solo a través de la máxima liberación del comercio global se propenderá a un desarrollo estructural que logre equilibrar los términos de intercambio entre países a la vanguardia del desarrollo industrial y tecnológico y economías de base agrícola.

Respuestas correctas

1) V; 2) V; 3) F

Tratado de libre comercio entre Uruguay y Chile

Prefacio

Este trabajo fue realizado por la ayudante (grado 1) y profesora adscripta Amaranta Villarreal Nansen (grado 1). Se terminó de redactar en 2018,[64] para ese entonces el tratado de libre comercio entre Uruguay y Chile, tomado como caso de estudio, aún no había entrado en vigor, por lo cual el uso de verbos conjugados en condicional es frecuente.

Si bien el texto no es actual, mantiene su pertinencia. El debate político en torno a la inserción internacional de los países —materializada en tratados de libre comercio— y su vínculo con el desarrollo sigue vigente tanto en Uruguay como en el mundo.

Asimismo, el marco teórico utilizado resulta útil para el análisis de diversos acuerdos de este tipo y de otros instrumentos que los Estados utilizan para integrarse a la economía global.

En este trabajo se recogen algunos de los debates en torno a las dinámicas de la economía política global y las relaciones internacionales, ya que analiza el espacio político de los Estados ante la profundización de la liberalización del comercio, y sus implicancias para el desarrollo.

Por último, por su caso de estudio, este trabajo es un aporte para el abordaje de la tercera parte del programa de la unidad curricular Organización Internacional del Comercio, que propone el estudio de la configuración de la regionalización comercial y las convergencias y divergencias entre el multilateralismo y el regionalismo.

[64] Para esta publicación se han incorporado algunas notas de actualización y también cuadros de ampliación de la información.

Lista de siglas

ACE	acuerdo de complementación económica
ADPIC (TRIPS)	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AGCS (GATS)	Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
BM	Grupo Banco Mundial
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV	cadenas globales de valor
CPC	clasificación central de productos
DPI	derechos de propiedad intelectual
AELC (EftA)	Asociación Europea de Libre Comercio [European Free Trade Association]
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7	Grupo de los 7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [General Agreement on Tariffs and Trade]
I+D+I	investigación, desarrollo e innovación
IDPE	políticas de desarrollo internacional (*international development policy establishment*)
Mercosur	Mercado Común del Sur
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores (República Oriental del Uruguay)
NMF	nación más favorecida
OCDE (OECD)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI (WIPO)	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes [Patent Cooperation Treaty]
TBI	tratados bilaterales de inversión

TLC	tratado de libre comercio
TLCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica [Trans-Pacific Partnership]

Introducción

Desde la década de 1970 Uruguay ha tenido una economía relativamente abierta, debido a que la economía internacional es considerada como la fuente del crecimiento económico del país (Oddone París, 2014). Aunque es discutible que la liberalización económica conduzca a mayores tasas de crecimiento en el largo plazo, existe un consenso relativo en Uruguay de que las relaciones económicas internacionales son esenciales para el desarrollo del país, ya que la pequeña escala de su mercado limita su crecimiento económico (Oddone París, 2014). Con estos supuestos acordados, el debate político se centra en determinar los mejores medios para avanzar en la inserción internacional del país (Oddone París, 2014).

La política exterior y la inserción internacional de los países se ven limitadas por el contexto internacional estructurante (Bizzozero, citado en Fernández Luzuriaga, 2010). Particularmente en el caso de las economías pequeñas o de los países periféricos, el sistema internacional[65] influye en el diseño e implementación de su política exterior (Fernández Luzuriaga, 2010). La estructura del sistema internacional —donde las interacciones son acuerdos con ciertas reglas— está determinada, en última instancia, no por las relaciones de los actores del sistema en general, sino por la configuración de poder generada por los Estados más fuertes (Fernández Luzuriaga, 2010).

El multilateralismo está en crisis. Perdió su credibilidad debido a la falta de resultados exitosos en la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Pérez del Castillo, 2014) (ver cuadro 3.1). Los países más poderosos utilizan acuerdos comerciales preferenciales para obtener lo que

[65] Barbé define el *sistema internacional* como el «conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas» (citado en Fernández Luzuriaga, 2010, p.103).

no pudieron lograr en la OMC, a través de negociaciones que involucran a un número reducido de países (Peña, 2014). Los acuerdos comerciales preferenciales ya no son, como eran, principalmente sobre reducción de aranceles y acceso a los mercados, sino que están dirigidos a armonizar las regulaciones de los países, mejorar sus instituciones locales y reducir los costos de las transacciones internacionales, con el fin de facilitar y fortalecer las cadenas globales de suministro y producción (Pérez del Castillo, 2014). Las agendas de negociación comercial internacional de muchos países están siendo reevaluadas a la luz de estos acontecimientos (Peña, 2014), se alejan del marco multilateral y van hacia ámbitos bilaterales o regionales (Pérez del Castillo, 2014).

Cuadro 3.1. Ronda de Doha

La ronda de Doha inició en noviembre de 2001 con el objetivo de realizar la primera revisión importante del sistema multilateral de comercio en el siglo XXI (OMC, s. f.-a).

Estas negociaciones son complejas, porque abarcan una amplia gama de temas en donde intervienen diversos intereses de todos los gobiernos miembros de la OMC (OMC, s. f.-a).

Asimismo, se basan en los siguientes principios fundamentales, detallados por la OMC (s. f.-a):

1. Las decisiones se adoptan por consenso (para poder alcanzar un acuerdo hay que persuadir a todos los demás).
2. Nada está acordado hasta que todo esté acordado (conocido como *todo único*).

Esto dificulta los acuerdos y, en particular, la agricultura y el acceso a los mercados para productos no agrícolas son cuestiones sobre las que no se ha logrado llegar a consenso (OMC, s. f.-a).

La política exterior de Uruguay en 2018 —definida por el Plan Estratégico 2015-2020 (en adelante, «Plan Estratégico») del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)— se basa en el entendimiento de que la inserción internacional del país es esencial para su viabilidad, aboga por una evaluación crítica de la situación del multilateralismo económico y una reevaluación de la estrategia de inserción económica y comercial internacional del país (MRREE, s. f.). Su objetivo es alinear esta estrategia con los nuevos formatos

de negociación[66] y con la globalización y sus tendencias[67] (MRREE, s. f.). Con respecto al Mercosur, su objetivo es fortalecer y modernizar el proceso de integración regional y trabajar en forma colaborativa con los otros Estados miembros para lograr una integración eficiente al mundo (MRREE, s. f.).

En síntesis, el Plan Estratégico busca contribuir a la expansión de la base productiva de bienes y servicios del país, a preservar y diversificar los mercados y los proveedores de inversión extranjera, y a mejorar los términos de intercambio del país, a fin de alcanzar los objetivos más amplios de crecimiento económico y desarrollo (MRREE, s. f.).

El 4 de octubre de 2016 Uruguay suscribió un tratado de libre comercio (TLC) con Chile (en adelante denominado «ACE 73»)[68] para avanzar en su Plan Estratégico (MRREE, 2016).[69] El ACE 73 es considerado un acuerdo de última generación porque contiene normas sobre disciplinas en las que Uruguay hasta el momento no había asumido compromisos, entre ellas el comercio electrónico (MRREE, 2016). A su vez, en otras disciplinas, los compromisos de Uruguay en el ACE 73 son más amplios que los asumidos en acuerdos anteriores con Chile o con otros países.

Las relaciones económicas y comerciales entre Uruguay y Chile se enmarcan en los acuerdos que se detallan a continuación —a ser complementados por el ACE 73—. El ACE 35, que fue firmado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y obliga al Mercosur y a Chile desde 1996 (Aladi, 1996), creó un área de libre comercio en virtud de la cual todos los bienes de exportación uruguayos ingresan al mercado chileno con aranceles cero (Uruguay XXI, 2017b). El Protocolo sobre el Comercio de Servicios entre el Mercosur y Chile, adicional al ACE 35, liberalizó el comercio de servicios entre el bloque regional y Chile, pero

[66] Los nuevos formatos de negociación consisten en acuerdos entre diferentes bloques regionales, países con bloques, y acuerdos bilaterales innovadores (MRREE, s. f.).

[67] Las tendencias actuales de la globalización son el creciente desarrollo de la economía digital, los servicios y las tecnologías de la información, y su utilización en el comercio internacional y en la organización del trabajo (MRREE, s. f.).

[68] Acuerdo de Complementación Económica n.º 73, según su inscripción en el marco jurídico de la Aladi.

[69] Como se menciona en la introducción a esta parte, entró en vigor el 13 de diciembre de 2018.

no es aplicable entre las partes del Mercosur[70, 71] (Aladi, 2009). En 2012 entraron en vigor un Acuerdo sobre Contratación Pública y un Acuerdo Bilateral de Inversión (Uruguay XXI, 2017a).

Considerando que el ACE 73 es el primer acuerdo comercial bilateral que Uruguay negoció en el marco de su Plan Estratégico, resulta pertinente tomarlo como caso de estudio. A través de su análisis, se examina la incidencia del sistema internacional en la estrategia de inserción económica y comercial internacional de Uruguay, en los instrumentos que el país procura para implementarla y, más específicamente, en la decisión de Uruguay de negociar y firmar un TLC de última generación con Chile. Dado que la inserción económica internacional de Uruguay no es un fin, sino un medio para el desarrollo (Oddone París, 2014; Ons, 2010; Pérez del Castillo, 2014), también se analiza la incidencia de este acuerdo en las perspectivas de desarrollo futuro del país.

Delimitaciones

Reconocemos que el concepto de *desarrollo* es multidimensional e involucra valores no materiales, como la capacidad de las personas de tomar sus propias decisiones o de tener mayor control sobre sus vidas. Pero, en aras de la simplicidad, este trabajo equipara el desarrollo al crecimiento económico y a la mejora de las capacidades materiales, que siguen siendo fundamentales en la mayoría de las concepciones de *desarrollo* (O'Brien y Williams, 2013).

Asimismo, si bien se comparte la perspectiva de O'Brien y Williams (2013) de que el desarrollo está sujeto tanto a factores internos como externos —en diferentes grados según el país y el momento—, en este trabajo se decidió dejar los factores internos fuera de consideración por razones

[70] El Protocolo sobre el Comercio de Servicios entre el Mercosur y Chile entró en vigor en abril de 2012 entre Chile y Uruguay (Aladi, 2009).

[71] La liberalización se realizó mediante listas individuales de compromisos nacionales de los miembros (Uruguay XXI, 2017a). Siguieron el modelo del AGCS: adoptaron un enfoque de lista positiva en los cuatro modos de suministro de servicios (Uruguay XXI, 2017a). Para una definición del enfoque de lista positiva véase Organización de los Estados Americanos (2022). Para una explicación de los cuatro modos de suministro de servicios, véase OMS (s. f.-b)..

de alcance y extensión. Dado que Uruguay es una economía pequeña y un país periférico, se priorizó la influencia de los factores externos en sus perspectivas de desarrollo.

También por razones de alcance y extensión, no todos los capítulos del ACE 73 son considerados en el análisis. Se seleccionaron tres capítulos según el criterio descrito más adelante en este trabajo (sección «Incidencia del ACE 73 en las perspectivas de desarrollo futuro de Uruguay»).

Marco teórico

Los tres enfoques teóricos escogidos para abordar el análisis pertenecen a la economía política global y comparten un enfoque histórico. O'Brien y Williams (2013) insisten en que las perspectivas históricas son clave para comprender cómo los acontecimientos del pasado han condicionado los patrones de desarrollo de los países, o de parte de ellos.

Retirar la escalera (o patear la escalera)

Este concepto se originó en el análisis que Friedrich List hizo a mediados del siglo XIX de la historia económica de los países occidentales más ricos hasta su época (Chang, 2003). List demostró que la mayoría de esos países utilizaron intervención estatal y medidas proteccionistas para desarrollar sus industrias nacientes, y solo abrieron sus economías a la competencia extranjera cuando habían alcanzado un nivel seguro de desarrollo industrial (Chang, 2003). Una vez garantizada su supremacía industrial, comenzaron a promover el libre comercio (Chang, 2003). Ese fue el caso de Gran Bretaña y Estados Unidos, que hoy son los predicadores más fervientes del liberalismo económico (Chang, 2003).

La tesis de List fue confirmada posteriormente por Ha-Joon Chang (2003) como resultado de su propio estudio sobre las trayectorias de desarrollo de los *países hoy desarrollados* (NDC por sus siglas en inglés), que se extendió hasta finales del siglo XX. Chang (2003) identificó un patrón: todos los NDC utilizaron una amplia gama de políticas industriales, comerciales

y tecnológicas intervencionistas, en sus primeras etapas de desarrollo, para alcanzar a las economías más desarrolladas. Según Chang (2003), la razón es que la transformación de las estructuras productivas de los países hacia actividades de alto valor agregado es un requisito para el desarrollo económico, y la historia ha demostrado que esta no ocurre de forma natural, por lo que es necesaria la intervención del Estado (en diferentes grados y modalidades).

Sin embargo, los mismos países que aplicaron esas medidas intervencionistas como parte de sus estrategias de desarrollo son los que ahora las consideran adversas y, por lo tanto, actualmente están obstaculizando su aplicación por parte de los países en desarrollo (Chang, 2003). Los NDC ejercen una enorme presión sobre el mundo en desarrollo para que adopte un conjunto de «buenas políticas» y «buenas instituciones» para potenciar el desarrollo económico (Chang, 2003).

Las «buenas políticas»[72] que promueven los NDC son las que propuso el Consenso de Washington, a saber: libre comercio, liberalización de las inversiones internacionales, privatización, desregulación, políticas macroeconómicas restrictivas y mercados de capitales abiertos (Chang, 2003).

Las «buenas instituciones»[73] que ellos fomentan se asemejan a las instituciones de los países desarrollados angloamericanos de hoy, que no fueron implementadas —al menos no en la medida en que ahora se exige a los países en desarrollo— cuando los propios NDC estaban desarrollándose (Chang, 2003). Esas buenas instituciones componen un paquete de «buena gobernanza», orientado a promover el libre mercado y a proteger fuertemente

[72] Para mantener la coherencia con la teoría de retirar la escalera, las políticas neoliberales se denominarán en adelante «buenas políticas». El calificativo *buenas* refleja la opinión que los países hoy desarrollados tienen de las políticas que promueven; en ningún caso se entenderá que refleje el punto de vista de la autora.

[73] Para mantener la coherencia con la teoría de retirar la escalera, las instituciones que impulsan el libre mercado y la protección de los DPI se denominarán en adelante «buenas instituciones». El calificativo *buenas* refleja la opinión que los países hoy desarrollados tienen de las instituciones que promueven; en ningún caso se entenderá que las refleje el punto de vista de la autora.

los derechos de propiedad privada, y en particular los derechos de propiedad intelectual (DPI)[74] (Chang, 2003; 2011).

El denominado *international development policy establishment*[75] (IDPE, por sus siglas en inglés), es uno de los medios utilizados para presionar a los países en desarrollo a aplicar buenas políticas y buenas instituciones (Chang, 2003). El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo Banco Mundial (BM) incluyen en sus préstamos condicionalidades relativas a la gobernanza; los gobiernos de los países desarrollados han hecho lo mismo con la ayuda o cooperación bilateral (Chang, 2011). Los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales de comercio e inversión que comenzaron a proliferar a mediados de la década de los noventa se suman a la lista de instrumentos de presión utilizados por los países desarrollados (Chang, 2011). También lo hacen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el G7 y el Foro Económico Mundial, entre otros organismos (Chang, 2011).

A pesar de que la relación entre «buenas instituciones» y desarrollo económico admite diversas interpretaciones, el BM y sus asociados han apoyado y fomentado el discurso dominante, que sostiene que existe una relación causal entre las «buenas instituciones» y el desarrollo económico, que

[74] Según Chang (2003), las «buenas instituciones» clave son la democracia, la «buena» burocracia, un poder judicial independiente, derechos de propiedad privada fuertemente protegidos (incluidos los DPI), una gobernanza empresarial e instituciones financieras transparentes y orientadas al mercado (incluido un banco central políticamente independiente). Una lista más amplia incluye:

> 1) un sistema jurídico de derecho consuetudinario, que al permitir todas las transacciones, a menos que estén explícitamente prohibidas, promueve los contratos libres; 2) un sistema industrial basado en la propiedad privada, que requiere una privatización de gran alcance en muchos países; 3) un sistema financiero basado en un mercado de valores desarrollado, con facilidad para las fusiones y adquisiciones (M&A, por sus siglas en inglés), que garantizará que el mejor equipo de gerencia disponible dirija cada empresa; 4) un régimen de regulación financiera que fomente la «prudencia» y la «estabilidad», que incluya un banco central políticamente independiente y la estricta observancia del coeficiente de adecuación de capital del BPI (Banco de Pagos Internacionales); 5) un sistema de gobernanza empresarial orientado a los accionistas, que garantice que las empresas sean dirigidas por sus propietarios; 6) un mercado laboral flexible que permita una rápida reasignación de la mano de obra en respuesta a las variaciones de precios; 7) un sistema político que restrinja las acciones arbitrarias de los gobernantes y sus agentes (es decir, burócratas) mediante la descentralización del poder y la minimización de la discrecionalidad de los agentes del sector público (Chang, 2011).

[75] Conformado por el FMI, el BM y la OMC, entre otras instituciones internacionales de referencia, y controlado por los países desarrollados.

este último es resultado de las primeras (Chang, 2003; 2011). Los acuerdos de la OMC también suscriben esta idea, y exigen a los países que adopten «buenas instituciones» (Chang, 2003).

Las instituciones de matriz angloamericana no fueron la causa del desarrollo económico de los NDC, sino su resultado; de hecho, los NDC implementaron lo que ahora denominan «buenas instituciones» una vez que ya se habían desarrollado (Chang, 2003, 2011). Por lo tanto, el discurso dominante sobre la relación entre las «buenas instituciones» y el desarrollo económico es cuestionado por la evidencia histórica, así como la imposición de «buenas instituciones» en los países en desarrollo (Chang, 2003).

Como ya se ha dicho, el conjunto de «buenas políticas» que los países en desarrollo se ven obligados a adoptar está en contradicción con la historia del desarrollo de los NDC (Chang, 2003). En lugar de ayudar a los países en desarrollo a reducir su brecha de productividad con las economías avanzadas, estas «buenas políticas» son beneficiosas para los países desarrollados (Chang, 2003).

De hecho, fue durante el período en que los países en desarrollo aplicaron las reformas de política neoliberal prescritas por los países desarrollados (1980-2000) cuando experimentaron una desaceleración en el crecimiento económico (Chang, 2002; 2003). En cambio, cuando las «malas políticas»[76] prevalecieron en la mayoría de los países en desarrollo (1960-1980), sus tasas de crecimiento fueron el doble que las de los años siguientes (Chang, 2002; 2003). Por lo tanto, es probable que las «malas políticas» sean beneficiosas para los países en desarrollo, siempre y cuando no se apliquen de manera inadecuada (Chang, 2003).

Asimismo, dicha desaceleración del crecimiento económico en los países en desarrollo (1980-2000) se dio en un contexto de «mejora» continua y acelerada en la calidad de sus instituciones, que ya en las dos décadas anteriores eran más sólidas que las de los NDC en momentos comparables de su desarrollo (Chang, 2003). Por tanto, las «buenas instituciones» pueden

[76] En lo sucesivo, «malas políticas» se entenderá como opuesto a «buenas políticas», según fueron descritas anteriormente. Los calificativos *buenas* y *malas* reflejan el punto de vista de los NDC y no la opinión de la autora.

ser beneficiosas para los países en desarrollo siempre que simultáneamente se implementen «malas políticas» y que las formas y la calidad de esas instituciones, así como el plazo concedido para lograrlas, sean adecuados (Chang, 2003).

Tanto en materia de las políticas como de las instituciones, los países desarrollados están *pateando la escalera* que ellos mismos utilizaron para desarrollarse, de modo que los países en desarrollo no puedan alcanzarlos (Chang, 2003). Por un lado, aunque las «buenas instituciones» podrían haber desempeñado un papel positivo en el proceso de desarrollo, se están convirtiendo en instrumentos para patearles la escalera, porque la reforma institucional que se les prescribe va acompañada de una reforma política que no permite la adopción de «malas políticas», y las formas y la calidad de las instituciones, así como el plazo concedido para adoptarlas, no son adecuados (Chang, 2003) (ver cuadro 3.2).

Por otra parte, como se ha explicado anteriormente, los NDC imponen a los países en desarrollo normas en materia de políticas e instituciones que ellos mismos no aplicaron cuando su desarrollo económico era comparable, y que, por lo tanto, no son necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo (Chang, 2003).

Cuadro 3.2. Implementación de «buenas instituciones» en los países en desarrollo

A los países en desarrollo actualmente se les concede un período de transición de cinco a diez años para que sus instituciones alcancen estándares globales (Chang, 2003). Por un lado, este tiempo es insuficiente para dicho fin, y además desconoce que a los NDC este desarrollo institucional les tomó décadas o incluso siglos (Chang, 2003). Por otro lado, según Chang (2003), para los países en desarrollo el mantenimiento de estándares globales de propiedad y de instituciones de gobernanza empresarial, por ejemplo, implicaría que destinen recursos a la formación o contratación de abogados y contadores de primera categoría en el exterior, por lo que tendrían menos presupuesto para invertir en la formación de docentes e ingenieros industriales, en momentos en que podrían ser más necesarios de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Espacio político nacional para el desarrollo

Hamwey (2005) propone una conceptualización del *espacio político nacional*: lo concibe como un subespacio del universo de opciones de política disponibles para un país en un mundo ideal sin limitaciones en materia de políticas; se compone de un espacio político *endógeno* y uno *exógeno* (Hamwey, 2005).

El *espacio político endógeno* está delimitado por restricciones endógenas, que limitan la gama efectiva de opciones de política que tiene un país para impulsar el desarrollo, entre un universo más amplio de opciones de política que habrían estado disponibles si no hubiesen existido esas restricciones (Hamwey, 2005). Las limitaciones endógenas se derivan de los insuficientes recursos internos[77] y las condiciones de desarrollo económico del país, así como de la limitada aceptación de las políticas por parte de los interesados nacionales y la falta de respuesta y compromiso de los dirigentes políticos[78] (Hamwey, 2005).

El *espacio político exógeno* está delimitado por restricciones exógenas resultantes de los compromisos asumidos por los países en el marco de acuerdos internacionales que exigen que los Estados parte formulen sus políticas internas en consonancia con ellos (Hamwey, 2005).

Los países desarrollados tienen mayor espacio político endógeno que los países en desarrollo (Hamwey, 2005) (véase la figura 3.1). Por lo tanto, siguiendo a Hamwey (2005), incluso si los países desarrollados y en desarrollo disfrutaran de un espacio político exógeno idéntico —si la única consideración fuera un acuerdo internacional en el que un país desarrollado y uno en desarrollo son parte y en el que asumen compromisos iguales—, los primeros tendrían un *espacio político nacional efectivo* más amplio que los segundos (Hamwey, 2005) (ver figura 3.2 y cuadro 3.3).

[77] Hamwey (2005) se refiere a recursos internos de diversos tipos: financieros, humanos, institucionales y de infraestructura.

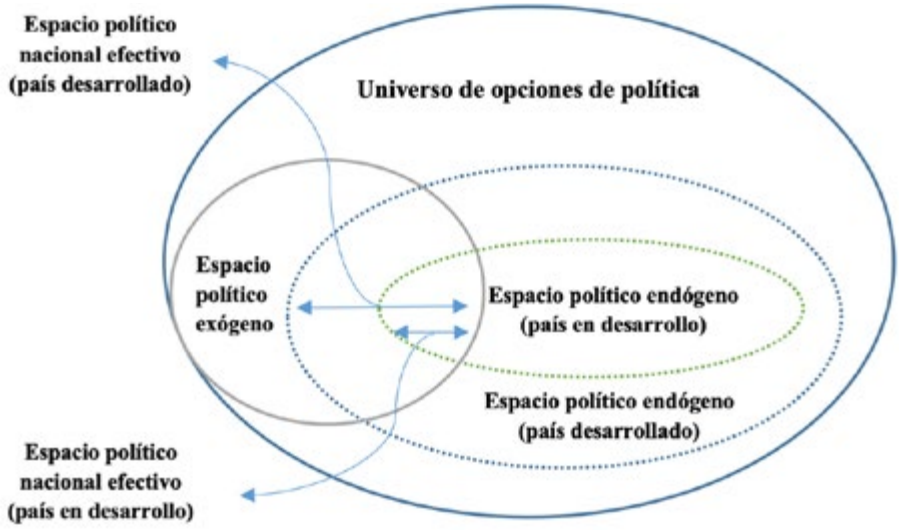
[78] Si bien todos estos factores se identifican como limitaciones endógenas, Hamwey (2005) destaca el papel que desempeña el desarrollo económico.

Figura 3.1 El espacio político endógeno de los países como un subconjunto de políticas posibles en el universo de opciones de política.



Fuente: Adaptado de Hamwey, 2005. El tamaño de este espacio, que depende de la disponibilidad de recursos internos y del nivel de desarrollo económico del país, es mayor para los países desarrollados y menor para los países en desarrollo.

Figura 3.2 El espacio político nacional efectivo de los países desarrollados y en desarrollo ante una limitación exógena de aplicación uniforme.



Fuente: Adaptado de Hamwey, 2005.

Cuadro 3.3. El espacio político nacional efectivo de los países desarrollados y en desarrollo en el marco del Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC

En los niveles más bajos de desarrollo, la mayoría de los gobiernos no disponen de recursos financieros suficientes para conceder ayuda interna y subvenciones a la exportación a su sector agrícola. Es decir, estas son opciones de política que quedan fuera del espacio político endógeno del país. Sin embargo, a medida que un país se desarrolla, los ingresos públicos aumentan y con ello el nivel de apoyo que el Estado puede proporcionar al sector agrícola (Hamwey, 2005).

A principios del siglo XX, ya que no existían limitaciones exógenas que lo impidieran, los países desarrollados pusieron en marcha programas de apoyo y subvención a la exportación agrícola (Hamwey, 2005).

Posteriormente, el Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC introdujo dichas restricciones, pero los países desarrollados, que ya brindaban un apoyo sustancial a la agricultura, blindaron la concesión continuada de subvenciones mediante compromisos de reducir marginalmente las ayudas con respecto a sus niveles establecidos o de base (Hamwey, 2005).

Esto quiere decir que en virtud de dicho acuerdo las opciones de que disponen los países en desarrollo para la implementación de políticas de incentivo del sector agrícola son mucho más limitadas que las de los países desarrollados, ya que este se firmó en un momento en el que los países en desarrollo contaban con niveles de ayuda a la agricultura comparativamente insignificantes, a partir de los cuales no solo están prohibidos los aumentos, sino que, además deben realizarse reducciones. Así, el espacio político nacional efectivo es mucho más limitado para los países en desarrollo que para los países desarrollados en el sector agrícola en virtud del Acuerdo Sobre la Agricultura de la OMC (Hamwey, 2005).

En cambio, la mayoría de los países en desarrollo, que notificaron niveles relativamente bajos de ayuda interna y prácticamente ningún uso de subvenciones a la exportación agrícola en sus listas originales, están imposibilitados de aumentarlos por encima de los niveles de *minimis* negociados (Hamwey, 2005).

Dado que las limitaciones exógenas afectan el espacio político nacional efectivo de manera diferente según el nivel de desarrollo económico del país en cuestión, el momento en su historia de desarrollo en que se celebran acuerdos internacionales es determinante para su desarrollo futuro (Hamwey, 2005). Si un país en desarrollo se compromete en un acuerdo internacional que restringe su espacio político nacional efectivo en una medida que va más allá de lo que sería aconsejable para su desarrollo, el acuerdo puede

perpetuar la posición económica del país, ya que este renuncia a la posibilidad de adoptar políticas de desarrollo en momentos en que son esenciales para su futuro (Hamwey, 2005).

Hamwey (2005) sostiene que el momento y el ritmo de la liberalización del comercio deben adaptarse cuidadosamente al nivel de desarrollo económico de cada país, y que un enfoque único de liberalización del comercio no puede contribuir a las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo.

A diferencia del espacio político endógeno de los países, que puede ampliarse cuando desaparece una restricción endógena y retroceder cuando surge una nueva limitación endógena, el espacio político exógeno de los países rara vez se amplía; por el contrario, se reduce cada vez que los países celebran un nuevo acuerdo internacional, o cuando se amplía el alcance de sus compromisos internacionales (Hamwey, 2005). Según Hamwey (2005), el resultado de este comportamiento es que, con el tiempo, la mayoría de los países en desarrollo ven reducido su espacio político nacional efectivo. Aunque Hamwey (2005) no es específico al respecto, su argumento podría sugerir que en la mayoría de los países en desarrollo se acuerdan nuevas limitaciones exógenas antes de que se superen las restricciones endógenas.

Estructuralismo: paradigma centro-periferia y deterioro de los términos de intercambio

El *estructuralismo* sostiene que el sistema económico mundial es desigual y que los *países centrales* y *periféricos* participan de manera dispar en la distribución del progreso técnico resultante de la revolución industrial (con el consiguiente aumento de la productividad de los factores de producción [Kay, 1991]). Los países centrales desarrollaron un sector de bienes de capital industrial[79] que internalizó el progreso técnico y posteriormente lo expandió a todo el tejido productivo, mientras que los países periféricos se integraron al sistema económico mundial como importadores de esas tecnologías,

[79] Los bienes de capital son aquellas instalaciones, máquinas y herramientas que se utilizan repetidamente en el proceso de producción, durante por lo menos un año, y que son para uso comercial o de las empresas públicas y no para uso de particulares (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 1994).

que se utilizaron principalmente para la producción de materias primas destinadas a los mercados extranjeros (Kay, 1991). Así, a diferencia de las economías integradas y homogéneas de los países centrales, las economías periféricas están desarticuladas —se importan tecnologías avanzadas del centro— y son dualistas o se caracterizan por la heterogeneidad estructural —presentan grandes brechas de productividad entre y dentro de los sectores económicos— (Kay, 1991).

La heterogeneidad estructural de la periferia da lugar a un gran sector precapitalista de baja productividad que alimenta un excedente constante de mano de obra, que mantiene los salarios bajos e impide que los trabajadores retengan los «frutos del incremento de productividad y del progreso técnico» (Kay, 1991, pp. 36-37). Según el estructuralismo, un aumento de la productividad en la periferia no se traduce en un aumento de los pagos a los factores de producción —como sí ocurre en el centro—, sino en una reducción del precio de las materias primas (Kay, 1991). La baja *elasticidad ingreso de la demanda* de materias primas (ver cuadro 3.4) también contribuye a esto último (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], s. f.).

En la medida en que el aumento de los ingresos no se traduce en un crecimiento correspondiente de la demanda de materias primas, la competencia por los mercados donde vender sus productos se hace mayor entre los productores exportadores de la periferia, lo que les lleva a reducir los precios para ser competitivos (Cepal, s. f.). A diferencia de los bienes manufacturados, que tienen mayores posibilidades de diversificación para responder a los cambios en las preferencias de los consumidores —provocados por el progreso técnico, las mejoras en la productividad y el aumento de los ingresos en los países centrales—, los bienes primarios se enfrentan a mayores limitaciones para la diversificación y el cambio (Prebisch, 1986).

Cuadro 3.4. Elasticidad ingreso de la demanda

«La elasticidad ingreso de la demanda (εi) mide la magnitud de la variación en el consumo de un producto ante un cambio proporcional en el ingreso del consumidor» (Universidad Nacional Autónoma de México [Unam], s. f.).

Según explica Unam (s. f.):

Para calcular εi se debe dividir la variación porcentual de la cantidad demandada entre la variación porcentual del ingreso del consumidor:

$$\varepsilon_i = \frac{\text{variación \% de la demanda}}{\text{variación \% del ingreso}}$$

Para calcular la variación porcentual se debe proceder de la siguiente forma:

$$\text{variación \%} = \left(\frac{\text{dato final} - \text{dato inicial}}{\text{dato inicial}}\right) \times 100$$

Si un bien tiene εi < 0, es un bien inferior; si εi es ≥ 0 es un bien normal. Un bien normal es inelástico al ingreso cuando εi es ≥ 0 y <1.

En estos casos, «el consumidor tiende a adquirir la cantidad que necesita con independencia de que su ingreso suba o baje» (Unam, s. f.). Un ejemplo son los bienes necesarios, como los alimentos.

El resultado de lo anterior es lo que la Cepal y Raúl Prebisch denominaron el *deterioro de los términos de intercambio*[80] de la periferia (Kay, 1991). Si los volúmenes de exportación se mantienen estables, las exportaciones de materias primas de los países periféricos pierden poder de compra con relación al valor de los bienes industrializados y servicios importados, lo que reduce la capacidad de importación de estos países a lo largo del tiempo (Cepal, s. f.). Esta tesis dio paso a la propuesta de diferentes políticas destinadas a hacer frente a esa tendencia y ayudar a la periferia a retener los frutos del progreso técnico (Kay, 1991). Más específicamente, las políticas propuestas en la década de 1950 promovieron el *desarrollo desde dentro*,

[80] Para comprender el significado del deterioro de los términos de intercambio, véase: https://www.youtube.com/watch?v=sqUQQX1dTx8

consistente en el desarrollo industrial y tecnológico endógeno para aumentar la productividad (Salazar-Xirinachs, 1993a).

La estrategia de *industrialización por sustitución de importaciones* se concibió como temporal, para ser combinada gradualmente con la integración económica regional e incentivos para la diversificación de las exportaciones (Ocampo, 2014; Salazar-Xirinachs, 1993b). De este modo, los Estados periféricos estarían preparados para comerciar recíprocamente productos industriales con los países centrales, rompiendo así la división centro-periferia, aumentando sus ingresos, incrementando el empleo y mejorando el nivel de vida (Salazar-Xirinachs, 1993b).

Aunque la Cepal y el enfoque estructuralista abogaban por la intervención del Estado en el mercado, también eran defensores de la empresa privada y apoyaban su participación equilibrada con el Estado en el desarrollo económico (Salazar-Xirinachs, 1993a). Sin embargo, el tamaño de los Estados latinoamericanos y la escala y el alcance de su intervención en la economía fueron más allá de lo que el estructuralismo había previsto (Salazar-Xirinachs, 1993a). Las industrias no tuvieron incentivos para aumentar la productividad, pues el proteccionismo en América Latina terminó siendo permanente en la mayoría de los casos (Prebisch, 1986). Se implementó a través de medidas *ad hoc* que se aplicaron indiscriminadamente, sin considerar qué industrias sería más conveniente impulsar de acuerdo con objetivos estratégicos definidos en el marco de una política de desarrollo económico (Macario, citado en Prebisch, 1986). Los incentivos a la sustitución de importaciones no iban acompañados de medidas para fomentar la producción de bienes industriales destinados a la exportación a los países centrales[81] (Prebisch, 1986).

Por lo tanto, Prebisch (1986) argumentó que las críticas debían centrarse en la forma en que se aplicaron las políticas proteccionistas, en lugar de dirigirse al proteccionismo como tal. Cepal (2012) y Kay (1991) sostienen que el estructuralismo sigue siendo útil como marco analítico para entender los problemas estructurales de América Latina, y sus propuestas mantienen su validez potencial

[81] Las exportaciones de manufacturas también se vieron obstaculizadas por la falta de voluntad de los países centrales de abrir sus mercados a los productos industriales latinoamericanos (Prebisch, 1986).

para cambiar la inserción de estos países en la economía mundial, superando su limitada diversificación económica y heterogeneidad estructural.

Análisis

Incidencia del sistema internacional en la decisión de Uruguay de negociar y firmar un TLC de última generación con Chile

Se analiza aquí la incidencia del sistema internacional en la decisión de Uruguay de negociar y firmar un TLC de última generación con Chile. La teoría de patear la escalera nos obliga a analizar las razones que motivaron a Uruguay a firmar este tipo específico de acuerdo con Chile, para evaluar si la decisión fue influenciada por el discurso dominante sobre la relación entre instituciones y desarrollo económico.

El Plan Estratégico del MRREE de Uruguay da cuenta de lo que Bizzozero (como se citó en Fernández Luzuriaga, 2010) y Fernández Luzuriaga (2010) afirman sobre la política exterior de los países. Aunque la política exterior está diseñada por los sistemas políticos nacionales, sus decisiones se ven limitadas por el contexto resultante del sistema internacional, especialmente en países pequeños y periféricos como Uruguay (Fernández Luzuriaga, 2010). De hecho, el Plan Estratégico propugna una actualización de la política exterior uruguaya para que el país se adapte a las nuevas tendencias globales (MRREE, s. f.).

Según el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, el ACE 73 fue el primer acuerdo que Uruguay firmó en un intento por participar en las nuevas dinámicas del comercio internacional, con el fin de mejorar su acceso preferencial al mercado global (Parlamento del Uruguay, 2016a).

A través del ACE 73, Uruguay buscó explorar y familiarizarse con el nuevo modelo de acuerdos comerciales, con el fin de evaluar sus beneficios y costos para el país y comenzar a «hablar su idioma» (Parlamento del Uruguay, 2016a, 2016b). Fue la primera vez que Uruguay negoció temas típicos de las negociaciones comerciales de última generación —incluido

el comercio electrónico—; también fue la primera negociación comercial bilateral que Uruguay llevó a cabo desde la firma del TLC con México en 2003 (Parlamento del Uruguay, 2016a).

Nin Novoa declaró que el abordaje elegido por el gobierno en la negociación del ACE 73 fue desarrollar conocimientos técnicos para establecer un modelo de negociación de libre comercio con el cual buscar acuerdos con otros países (Parlamento del Uruguay, 2017). Esta iniciativa parte del entendimiento de que Uruguay necesita ampliar su acceso preferencial al mercado mundial de bienes para vender sus excedentes de producción de alimentos e integrarse a las cadenas de valor (Parlamento del Uruguay, 2016b).

Sin embargo, como fue planteado en la introducción de este trabajo, hoy en día los acuerdos comerciales preferenciales no están principalmente destinados a garantizar el acceso a los mercados, sino que se centran sobre todo en la creación del marco adecuado para la expansión de la producción mundial y las cadenas de suministro, para lo cual es necesario adoptar normas comunes y mejorar las instituciones locales (Pérez del Castillo, 2014). Los estándares de regulación buscados sirven a los intereses de las cadenas de valor norteamericanas, asiáticas y europeas (Rosales, 2015).

Para su buen funcionamiento, las cadenas globales de valor necesitan normas sobre aranceles para eliminar los obstáculos al comercio en las fronteras, así como normas para eliminar las barreras regulatorias internas, para lo cual en los acuerdos comerciales preferenciales se incluyen disposiciones que refieren a la formulación de políticas nacionales sobre asuntos intrafronterizos (Pérez del Castillo, 2014; Rosales, 2015). Específicamente, para asegurar el libre flujo de los bienes, información, personas y capitales que participan en las cadenas de valor, se promueve la liberalización del transporte, las telecomunicaciones y los servicios financieros, además de normas que favorecen la movilidad internacional del capital y la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias (Rosales, 2015). Para garantizar los DPI de las empresas multinacionales que participan en las cadenas de valor, también se impulsan normas sobre la protección de los DPI y otras salvaguardas para los inversores extranjeros (Rosales, 2015).

A la luz de la teoría de patear la escalera, podemos inferir que, dado que las disposiciones incluidas en los nuevos acuerdos comerciales preferenciales aumentan la escala y el alcance de la liberalización en beneficio de los países desarrollados, se las puede considerar como las «buenas políticas e instituciones» de la economía mundial organizada en torno a las cadenas globales de valor (CGV). Partiendo de lo dicho anteriormente en esta sección, podemos estimar que los países en desarrollo como Uruguay están adoptando esas normas en el entendido de que facilitan una inserción internacional que favorece el acceso preferencial a mercados diversificados.

Chang (2003) afirma que los países desarrollados ejercen una enorme presión sobre los países en desarrollo para que adopten «buenas políticas» y «buenas instituciones», y que los países en desarrollo deben adaptarse a las nuevas reglas de la economía mundial, tal como las definen los países desarrollados y el IDPE, si desean participar en ella. La realidad dicta que son los fuertes los que mandan y los débiles los que siguen las órdenes (Chang, 2003). Sin embargo, Chang (2003) sostiene que los esfuerzos deben dirigirse a cambiar esas nuevas normas y las «buenas políticas e instituciones» que prescriben, porque se ha demostrado que muchas de ellas no son necesarias para el desarrollo de los países en desarrollo, o incluso son perjudiciales para ese fin. Las políticas e instituciones deben implementarse siempre y cuando puedan desencadenar el desarrollo interno, no solo satisfacer las demandas de actores externos, porque esto no garantiza el crecimiento económico (Chang, 2003).

A primera vista, a la luz de los propósitos de Uruguay en la negociación del ACE 73 y su carácter de última generación, parecería que el discurso dominante sobre la relación entre instituciones y desarrollo económico tuvo influencia en la decisión de Uruguay. Una corriente de pensamiento identifica la causa de las débiles dinámicas de crecimiento a largo plazo del país y su volatilidad en la existencia de «malas instituciones» (Bértola y Lara, 2017). Según estos puntos de vista, las «buenas instituciones» resultarían en más inversiones, la atracción de capital y mejores prácticas comerciales y de mercado, y una mayor previsibilidad, todo lo cual conduciría a tasas de crecimiento más altas y estables (Bértola y Lara, 2017). Otra línea de pensamiento sitúa el problema en la estructura productiva de Uruguay y en

la concentración de sus exportaciones en una canasta poco diversificada de bienes primarios (Bértola y Lara, 2017).

Desde 2005, la visión predominante de los gobiernos uruguayos en materia de política de desarrollo industrial y productivo ha sido la de apoyar transversalmente a la industria, a través de la promoción de un entorno favorable a la inversión para atraer capital extranjero (Bértola y Lara, 2017). Esto se ha complementado con la promoción de TLC extraregión —para diversificar mercados, pero no necesariamente los bienes exportados—, y el apoyo a sectores económicos ya existentes (Bértola y Lara, 2017). El modelo actual de especialización productiva no es un problema mayor para el desarrollo según este paradigma, porque considera que la transformación estructural es un resultado *ex post* del crecimiento económico, más que un requisito *ex ante* (Bértola y Lara, 2017).

La visión predominante de los gobiernos de Uruguay vincula así la transformación estructural del país al crecimiento económico, que a su vez depende del aumento de la inversión extranjera, cuya atracción está sujeta a la implementación de «buenas instituciones» (Bértola y Lara, 2017). Esto va a contramano de los consejos de Chang (2003) en materia de políticas e instituciones, que parten del entendimiento de que las «buenas políticas» y las «buenas instituciones» no necesariamente atraen más inversión extranjera, y que la inversión extranjera podría no dar lugar a un crecimiento económico significativo. Al subordinar la transformación estructural al crecimiento económico, parecería que las políticas de los gobiernos alineadas con la visión predominante no podrán cambiar la forma en que Uruguay se integra en el desigual sistema económico mundial, como lo describieron los estructuralistas. De hecho, Pittaluga (2017) afirma que, como en cualquier otra revolución tecnológica e industrial, Uruguay está participando marginalmente en la revolución digital (o *cuarta revolución tecnológica*), hecho que está contribuyendo a reproducir la heterogeneidad estructural y la exogeneidad tecnológica del país (Pittaluga, 2017).

Si bien esta visión prevaleciente en los gobiernos de Uruguay desde 2005 ha determinado el rumbo y la gestión de la economía del país, ha fracasado en su objetivo de concluir TLC extraregión, y la realidad ha sido

el firme cumplimiento de las estrategias colectivas del Mercosur (Bértola y Lara, 2017).

Según el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, el acuerdo existente sobre comercio de bienes entre el Mercosur y Chile —el ACE 35— proporcionó un marco adecuado para concretar un acuerdo de última generación (Parlamento del Uruguay, 2017). Al no innovar en materia de comercio de bienes, el ACE 73 no entra en contradicción con las reglas del Mercosur (Parlamento del Uruguay, 2017). En una conferencia sobre el ACE 73, celebrada en la Universidad de la República, uno de los oradores dijo que este acuerdo era una forma de abrir puertas sin infringir las reglas del Mercosur, mediante la profundización de un acuerdo de complementación económica existente (ACE 35).

Incidencia del ACE 73 en las perspectivas de desarrollo futuro de Uruguay

Para analizar la incidencia del ACE 73 en las perspectivas de desarrollo futuro de Uruguay nos basamos en el marco teórico presentado y, en particular, en el concepto de Hamwey (2005) sobre el *espacio político nacional para el desarrollo*. Como se ha explicado anteriormente, las perspectivas de desarrollo de los países están limitadas por su espacio político nacional efectivo, que a su vez está determinado por su espacio político exógeno y su espacio político endógeno (Hamwey, 2005). El espacio político exógeno se reduce cada vez que un país se compromete a una nueva restricción exógena, es decir, cuando se amplía el número y el alcance de sus acuerdos internacionales (Hamwey, 2005).

El impacto que el ACE 73 tendría en el espacio político exógeno de Uruguay será analizado aquí como base para determinar el espacio político nacional efectivo resultante, asumiendo —en aras de la simplicidad— que el espacio político endógeno del país permanecería invariable bajo este acuerdo. Para arrojar luz sobre su posible incidencia en las perspectivas de desarrollo futuro del país, se examinarán exclusivamente los capítulos que introducen innovaciones con respecto a anteriores acuerdos celebrados por Uruguay, o que incorporan nuevas áreas de política en las que el Uruguay se

compromete por primera vez en el marco de un acuerdo comercial. De esos capítulos, por razones de enfoque y alcance, solo se considerarán los más controvertidos para la ratificación del ACE 73 por el Parlamento uruguayo. Los capítulos que cumplen estos dos criterios son aquellos sobre comercio de servicios, propiedad intelectual y comercio electrónico. Se estudiarán desde la perspectiva de la teoría de patear la escalera de Ha-Joon Chang —a fin de evaluar cómo se relacionan con el espacio político nacional efectivo de Uruguay para el desarrollo— y con la división estructural entre el centro y la periferia, cuando corresponda.

Comercio de servicios

Uruguay es parte de cuatro acuerdos internacionales sobre comercio de servicios, a saber: Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Protocolo de Montevideo Sobre el Comercio de Servicios del Mercosur —firmado en 1997—, el Protocolo Sobre Comercio de Servicios Entre Mercosur y Chile y el TLC entre Uruguay y México[82] (Ons, 2010; Uruguay XXI, 2017a). El AGCS y los dos protocolos del Mercosur tienen un enfoque de *lista positiva*, mientras que el TLC entre Uruguay y México se negoció con un enfoque de *lista negativa* (Uruguay XXI, 2017a) (Véase el Cuadro 3.5).

Aunque el TLC entre Uruguay y México está en vigor desde 2004, no ha concluido la negociación de las listas de reservas o medidas disconformes de las partes con los principios básicos del capítulo sobre el comercio transfronterizo de servicios, que constituyen el núcleo de un enfoque de lista negativa (Ons, 2010; Uruguay XXI, 2017a). Por lo tanto, el ACE 73 es el primer acuerdo de Uruguay que incluye un capítulo sobre comercio de servicios con un enfoque de lista negativa y cuya negociación ha concluido.

[82] El TLC entre Uruguay y México es un acuerdo de liberalización comercial más amplio, con un capítulo de comercio de servicios.

Cuadro 3.5. Lista positiva y lista negativa

En los acuerdos comerciales se utilizan principalmente dos técnicas diferentes de consignación de compromisos y excepciones relativas al comercio de servicios y los principios que lo regulan (Comisión Europea, s. f.), la lista positiva y la lista negativa.

Lista positiva: las partes enumeran explícitamente los sectores y subsectores en los que asumen compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional, así como las excepciones o condiciones a dichos compromisos, es decir, el alcance de su aplicación (Comisión Europea, s. f.). Los sectores y subsectores de servicios comprometidos son solo aquellos incluidos en las listas de los países en la medida especificada (Khor, 2008; Sistema de Información Sobre Comercio Exterior, Organización de los Estados Americanos [SICE-OEA], s. f.-a).

Lista negativa: las partes no tienen que enumerar los sectores de servicios para los que asumen compromisos, ya que, por defecto, todos los sectores o subsectores que no figuran en la lista están abiertos y sujetos a las disposiciones del acuerdo comercial (Comisión Europea, s. f.). En este caso la lista solo enumera los sectores o subsectores que cada parte excluye o limita mediante medidas disconformes con las principales disciplinas del acuerdo que la parte decide mantener (Comisión Europea, s. f.; SICE-OEA, s. f.-a). Estas medidas disconformes también se incluyen en la lista y reservan el derecho de la partes de no aplicar determinadas obligaciones consagradas en el acuerdo (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s. f.). Es decir, cada parte compromete la apertura de todo lo que no está explícitamente excluido mediante su lista de reservas en el acuerdo (Khor, 2008; SICE-OEA, s. f.a).

Según Chang (2005), el AGCS y otros acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) introdujeron en la política comercial multilateral nuevos temas que redujeron el espacio político de los países. Al prohibir el uso de instrumentos de política que los NDC utilizaron para desarrollarse, estos acuerdos son una versión moderna de lo que List conceptualizó como *patear la escalera*, ya que apuntan a la apropiación de las rentas tecnológicas y de más poder por parte de los países desarrollados (Wade, 2003). La liberalización multilateral del comercio se ha configurado en función de los intereses de los países desarrollados, que en la Ronda Uruguay obligaron a los países en desarrollo a abrir sus mercados a sus ventajas comparativas sin reciprocidad (Stiglitz, 2006). Como dice Wade (2003), esto ata de

pies y manos a los gobiernos de los países en desarrollo para siempre a la interpretación del norte[83] de lo que constituye la agenda de apertura de mercados, impulsada a través de compromisos retóricos con la liberalización y privatización universales, y promesas de un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, que en gran medida no se cumplen.

No obstante, el ámbito multilateral ofrece a los países cierto margen de maniobra que los países desarrollados están tratando de reducir mediante la conclusión de acuerdos de libre comercio y acuerdos de inversión fuera de la OMC, en los que pueden imponer normas de liberalización más profunda y restringir aún más las opciones de política de los países en desarrollo (Chang, 2005). Uno de los instrumentos que los países desarrollados han diseñado con ese fin es el enfoque de lista negativa para las negociaciones de comercio de servicios, que responde a su interés de una mayor liberalización de los servicios (Khor, 2008). Teniendo en cuenta que se liberaliza todo lo que no se excluye explícitamente, el enfoque de lista negativa hace avanzar más

[83] Los países del norte son entendidos muchas veces como los países con más alto ingreso per cápita y más industrializados. Sin embargo, la distinción entre norte y sur no se explica ni por su posición geográfica, ni por indicadores económicos, sino que responde a consideraciones de poder y percepción. Las relaciones de poder dentro del sistema internacional determinan la división norte-sur y las «estructuras dentro de las cuales las relaciones internacionales son conducidas, establecidas por el Norte (y particularmente Estados Unidos) para su propia ventaja» (Hocking, citado en Del Prado, 1998, p. 29). Esta correlación de fuerzas puede verse en instituciones financieras internacionales como el FMI o el BM, ya que su organización refleja las relaciones de poder del orden internacional. En ellas, los Estados más poderosos tienen mayor incidencia en la toma de decisiones y por tanto en la determinación de las condicionalidades asociadas a los préstamos que otorgan, definidas en base a las recetas de sus expertos en desarrollo. Por otra parte, la percepción refiere al sentido de pertenencia a un grupo que puede compartir los mismos valores y creencias. El norte es usualmente comprendido como un grupo homogéneo y asociado a valores promovidos por los Estados de Occidente —principalmente Estados Unidos y Europa Occidental—, como la democracia y el libre mercado, que a partir del fin de la Guerra Fría fueron propuestos y expandidos como valores básicos para lograr el desarrollo. Los países del norte imponen sus modelos y recetas y los del sur las replican. El norte también está asociado a una herencia cultural común, y la percepción de su rol y el poder e influencia que estos países ostentan en la escena internacional se explica en parte por su glorioso pasado imperial o su cercanía, no solo en términos geográficos, a otros que lo tuvieron. Esto explica cómo países del norte pueden tener retrocesos económicos sin perder su poder e influencia en las relaciones internacionales. En cambio otros, a pesar de su crecimiento económico y desarrollo tecnológico no son percibidos como parte del norte, ya que sus indicadores sociales o democráticos o su poder relativo en el sistema internacional los ubican en el sur. Este es el caso, por ejemplo, de países del Sudeste Asiático, la India o Brasil (Del Prado, 1998).

fácilmente la liberalización, porque es probable que un país se comprometa más allá de lo que es favorable para su desarrollo, debido a la falta de conocimiento de todos los sectores y subsectores de servicios existentes, y a la dificultad de predecir qué sectores o subsectores serán importantes para el país en el futuro y qué nuevos servicios pueden surgir (Khor, 2008). El enfoque de lista negativa reduce así el espacio político de los países, más aún que el enfoque de lista positiva incluido en el AGCS (Khor, 2008).

El ACE 73 se distancia de los acuerdos del tipo AGCS para asemejarse a los acuerdos del tipo TLCAN.[84] Basándonos en Hamwey (2005), podemos afirmar que el ACE 73 reduciría el espacio político exógeno de Uruguay para el desarrollo, porque es la primera vez que el país concluye una negociación sobre el comercio de servicios con un enfoque de lista negativa, incluyendo la correspondiente lista de reservas o medidas disconformes con las normas sobre trato nacional,[85] trato de la nación más favorecida (NMF)[86] y presencia local.[87] Incluso si se concluyera la negociación de las listas de reservas en el TLC con México, el ACE 73 iría más allá que este, porque el referido acuerdo con Chile también incluye reglas sobre el acceso a los mercados,[88] para lo cual se introducen medidas disconformes con un enfoque de lista negativa (República de Chile y República Oriental del Uruguay, 2018; SICE-OEA, s. f.b). El hecho de que las reservas a estas normas se negocien en listas negativas implica que los nuevos sectores o subsectores de servicios que

[84] Ons (2010) clasifica los acuerdos o capítulos de comercio de servicios en dos grandes grupos: los que siguen el modelo del AGCS (en cuanto adoptan un enfoque de lista positiva) y los que siguen el modelo del TLCAN (en cuanto adoptan un enfoque de lista negativa).

[85] El trato nacional implica que «cada Parte otorgará un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios servicios y proveedores de servicios» (Aladi, 2019, p. 10).

[86] El trato de la NMF significa que «cada Parte otorgará un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los servicios y proveedores de servicios de cualquier otra Parte o de una no Parte» (Aladi, 2019, p. 10).

[87] La presencia local supone que «no se exigirá el establecimiento de una oficina de representación, cualquier forma de empresa o residencia para el suministro transfronterizo de un servicio» (Aladi, 2019, p. 10).

[88] El acceso a los mercados consiste en que: «no se impondrán medidas que limiten el número de proveedores de servicios, el valor total de las transacciones o activos, número total de operaciones o la cuantía total de la producción de servicios, número total de personas físicas o naturales que puedan emplearse en un sector determinado, y el tipo de persona jurídica o empresa conjunta, por medio de la cual se suministra el servicio» (Aladi, 2019, p. 10).

puedan surgir quedarán automáticamente liberalizados y comprometidos al cumplimiento de las normas sobre trato nacional, trato de la NMF, acceso a los mercados y presencia local (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017).

Además de ampliar el número y alcance de los compromisos internacionales de Uruguay, el ACE 73 también resulta un precedente en cuanto a la modalidad de negociación del comercio de servicios que el país está dispuesto a adoptar en el futuro, y sobre los sectores y subsectores de servicios que puede comprometerse a liberalizar, dado que los beneficios otorgados a Chile a través del ACE 73 también podrían ser solicitados a Uruguay por otros países que celebren acuerdos con este (Uval, 2017). Basándonos en la explicación de Kelsey (comunicación personal, junio de 2017) sobre los acuerdos de comercio de servicios de lista negativa en general, ni siquiera está claro cuáles son los sectores y subsectores comprometidos: todos están incluidos, excepto aquellos explícitamente excluidos en las listas de reservas de los países, pero qué significa *todos* es incierto, porque el acuerdo no hace referencia a un listado de los servicios existentes.[89]

Los críticos del acuerdo afirman que algunas de sus disposiciones podrían comprometer la viabilidad de sectores existentes que son clave para el desarrollo, así como la creación de nuevos sectores estratégicos (Uval, 2017). Advierten que sus impactos no se circunscribirán a los relacionados con la liberalización del comercio de servicios con Chile, sino que se verían agravados por las consecuencias de otros acuerdos que Uruguay podría concluir utilizando este modelo (Uval, 2017). De esta manera, Uruguay perpetuaría sus compromisos asumidos en el ACE 73, lo cual se reforzaría con las cláusulas de *status quo* y de *trinquete*, que se explican más adelante.

La estructura de las listas de los países en el ACE 73 se asemeja a la de los TLC de Estados Unidos con países en desarrollo —según lo descrito por Khor (2008)— y a las listas del Acuerdo Transpacífico de Cooperación

[89] Las listas del AGCS utilizan el documento W/120, que es una lista de subsectores de servicios elaborada por la OMC en 1991. Para indicar exactamente lo que se incluye en un subsector, W/120 hace referencia a la Clasificación Central de Productos (CPC) de las Naciones Unidas, más concretamente, a la CPC provisional de 1991 (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017). Para más detalles, véase Naciones Unidas (1991) y OMC (1991).

Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA, por sus siglas en inglés), según lo explicado por Kelsey (comunicación personal, junio de 2017). Las listas de Uruguay y Chile se detallan en los anexos I y II del ACE 73para cada país. El anexo I incluye: la lista de medidas existentes que una parte mantendrá, disconformes con las normas sobre trato nacional, trato NMF, acceso a los mercados y presencia local (República de Chile y República Oriental del Uruguay, 2018). Incorpora las cláusulas de *status quo* y trinquete. El *status quo* significa que el grado de liberalización en cada país en el momento de la firma del acuerdo se preservará, por lo que no pueden aplicarse nuevas excepciones a las normas en el futuro; el trinquete implica que la futura modificación de las medidas disconformes solo puede hacerse para lograr una mayor conformidad con el tratado y que la liberalización no puede revertirse (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 2015; Sinclair, 2017; Schöllmann, 2017). El anexo II funciona como una reserva de espacio político porque las medidas disconformes de los países listadas allí, a diferencia de las incluidas en el anexo I, pueden ser modificadas en el futuro para hacerlas menos conformes con las normas sobre trato nacional, trato de NMF, acceso a los mercados y presencia local (República de Chile y República Oriental del Uruguay, 2018).

El TLC entre Uruguay y México también incluye las cláusulas de *status quo* y trinquete, que están en vigor y restringen fuertemente el espacio político de los países al aplicarse a las medidas existentes, que no podrán aumentar su disconformidad con los compromisos referidos al trato nacional, trato de NMF y presencia local (Ons, 2010). Sin embargo, no se hace referencia al acceso a los mercados, por lo que el ACE 73 va más allá del único acuerdo en el que Uruguay había incluido previamente estas cláusulas, reduciendo aún más el espacio político exógeno del país.

Dado que el ACE 73 reduciría el espacio político exógeno de Uruguay para el desarrollo, con base en el marco teórico se puede concluir que, al adoptar un enfoque de lista negativa y las cláusulas de *status quo* y trinquete, Uruguay está permitiendo que retiren su escalera al desarrollo, cediendo a los intereses de los países desarrollados por una mayor liberalización de los servicios.

Si bien el enfoque de lista negativa permite reservas, dos observaciones son pertinentes a este respecto. En primer lugar, haciendo un paralelismo con las afirmaciones de Chang (2005) sobre las negociaciones de la OMC relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés), se puede argumentar que la flexibilidad que se otorga a las partes en el ACE 73 para introducir reservas es limitada, ya que una vez que un sector se ha comprometido en el marco del anexo I, no hay vuelta atrás. Como sostiene Chang (2005), si fuera desinteresada, la flexibilidad implicaría que las partes estén habilitadas a introducir nuevas reservas cuando sea necesario para su desarrollo. En segundo lugar, aunque el anexo II permite esa mayor flexibilidad, los sectores y subsectores de servicios y las medidas incluidas en las listas de reservas de los países están sujetas a negociación y dependen de los intereses de la contraparte.

Además, la exclusión total de sectores enteros —tales como los servicios financieros, los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y las telecomunicaciones, en el caso del ACE 73— de los acuerdos comerciales preferenciales también está sujeta a negociación y depende de los intereses y del poder de las partes involucradas.

Las exclusiones totales de servicios —servicios financieros, servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y telecomunicaciones— del ámbito de aplicación del capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios del ACE 73 nos da motivos para pensar que, a pesar de avanzar en la liberalización, el actual gobierno de Uruguay no tiene la intención de adherirse radicalmente al discurso dominante sobre la relación entre «buenas instituciones» y desarrollo económico, al menos en la medida en que las negociaciones lo permitan. La reducción del espacio político exógeno del país para el desarrollo se contrarresta limitando las restricciones exógenas incluidas en el ACE 73, a través de la exclusión de los sectores de servicios antes mencionados. Esto mitiga parcialmente el efecto del ACE 73 de patear la escalera.

No obstante, la exclusión de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales del ámbito de aplicación del acuerdo no protege plenamente las actividades de las empresas estatales o los servicios

públicos en general. Los servicios en cuestión son aquellos que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios (República de Chile y República Oriental del Uruguay, 2018). Esta definición restrictiva excluye de su alcance a la mayoría de las actividades de las empresas estatales y otros servicios públicos, porque muchas de ellas requieren del pago por los usuarios y se prestan en condiciones de competencia (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017; Khor, 2008). Para quedar exentos de los términos del acuerdo, los servicios públicos deben estar explícitamente excluidos (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017; Khor, 2008).

Propiedad intelectual

La fuerte protección de los DPI es una de las «buenas instituciones» que se imponen actualmente a los países en desarrollo mediante diversos instrumentos bilaterales y multilaterales (Chang, 2003). Esta institución forma parte del paquete de «buena gobernanza» propuesto por el IDPE en el entendimiento de que conduce al desarrollo institucional y, por ende, al crecimiento económico (Chang, 2003). Dicho razonamiento se basa en el discurso dominante sobre la relación entre «buenas instituciones» y desarrollo económico (Chang, 2003). Sin embargo, como se explica en el marco teórico, la historia demuestra que las «buenas instituciones» fueron el resultado, más que la causa, del desarrollo económico de los NDC (Chang, 2003; 2011).

En particular, las exigentes normas de DPI se establecieron después de que la capacidad de innovación de los países hoy desarrollados alcanzó la madurez suficiente para impulsar la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) locales (Sercovich, 2008). Antes de eso, los regímenes de DPI de los NDC eran mucho menos exigentes de lo que son actualmente para los países en desarrollo (Chang, 2003). Además, incluso los NDC más avanzados infringieron regularmente el régimen internacional de DPI hasta bien entrado el siglo XX (Chang, 2003). En los países en desarrollo, en cambio, los compromisos con las normas de DPI son anteriores a la obtención de

los niveles necesarios de capacidad innovadora local para que esas normas sean ventajosas y catalizadoras de la innovación[90] (Sercovich, 2008).

De este modo surge una asimetría, en la que los DPI benefician principalmente las actividades de innovación de los países desarrollados, por lo que es de su interés impulsarlos (Sercovich, 2008). Estas normas restringen y retrasan la transferencia de conocimiento y tecnología, así como el aprendizaje tecnológico y la competencia en los países en desarrollo, lo que afecta su potencial de desarrollo y su posibilidad de cerrar la brecha con los NDC, que no estaban sujetos a estas limitaciones mientras se desarrollaban (Sercovich, 2008).

La OMC ha sido uno de los instrumentos utilizados para forjar normas de DPI que respondan a los intereses de los países desarrollados y para imponerlas a los países en desarrollo (Chang, 2011). El Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) ha obligado a los países en desarrollo a comprometerse con normas de DPI que no existían cuando los propios NDC estaban en desarrollo (Sercovich, 2008). En 1995 este acuerdo estableció restricciones al desarrollo económico de los países en desarrollo, más allá de las que estaban en condiciones de asumir en ese momento de su historia (Sercovich, 2008).

Wade (2003) dice que el acuerdo sobre los ADPIC funciona como un instrumento para patear la escalera al desarrollo de los países en desarrollo; Chang (2005) afirma que es restrictivo del espacio político de los países. Ambos argumentos pueden respaldarse en Hamwey (2005), quien afirma que cuando se introducen restricciones exógenas antes de que las economías de los países estén suficientemente desarrolladas, su espacio político nacional efectivo se reduce y sus perspectivas de desarrollo futuro se ven comprometidas.

[90] Particular es el caso de los países y territorios de industrialización tardía y exitosa del Asia sudoriental (Hong Kong, Taiwán, la República de Corea y Singapur) que, para su convergencia y superación de los problemas sistémicos, implementaron muchas políticas que no podrían haberse introducido en el contexto de los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT, y menos aún de los TLC y TBI que se multiplicaron posteriormente (Sercovich, 2008). Algunas de las políticas que China e India aplican hoy, y que representan los esfuerzos más exitosos en curso para el cierre de la brecha tecnológica, tampoco se corresponden con lo establecido en dichos acuerdos (Sercovich, 2008).

Aunque se entiende cada vez más que el acuerdo sobre los ADPIC promueve normas de DPI que son desfavorables para el desarrollo de los países en desarrollo (Khor, 2008), ese acuerdo es menos perjudicial que los celebrados fuera de la OMC (Chang, 2005; Sercovich, 2008). Los acuerdos celebrados fuera de la OMC han reforzado sistemáticamente las normas de DPI, reduciendo aún más el espacio político para el desarrollo de los países en desarrollo y obstaculizando sus capacidades de innovación (Chang, 2005; Sercovich, 2008). A pesar de haber sido diseñado por y para los intereses de los países desarrollados —solo para proteger la propiedad intelectual generada por ellos (Stiglitz, 2006)—, el acuerdo sobre los ADPIC admite flexibilidades en la aplicación de sus normas (Khor, 2008) (ver cuadro 3.6).

En consecuencia, los países desarrollados han tratado de promover sus intereses más allá de lo que consiguieron en el acuerdo sobre los ADPIC, imponiendo normas más estrictas en materia de DPI a nivel mundial a través de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la celebración de TLC (Khor, 2008). Ambos instrumentos introducen, consolidan y armonizan las nuevas normas reforzadas de DPI (Roffe y Santa Cruz, 2006).

Estados Unidos, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EftA, por sus siglas en inglés) en los TLC exigen ahora a sus contrapartes que adhieran a diversos tratados internacionales sobre propiedad intelectual (Khor, 2008; Roffe y Santa Cruz, 2006). Entre ellos se encuentra el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), administrado por la OMPI (Khor, 2008; Roffe y Santa Cruz, 2006). Dado que la OMPI está financiada principalmente por los solicitantes de patentes, responde a sus intereses y promueve compromisos más amplios en materia de protección de la propiedad intelectual en los países en desarrollo (Khor, 2008).

Cuadro 3.6. Acuerdo sobre los ADPIC

El acuerdo sobre los ADPIC de la OMC constituye una herramienta para armonizar las regulaciones internas de los Miembros respecto a la protección de los DPI, al someterlos a normas internacionales comunes que establecen niveles mínimos de protección que cada uno deberá garantizar a la propiedad intelectual de los demás Estados parte de la OMC (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo [INTAL-BID], 2017; Poder Ejecutivo, 2012).

No obstante, el artículo 4 del acuerdo establece que este «no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública», por lo que habilita el uso de ciertas flexibilidades para que los países puedan desarrollar leyes de patentes y de propiedad intelectual acordes con sus necesidades de desarrollo y a sus objetivos nacionales de acceso a la salud y a los medicamentos (INTAL-BID, 2017). Un ejemplo de dichas flexibilidades es la capacidad de emitir licencias obligatorias, que son permisos que los gobiernos otorgan a las empresas para producir productos patentados o utilizar procedimientos patentados sin el consentimiento del titular de la patente (INTAL-BID, 2017; OMC, 2006). Sin embargo, su uso solo está autorizado si se cumplen determinadas condiciones, establecidas para proteger los intereses legítimos del titular de la patente; por ejemplo, en caso de emitirlas, se le debe pagar a este una remuneración adecuada, y deben concederse principalmente para abastecer el mercado interno (Poder Ejecutivo, 2012; OMC, 2006).

En el año 2001, a instancias de los países del Grupo Africano, la OMC reconoció a través del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa a los ADPIC y la salud pública, la necesidad de ofrecer una solución a los miembros con capacidades insuficientes o inexistentes de producción de medicamentos y que, por tanto, podrían tener dificultades para el uso efectivo de las licencias obligatorias (INTAL-BID, 2017).

Mediante la decisión del Consejo General del 30 de agosto de 2003, se creó una licencia obligatoria específica por la cual se permite la exportación de medicamentos genéricos a países que no pueden producirlos y que requieren una respuesta rápida a sus necesidades de salud (INTAL-BID, 2017; OMC, 2006). Esta exención, conocida como «sistema del párrafo 6», se creó con carácter temporal, pero con vigencia hasta que el artículo 31 sobre los ADPIC fuera enmendado (INTAL-BID, 2017).

Finalmente, en 2005 el Consejo General aprobó una enmienda permanente que queda recogida en el artículo 31 bis del acuerdo sobre los ADPIC, en un anexo y un apéndice (Poder Ejecutivo, 2012; OMC, 2006). Esta enmienda entró en vigor el 23 de enero de 2017 (OMC, 2017).

En la misma línea, el ACE 73 establece que para la fecha de entrada en vigor del acuerdo, las partes deberán haber hecho sus mejores esfuerzos para ratificar o adherir al PCT[91] (República de Chile y República Oriental del Uruguay, 2018). Es la primera vez que se incluye una disposición de este tipo en un tratado firmado por Uruguay (OMPI, 2009) (la disposición está dirigida a Uruguay, ya que Chile es Parte del PCT desde junio de 2009).

El PCT facilita el procedimiento de solicitud de patentes al uniformizarlo en todos los países miembros del tratado (Khor, 2008). La simplificación de los procedimientos se traduce en un mayor número de solicitudes de patentes en los países que adhieren al PCT (Khor, 2008). Las partes que tienen un mayor número de inventores con voluntad de que sus invenciones sean protegidas en otros países son las que más se benefician (Khor, 2008). Se trata principalmente de países desarrollados[92] (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF], 2017). Incluso los países de América Latina que en el marco del PCT tienen el mayor número de solicitudes de patentes en la región (Chile está en tercer lugar) están muy por debajo de las economías más avanzadas en el ranking mundial (CAF, 2017). Por lo tanto, en los países en desarrollo el PCT beneficia más a los solicitantes extranjeros que a los locales, ya que los primeros son titulares de la mayoría de las patentes (Khor, 2008). De este modo se consolida una estructura mundial desigual en la que unos pocos países y empresas poseen la mayor parte de la propiedad intelectual en todo el mundo (Casa Grande, 2017).

Ser titular de una patente supone tener el dominio exclusivo sobre los conocimientos patentados, hasta que esta expire (OMPI, s. f.). Dado que el conocimiento es actualmente considerado como la base del desarrollo económico (Sercovich, 2008), se puede leer que las patentes excluyen de ese proceso a los no titulares, o al menos lo retrasan Incluso en los países donde no se presenta ninguna solicitud de patente, hasta que hayan transcurrido

[91] En marzo de 2017 el gobierno de Uruguay sometió a consideración del Parlamento un proyecto de ley para aprobar la adhesión del país al PCT (Casa Grande, 2017). En julio de 2023 el Poder Ejecutivo remitió nuevamente a la Asamblea General un proyecto de ley de artículo único para la aprobación de la adhesión de Uruguay a dicho acuerdo (Poder Ejecutivo, 2023).

[92] En 2019 China superó a Estados Unidos como el mayor usuario del sistema del PCT, que había sido el principal usuario desde que el tratado comenzó a funcionar en 1978 (OMPI, 2020).

treinta meses desde la presentación de la solicitud inicial —ante una oficina receptora nacional de otro país signatario del PCT, una oficina regional o internacional— la información sobre la invención permanece confidencial y no puede ser explotada (Casa Grande, 2017; Roffe y Santa Cruz, 2006; OMPI, 2022).

Basándonos en Sercovich (2008), este tratado reduce así las perspectivas de los países en desarrollo de cerrar la brecha de productividad e ingresos con los países desarrollados. Esta brecha se ha ampliado con el tiempo debido a las crecientes restricciones al margen de maniobra de los países en desarrollo para avanzar en capacidades científicas, tecnológicas y de innovación (Sercovich, 2008). Apoyándonos en el enfoque estructuralista —como lo explicó Kay (1991)— parece que el PCT consolida así la división centro-periferia y la distribución desigual del progreso técnico. Este acuerdo proporciona el marco para que se perpetúen las desigualdades estructurales, asegurando el dominio exclusivo sobre el progreso técnico para los países centrales y el continuo rol de los países periféricos como importadores de tecnologías.

En 2018, dentro del Frente Amplio —partido de gobierno— algunos consideran que Uruguay debe adherir a las nuevas normas sobre propiedad intelectual para evitar quedar excluido de los flujos internacionales de comercio e inversión (Bottinelli, 2018). Dado que Uruguay no tiene muchos solicitantes de patentes, los críticos sostienen que el PCT no sería ventajoso para el país (Ferrere, 2017). En la actualidad la mayoría de las solicitudes de patentes en Uruguay son presentadas por extranjeros, especialmente por empresas farmacéuticas no residentes (Dartayete, 2017).

Partiendo de las teorías de patear la escalera y el concepto del espacio político nacional para el desarrollo, y del examen crítico del acuerdo sobre los ADPIC, puede afirmarse que el PCT es también un instrumento para patear la escalera de los países en desarrollo y para reducir su espacio político nacional para el desarrollo. El acuerdo profundiza los compromisos de las partes en materia de protección de los DPI —en términos administrativos más que sustantivos— (Roffe y Santa Cruz, 2006). De ese modo, amplía el alcance de la «buena institución» que los países desarrollados promueven

en su beneficio, según Chang (2003), e intensifica las limitaciones exógenas a las que se enfrentan las partes.

Así pues, el PCT reduciría el espacio político exógeno del Uruguay y su espacio político nacional efectivo para el desarrollo, ya que implicaría comprometerse con nuevas normas de protección de la propiedad intelectual antes de que las capacidades de innovación del país estén suficientemente desarrolladas para beneficiarse de los procedimientos uniformizados de solicitud de patentes. Es decir, Uruguay quedaría sujeto a nuevas restricciones exógenas antes de superar las limitaciones endógenas, que en este caso se materializan en su estrecha capacidad innovadora. Dado que el PCT no responde a las necesidades de un país en desarrollo como Uruguay, sino que favorece el dominio exclusivo de los países desarrollados sobre el conocimiento, tendría el efecto de patear la escalera para su desarrollo. También incrementaría la dificultad de superar la brecha estructural con los países desarrollados, como se explicó anteriormente con base en el enfoque estructuralista.

Comercio electrónico

En ocasión de la 48.ª Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en enero de 2018, Angela Merkel afirmó que los datos son el recurso natural del siglo XXI (como se citó en González, 2018). El flujo transfronterizo de datos es necesario para todas las transacciones comerciales digitales; mientras que algunos países los restringen por motivos de seguridad y privacidad, otros promueven nuevas normas para su liberalización a través de diferentes acuerdos comerciales fuera de la OMC (Burri, 2017). Entre otras, las normas de comercio electrónico forman parte de ese impulso, ya que versan sobre el comercio digital y los flujos transfronterizos de datos (Burri, 2017).

La OMC puso en marcha un Programa de Trabajo Sobre el Comercio Electrónico en 1998, pero aún no se ha llegado a un acuerdo (Burri, 2017). La organización multilateral no ha logrado acompasar las transformaciones provocadas por internet, ni ajustarse a la realidad del comercio digital, que en la actualidad es mucho más relevante para el desarrollo económico

y la formulación de políticas que en los años noventa (Burri, 2017). Esto ha llevado a los países desarrollados a hacer *forum-shopping*, buscar *foros convenientes* más favorables a sus intereses, tratando de impulsar normas sobre comercio digital a través de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y plurilaterales (Burri, 2017). En la primera categoría se encuentran diversos TLC negociados por Estados Unidos y la Unión Europea con terceros países; la última categoría comprende los acuerdos megarregionales, como el Acuerdo Sobre Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), el TPP y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) (Burri, 2017).

Desde los países industrializados, las compañías que dominan la información, los medios de comunicación, la venta al por menor y la tecnología también promueven el acuerdo de normas vinculantes de gran alcance sobre el comercio digital (James, 2017a). Más concretamente, son empresas con sede en Estados Unidos: Google, Facebook, Amazon, Apple, Microsoft (James, 2017a) (ver cuadro 3.7).

Estas normas garantizarían el control —no regulado— de la tecnología, las plataformas digitales, los motores de búsqueda y la *big data* por estas empresas, es decir el control sobre la infraestructura en la que está basada la economía mundial (Kelsey, 2017). Las normas sobre el comercio electrónico están diseñadas para blindar a toda prueba el dominio y los intereses de lucro de esas empresas en el futuro (James, 2017a) (ver cuadro 3.8).

Cuando un sector está dominado por una compañía, esta tiene acceso a una gran cantidad de datos que pueden transformarse en inteligencia, con lo que puede asegurar su predominio continuo sobre los competidores y dar lugar a mayores ganancias si la inteligencia creada se vende o alquila a otras empresas (James, 2017a). Por ejemplo, el activo más valioso de Uber no son los autos ni los conductores, sino sus datos sobre cómo se desplazan las personas (James, 2017a). Asimismo, los servicios de almacenamiento en la nube, por ejemplo provistos por Google o Amazon, si bien tienen planes gratuitos, permiten a estas compañías acceder a una enorme cantidad de datos de los usuarios (James, 2017a).

Cuadro 3.7. Demandas de la Internet Association de Estados Unidos

Este grupo de presión incluye muchas de las empresas detalladas arriba y otras corporaciones que operan en internet.

Según Kelsey (comunicación personal, junio de 2017), sus demandas relativas al comercio electrónico refieren, aunque no exclusivamente, a:

- Prohibición de restricciones al flujo transfronterizo de datos.
- Prohibición de requisitos de localización de datos.
- Exención de responsabilidad de los proveedores de servicios de internet por los contenidos publicados por terceros.
- Eliminación de los requisitos de transferencia de tecnología, incluyendo los códigos fuente.
- Acceso no discriminatorio al mercado de los servicios digitales, incluidos los nuevos servicios que todavía no existen.

Esto último implica, por ejemplo, la imposibilidad de los gobiernos de restringir ciertos servicios o actividades digitales, de limitar el número de operadores y la propiedad extranjera en un sector de servicios digitales, de exigir una determinada figura jurídica a los proveedores de servicios, de aplicar medidas discriminatorias en contravención de las normas sobre trato nacional, de imponer restricciones a la inversión extranjera, de establecer requisitos de presencia local, contenido local y sobre la nacionalidad o residencia de directores de empresas proveedoras de servicios, de exigir la transferencia de tecnología (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017).

Cuadro 3.8. Normas de comercio electrónico como instrumentos de dominio de grandes empresas

El hecho de que los gobiernos no puedan exigir la divulgación de códigos fuente en relación con la prestación de un servicio garantiza el monopolio de los creadores de los códigos fuente y perpetúa, por tanto, el poder de las empresas que controlan las plataformas y la tecnología, ya que impide la transferencia de tecnología y el desarrollo de la industria de insumos (J. Kelsey, comunicación personal, junio de 2017).

Asimismo, sin una fuerte legislación de prácticas anticompetitivas, las empresas se consolidan en diversos sectores mediante adquisiciones de otras compañías, y además son capaces de invertir en nuevos mercados y operar a pérdida durante varios años para establecer su dominio (James, 2017a).

Al prohibir el control de datos, que son el recurso más valioso de los países, las normas sobre el comercio electrónico pondrían en peligro su desarrollo futuro (James, 2017a). La imposibilidad de establecer requisitos de localización de datos es un obstáculo para cualquier estrategia de industrialización digital, que incluiría la creación de *data centers* nacionales o regionales, infraestructuras para alojar los datos e impulsar las industrias de software y de juegos, industrias relacionadas con internet y otras que utilizan datos como materia prima (James, 2017a). El libre flujo de datos beneficia a las empresas de los países desarrollados a expensas de los países en desarrollo, que renunciarían a dichos recursos sin ningún rédito económico (James, 2017a).

El modelo de negocio de estas compañías se basa en la desregulación, la flexibilización del trabajo y la optimización o evasión fiscal (James, 2017b). Para reducir sus costos, tercerizan sus actividades y subcontratan (Kelsey, 2017). Los productores y trabajadores de los países en desarrollo se ven relegados a participar en los eslabones inferiores de las cadenas globales de valor y suministro, reproduciendo el subdesarrollo (Kelsey, 2017). Además, en los países en desarrollo la Cuarta Revolución Tecnológica pone en riesgo los empleos menos cualificados —por la automatización—, mientras que su capacidad tecnológica no les permite disfrutar de las ganancias relativas que esta podría traer aparejadas (UBS Group, como se citó en James, 2017a). Si bien las normas del comercio electrónico no crean estas tendencias, sí las acelerarían y consolidarían (James, 2017a, 2017b; Kelsey, 2017). Parminder Jeet Singh afirma que la dependencia estructural de los países en desarrollo se profundizará aún más en la sociedad digitalizada (como se citó en James, 2017a).

De esta forma, con base en el paradigma centro-periferia y en la explicación que Kay hace de este (1991), se puede argumentar que así como la Primera Revolución Industrial llevó a un sistema económico mundial desigual en el que los países centrales y periféricos participaron de manera dispar en la distribución del progreso técnico, la Cuarta Revolución Tecnológica perpetuará esta división. Las economías periféricas siempre han participado marginalmente de estas y otras revoluciones industriales y tecnológicas (Pittaluga, 2017). La economía uruguaya se inserta en esta última Cuarta Revolución Tecnológica de una forma que reproduce las históricas brechas de productividad entre

sectores económicos —perpetuando su heterogeneidad estructural— y un modelo de desarrollo tecnológico exógeno que se apoya en la importación de bienes de capital y tecnologías en lugar de construir capacidades de absorción y generar conocimiento local (Pittaluga, 2017).

A partir de las observaciones de James (2017a), se puede inferir que aunque el tipo de inserción de Uruguay en la economía mundial y en la Cuarta Revolución Industrial transcurra independientemente de las normas sobre comercio electrónico, si se asumieran compromisos en esta materia se exacerbaría la brecha estructural y el gobierno tendría muy poco margen de maniobra para paliar las consecuencias, ya que en ellos se prohíbe la utilización de herramientas de política que podrían promover la transformación estructural de las economías en desarrollo o periféricas.

El ACE 73 incluye un capítulo sobre comercio electrónico con las así llamadas *reglas del siglo XXI*.[93] Es el primer acuerdo comercial que incorpora normas sobre comercio electrónico que Uruguay ha negociado y firmado (MRREE, 2016). Siguiendo a Hamwey (2005), de aplicarse, este reduciría el espacio político exógeno para el desarrollo de Uruguay. También significaría que Uruguay se compromete con normas que parecen ser instrumentos para patear la escalera de los países en desarrollo en el marco de una economía digital. En primer lugar, los países desarrollados y sus compañías tecnológicas más importantes las promueven a nivel mundial para asegurar sus intereses; en segundo lugar, no se aplicaron cuando los propios NDC se estaban desarrollando, porque son el resultado de cambios relativamente recientes provocados por internet en la economía mundial.

Discusión general

El ACE 73 incorpora los estándares de regulación que se incluyen en los nuevos acuerdos comerciales preferenciales y en las negociaciones lideradas por los países desarrollados —normas que, como se argumenta aquí, pueden considerarse como las «buenas políticas» y las «buenas instituciones» de la

[93] El TPP fue el primer tratado comercial acordado que incluye *regulaciones del siglo XXI* para el comercio digital (James, 2017a).

economía mundial organizada en torno a las CGV, ya que favorecen el interés de los países desarrollados por una mayor liberalización en áreas que son clave y que van más allá de los aranceles y otras disciplinas íntimamente relacionadas con estos, como las *reglas de origen*, por ejemplo—. Uruguay consideró que su inclusión era necesaria para que el país pueda participar en nuevos acuerdos comerciales preferenciales con otros países a fin de mejorar y ampliar su acceso a los mercados.

El hecho es que Uruguay busca ampliar su acceso a los mercados a través de un modelo de acuerdo cuyo objetivo principal no es este, sino «mejorar» las instituciones locales y armonizar las normas que crean el marco adecuado para la expansión de las cadenas globales de producción y suministro (Pérez del Castillo, 2014). Estas normas sirven a los intereses de los países desarrollados y refieren a la formulación de políticas nacionales sobre asuntos intrafronterizos (Pérez del Castillo, 2014; Rosales, 2015). Reducen, por lo tanto, el espacio político nacional para el desarrollo de los países en desarrollo. Como afirma Wade (2003), en lugar de buscar mejorar o salvaguardar su espacio político para el desarrollo, el objetivo de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales es obtener un mejor acceso a los mercados.

Así el sistema internacional influyó en la decisión de Uruguay de negociar y firmar el ACE 73, no como un fin en sí mismo, sino como un ejercicio para desarrollar un modelo de negociación de libre comercio que, al incorporar las normas que dictan los países desarrollados, prepara al Uruguay para participar en otros acuerdos de libre comercio de última generación. El discurso dominante sobre la relación entre «buenas instituciones» y desarrollo económico también parece haber influido en la decisión de Uruguay, aunque con algunos matices. Desde 2005 hasta 2018 la opinión predominante en los gobiernos del Uruguay —que ha determinado la gestión de la economía del país— es que el crecimiento económico depende de la implementación de «buenas instituciones» (Bértola y Lara, 2017). La exclusión total de los servicios financieros, los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y las telecomunicaciones, del ámbito de aplicación del capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios del ACE 73 muestra,

sin embargo, que si bien el gobierno que asumió funciones en Uruguay en 2015 estaba profundizando la liberalización, no adhería radicalmente al discurso dominante sobre la relación entre «buenas instituciones» y desarrollo económico, porque ha buscado proteger sectores que son sensibles para el desarrollo del país.

A pesar de estas exclusiones y anexos de medidas disconformes, el ACE 73 reduciría el espacio político nacional efectivo para el desarrollo de Uruguay, imponiendo restricciones exógenas en varios ámbitos. Por lo tanto, tendría un efecto de patear la escalera, al menos en lo que respecta a los capítulos aquí estudiados. Dado que las limitaciones exógenas afectan el espacio político nacional efectivo de los países de manera diferente según su desarrollo económico, el momento en que se celebran los acuerdos internacionales es determinante para sus perspectivas de desarrollo futuro (Hamwey, 2005). En el marco del ACE 73, el Uruguay se atendría a normas que restringen su espacio político nacional efectivo más allá de lo que es conveniente, teniendo en cuenta su actual grado de desarrollo económico y sus capacidades materiales. El país renunciaría a su posibilidad de implementar políticas de desarrollo de diversa índole, cuando estas pueden resultar necesarias en el futuro.

En cuanto al comercio de servicios, al adoptar un enfoque de lista negativa y las correspondientes cláusulas de *status quo* y trinquete, el Uruguay responde al interés de los países desarrollados por una mayor liberalización. Este enfoque y cláusulas blindarían los compromisos de liberalización del país en el marco del ACE 73. Si surgieran nuevos sectores o subsectores de servicios, estos quedarían automáticamente liberalizados y sujetos a las normas del acuerdo, independientemente de su importancia para el desarrollo del país.

De esta manera, el ACE 73 patearía la escalera hacia el desarrollo de Uruguay, aunque este efecto se vería parcialmente mitigado por las reservas incluidas en las listas del país y la exclusión total del ámbito de aplicación del capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios de: los servicios financieros, los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y las telecomunicaciones. El acuerdo también reduciría el espacio

político exógeno del país para el desarrollo, ya que el alcance de este capítulo va más allá de los anteriores compromisos internacionales del Uruguay en materia de comercio de servicios.

En lo que respecta a los DPI, el ACE 73 insta a Uruguay a adherir al PCT, tal como lo exigen Estados Unidos, la Unión Europea y la EFTA a sus contrapartes en los TLC (Khor, 2008; Roffe y Santa Cruz, 2006). El PCT reduciría el espacio político nacional efectivo de Uruguay para el desarrollo, ya que el país quedaría obligado por nuevas limitaciones exógenas antes de superar las restricciones endógenas relacionadas con su estrecha capacidad de innovación. Esto le impediría aprovechar los procedimientos simplificados de solicitud de patentes para impulsar la innovación. También tendría un efecto de patear la escalera para el desarrollo del país, porque en lugar de favorecer los intereses de los países en desarrollo, el PCT responde a los de las economías industrializadas, asegurando su continuo dominio exclusivo sobre el conocimiento y el progreso técnico, y el rol de los países periféricos como importadores de tecnologías. Asumir compromisos referidos a la tendencia predominante de las normas de DPI en el mundo desarrollado reduce las posibilidades de los países en desarrollo de cerrar la brecha con los países desarrollados, porque, como afirma Sercovich (2008), esas normas obstaculizan la creación y difusión de conocimientos y tecnología en los países en desarrollo, así como su aprendizaje y competencia tecnológica.

En cuanto al comercio electrónico, las normas del ACE 73 profundizarían la dependencia estructural del Uruguay —como se infiere en base a James (2017a, 2017b) y Kelsey (2017)—. La economía uruguaya ya se está insertando en la Cuarta Revolución Tecnológica de una manera que perpetúa su heterogeneidad estructural y exogeneidad tecnológica, ya que depende de la importación de bienes de capital y tecnologías, en lugar de construir capacidades de absorción y generar conocimiento local (Pittaluga, 2017). El ACE 73 es el primer acuerdo comercial con normas sobre el comercio electrónico en el que participaría Uruguay (MRREE, 2016) y —en cuanto es un nuevo compromiso internacional— este reduciría el espacio político exógeno del país para el desarrollo. También significaría

que Uruguay acuerda normas que funcionan como instrumentos modernos para patear la escalera de los países en desarrollo. Los países desarrollados y sus compañías tecnológicas más importantes las promueven a nivel mundial para asegurar sus intereses, pero no se aplicaron cuando los propios países hoy desarrollados se estaban desarrollando.

Referencias

Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). (2019). *Análisis de acuerdos de última generación suscritos por los países miembros de la Aladi*. http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/231.pdf

Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). (1996). *Acuerdo de complementación económica n.º 35 celebrado entre los gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile*. http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos. nsf/4d5c18e55622e10403257490007561l2/85868e7a6308d7d70325776d005ad45a?OpenDocument

Asociación Latinoamericana de Integración. (Aladi). (2009). *Acuerdo de complementación económica n.º 35 celebrado entre los gobiernos de los estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile*. Quincuagésimo tercer protocolo adicional. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e10403257490007561l2/eadb2bb4984f041a03257f79005d6297?OpenDocument

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (CAF). (1 de agosto de 2017). *Lo que hace una patente por el desarrollo de América Latina*. https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/08/lo-que-hace-una-patente-por-el-desarrollo-de-america-latina/?parent=14079

Bértola, L. & Lara, C. (2017). Política industrial en el ciclo de los commodities en Uruguay. En M. Cimoli, M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo. (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. (pp. 411-464). Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Bottinelli, O. A. (18 de febrero de 2018). Una divisoria de aguas en el FA. *El Observador*. https://www.elobservador.com.uy/nota/una-divisoria-de-aguas-en-el-fa-2018218500

Burri, M. (2017). The regulation of data flows through trade agreements [La regulación de los flujos de datos mediante acuerdos comerciales]. *Georgetown Journal of International Law*, *48*(1), 407-448. https://ssrn.com/abstract=3028137

Casa Grande. (19 de octubre de 2017). *Sobre tratado de libre comercio con Chile y tratado de cooperación de patentes.* http://www.casagrandefa.com/2017/10/sobre-tratado-de-libre-comercio-con-chile-y-tratado-de-cooperacion-de-patentes/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1994). *Comercio exterior de bienes de capital en América Latina 1985-1991.* https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cf73238d-d338-45bb-a413-0915c733856e/content

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (6 de diciembre de 2012). *Prebisch y los términos de intercambio* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=sqUQQX1dTx8

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (Cepal). (s. f.). *Raúl Prebisch and the challenges of development of the* XXI *century: Terms of trade* [Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI: Términos de intercambio]. Recuperado el 12 de febrero de 2018, de //biblioguias.cepal.org/prebisch_en/XXIcentury/terms-trade

Comisión Europea. (s. f.). *Lista positiva y negativa.* Recuperado el 22 de noviembre de 2023, de https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/lista-positiva-y-negativa#toc_3

Chang, H.-J. (2003). *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective* [Retirar la escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica]. Anthem Press.

Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history [Instituciones y desarrollo económico: teoría, política e historia]. *Journal of Institutional Economics*, *7*(4), 473-498. https://doi.org/10.1017/S1744137410000378

Chang, H.-J. (24 de junio de 2002). History debunks the free trade myth [La historia desmiente el mito del libre comercio]. *The Guardian*. http://www.theguardian.com/business/2002/jun/24/globalisation

Chang, H.-J. (27 de octubre de 2005). *Policy space in historical perspective – with special reference to trade and industrial policies* [El espacio político en perspectiva histórica; con especial referencia a las políticas comerciales e industriales] [Ponencia]. Ceremonia de entrega del Premio Leontief

2005. Tufts University, Massachusetts, Estados Unidos. https://www.jstor.org/stable/4417841

Dartayete, C. (24 de julio de 2017). Las patentes farmacéuticas y el acceso a los medicamentos. *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/las-patentes-farmaceuticas-y-el-acceso-a-los-medicamentos/

Del Prado, J. (1998). La división norte-sur en las relaciones internacionales. *Agenda Internacional*, *5*(11), 23-34. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302256

Fernández Luzuriaga, W. (2010). Política exterior e inserción internacional de Uruguay. En L. Bizzozero, G. De Sierra & I. Terra. (Coords.), *La inserción internacional de Uruguay en debate* (pp. 99-148). Ediciones de la Banda Oriental.

Ferrere. (7 de diciembre de 2017). *Uruguay aproxima su entrada al* PCT. https://www.ferrere.com/es/novedades/uruguay-aproxima-su-entrada-al-pct/

González, A. (12 de febrero de 2018). La materia prima del siglo XXI. *El País*. https://elpais.com/elpais/2018/02/08/opinion/1518092615_019187.html

Hamwey, R. M. (2005). Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change [Ampliación del espacio político nacional para el desarrollo: Porqué debe cambiar el sistema multilateral de comercio]. *Documentos de trabajo*, (25). South Centre – Trade-Related Agenda, Development and Equity (TRADE).

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). (30 de marzo de 2017). Nuevas regulaciones en propiedad intelectual relacionadas con el comercio. *Ideas de integración*, (247). https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Conexi%C3%B3n-INTAL-No-247-Marzo-2017.pdf

James, D. (2017a, 12 de mayo). Twelve reasons to oppose rules on digital commerce in the WTO [Doce razones para oponerse a las normas sobre comercio digital en la OMC]. *Huffington Post*. https://www.huffpost.com/entry/twelve-reasons-to-oppose-rules-on-digital-commerce_b_5915db61e4b0bd90f8e6a48a

James, D. (2017b, 17 de noviembre). *E-commerce and the World Trade Organization* [El comercio electrónico y la Organización Mundial del Comercio]. *ALAI: Agencia Latinoamericana de Información*. https://www.alainet.org/es/node/189305

Kay, C. (1991). Reflections on the Latin American contribution to development theory [Reflexiones sobre la contribución latinoamericana a la teoría del desarrollo]. *Development and Change*, *22*(1), 31-68. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1991.tb00402.x

Kelsey, J. (2017). *TISA Foul Play* [TISA Juego Sucio]. UNI Global Union.

Khor, M. (2008). *Bilateral and regional free trade agreements: Some critical elements and development implications* [Tratados de libre comercio bilaterales y regionales: Algunos Elementos Críticos e Implicancias para el Desarrollo]. Third World Network. https://twn.my/title2/par/Bilateral_and_regional_fta-MK-sept08.doc

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (MRREE). (s. f.). *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay.* https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/2018-10/bases+para+la+politica+exterior+del+uruguay.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (MRREE). (4 de octubre de 2016). *Cancilleres de Uruguay y Chile suscriben tratado de libre comercio*. https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/cancilleres-de-uruguay-y-chile-suscriben-tratado-de-libre-comercio

O'Brien, R. & Williams, M. (2013). *Global political economy: Evolution and dynamics* [Economía política global: evolución y dinámicas] (4.ª ed.). Palgrave Macmillan.

Ocampo, J. A. (2014). Latin American structuralism and production development strategies [El estructuralismo latinoamericano y las estrategias de desarrollo productivo]. En J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler & R. Kozul-Wright. (Eds.), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* [Transformando las economías: Haciendo que la política industrial funcione para el

crecimiento, el empleo y el desarrollo] (pp. 41-63). Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_315665.pdf

Oddone París, G. (2014). *Uruguay en el mundo actual: La inserción externa en debate: ¿la región o el mundo?* IMPO: Comisión del Bicentenario.

Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. (2015, 4 de octubre). *Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement* [Resumen del Acuerdo de Asociación Transpacífico]. https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership

Ons, Á. (2010). Inserción económica internacional de Uruguay: Situación y perspectivas. En B. Lincoln, G. De Sierra & I. Terra. (Coords.), *La inserción internacional de Uruguay en debate* (pp. 33-80). Ediciones de la Banda Oriental.

Organización de los Estados Americanos. (2022). *Diccionario de términos de comercio exterior. Sistema de Información sobre Comercio Exterior.* http://www.sice.oas.org/dictionary/sv_e.asp

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (s. f.). *Patentes*. Recuperado el 6 de junio de 2018, de https://www.wipo.int/patents/es/index.html

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2009, 12 de marzo). *Adhesión de Chile al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes de la* OMPI. http://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2009/article_0006.html

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2020, 7 de abril). *China es el país que más solicitudes internacionales de patente presentó en el 2019, año en que los servicios de* PI*, los tratados y las finanzas de la* OMPI *experimentaron un fuerte crecimiento*. https://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2020/article_0005.html

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2022). *Cómo proteger sus invenciones en otros países: Preguntas frecuentes sobre el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT)*. https://www.wipo.int/pct/es/faqs/faqs.html

Organización Mundial del Comercio (OMC). (s. f.-a). *Ronda de Doha: ¿Qué están negociando?* Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC). (s. f.-b). *GATS: Fact and fiction*. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC). (1991, 10 de julio). *Services sector classification list* [Documento N.º MTN.GNS/W/120]. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2006). *Hoja informativa: Los ADPIC y las patentes. Obligaciones y excepciones*. Recuperado el 30 de noviembre de 2023, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/factsheet_pharm02_s.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2017). *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. (Texto enmendado el 23 de enero de 2017)*. Recuperado el 30 de noviembre de 2023, de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/31bis_trips_01_s.htm

Naciones Unidas. (1991). *Provisional central product classification* [Informes Estadísticos, Serie M, N.º 77]. https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Download/In%20Text/CPCprov_english.pdf

Parlamento del Uruguay. (1 de setiembre de 2016a). *Versión taquigráfica de la sesión del día 1 de setiembre de 2016.* Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/943/0/CON

Parlamento del Uruguay. (17 de marzo de 2016b). *Versión taquigráfica de la sesión del día 17 de marzo de 2016*. Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/602/0/CON

Parlamento del Uruguay. (16 de marzo de 2017). *Versión taquigráfica de la sesión del día 16 de marzo de 2017*. Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/1170/0/CON

Peña, F. (2014). El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales. Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global. *Boletín Informativo Techint*, (345), 49-61.

Pérez del Castillo, C. (2014). *Inserción internacional del Uruguay: Realidades, desafíos y estrategias*. Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos. http://www.ccuruguayusa.com/wp-content/uploads/2014/12/PEREZDELCASTILLO-TRABAJODEINVESTIGACION.pdf

Pittaluga, L. (23 de noviembre de 2017). *El Uruguay productivo actual en clave geopolítica* [Ponencia]. Aniversario de 50 años de libro *El Uruguay como problema* de Alberto Methol Ferré, CEfiR, Montevideo, Uruguay.

Poder Ejecutivo. (2023). *Patentes. Tratado Cooperación. Adhesión* [Proyecto de ley]. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/160099

Poder Ejecutivo. (7 de agosto de 2012). [Proyecto de ley aprobación Decisión WT/L/641 del Consejo General de la OMC]. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/08/mrree_1960.pdf

Prebisch, R. (1986). Notes on trade from the standpoint of the periphery [Apuntes sobre el comercio desde el punto de vista de la periferia]. *Cepal Review*, (28), 203-214. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10457/28203214I_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

República de Chile y República Oriental del Uruguay. (10 de agosto de 2018). *Acuerdo de libre comercio entre la República Oriental del Uruguay y la República de Chile*. [Aprobado por: Ley N.º 19.646 de 10/08/2018, artículo 1]. IMPO. https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/19646-2018/1

Roffe, P. & Santa Cruz, M. (2006). Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados. *Serie Comercio Internacional*, (70), 1-82. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4416/1/S2006610_es.pdf

Rosales, O. (Comp.). (2015). *Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2010-2014*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Salazar-Xirinachs, J. M. (1993a). The integrationist revival: A return to Prebisch's policy prescriptions? [El resurgimiento del integracionismo: ¿Un retorno a las propuestas de política de Prebisch?]. *Cepal Review*, (50), 21-40. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10439/50021040I_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salazar-Xirinachs, J. M. (1993b). The role of the state and the market in economic development [El rol del Estado y del mercado en el desarrollo económico]. En O. Sunkel. (Ed.), *Development from within. Toward a neostructuralist approach for Latin America* [El desarrollo económico desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina]. (pp. 361-395). Lynne Rienner.

Schöllmann, W. (2017). *Briefing. International agreements in progress. Comprehensive Economic and Trade Agreement. (CETA) with Canada* [Informe. acuerdos internacionales en curso. Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) con Canadá]. Parlamento Europeo. http://www.europarl.europa.eu/eprs/eprs-Briefing-595895-Comprehensive-Economic-Trade-Agreement-Canada-rev-FINAL.pdf

Sercovich, F. (2008). Tratados de Libre Comercio, derechos de propiedad intelectual y brecha de desarrollo: dimensiones de política desde una perspectiva latinoamericana. *Serie Estudios y Perspectivas*, (100), 1-50. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/4877

Sinclair, S. (2017). *TISA troubles: Services, democracy and corporate rule in the Trump era* [Problemas con el TISA: Servicios, democracia y gobierno corporativo en la era Trump]. Rosa Luxemburg Stiftung. https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/07/tisa-uk.pdf

Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Organización de los Estados Americanos (SICE-OEA). (s. f.a). SICE — *Diccionario de términos de comercio — Servicios*. http://www.sice.oas.org/dictionary/sv_e.asp

Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Organización de los Estados Americanos (SICE-OEA). (s. f.b). *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno*

de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.sice.oas.org/Trade/mexurufta_s/Text_s.asp

Stiglitz, J. E. (3 de abril de 2006). *Fair trade for all: How trade can promote development* [Comercio justo para todos: ¿Cómo el comercio puede promover el desarrollo?] [Entrevista por Joanne Myers]. Carnegie Council. https://media-1.carnegiecouncil.org/import/studio/Fair_Trade_for_All.pdf

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s. f.). ¿Qué contienen los tratados de libre comercio en materia de servicios? En *Manual de exportación de servicios y aprovechamiento de tratados de libre comercio.* https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/comercio-de-servicios/manual-de-servicios/que-contienen-los-tratados-en-materia-de-servicios

Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). (s. f.). *Elasticidad ingreso de la demanda*. Recuperado el 17 de noviembre de 2023, de http://uapas2.bunam.unam.mx/matematicas/elasticidad_ingreso/

Uruguay XXI. (2017a). *Acuerdos Internacionales. Guía del Inversor*. http://www.uruguayxxi.gub.uy/guia

Uruguay XXI. (2017b). *Ficha país. Chile*. https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20pa%C3%ADs%20Chile_2017-6.pdf

Uval, N. (21 de octubre de 2017). Argumentos políticos y técnicos que dividen al Frente Amplio ante ratificación del TLC con Chile. *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2017/10/argumentos-politicos-y-tecnicos-que-dividen-al-frente-amplio-ante-ratificacion-del-tlc-con-chile/

Wade, R. H. (2003). What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of «Development Space» [¿Qué estrategias son viables para los países en desarrollo hoy en día? La Organización Mundial del Comercio y la reducción del espacio para el desarrollo]. *Review of International Political Economy*, *10*(4), 621-644. http://www.jstor.org/stable/4177479

Recursos didácticos

Conceptos clave

Tratado de libre comercio
Sistema internacional
Inserción económica y comercial internacional
Desarrollo
Patear la escalera
Buenas políticas
Buenas instituciones
Espacio político nacional efectivo
Espacio político endógeno
Espacio político exógeno
Centro
Periferia
Deterioro de los términos de intercambio
Heterogeneidad estructural
Exogeneidad tecnológica
Comercio de servicios
Enfoque de lista positiva
Enfoque de lista negativa
Propiedad intelectual
Comercio electrónico

Preguntas de repaso

¿Por qué Uruguay negoció y firmó un TLC de última generación con Chile?

¿Cómo impacta el ACE 73 en las perspectivas de desarrollo futuro de Uruguay?

Evaluación

1) ¿Los nuevos estándares del comercio mundial están pensados para facilitar qué tipo de organización de la producción?

2) ¿Quiénes son los principales promotores de los nuevos estándares del comercio mundial?

3) Los nuevos estándares del comercio mundial en general implican compromisos de liberalización, ¿estos son más o menos amplios que los asumidos en el ámbito de la OMC?

4) En los acuerdos de comercio de servicios, ¿cuál es el enfoque de negociación de compromisos que más facilita la liberalización?

5) ¿Cuál es la diferencia entre el enfoque de *lista positiva* y el de *lista negativa* en un acuerdo de comercio de servicios?

6) ¿Qué acuerdos de comercio de servicios, o capítulos de comercio de servicios, negoció Uruguay adoptando un enfoque de listas negativas?

7) Explique el principal argumento de la teoría de *retirar la escalera* (o *patear la escalera*).

8) Según Hamwey, ¿el espacio político endógeno es más amplio para los países desarrollados o para los países en desarrollo?

9) Según Hamwey, ¿cuál es el espacio político que puede ampliarse y retroceder en los países?

10) ¿A qué refiere el deterioro de los términos de intercambio?

Autoevaluación

1) Según Fernández Luzuriaga, en el sistema internacional las interacciones entre los actores y las reglas que las guían son determinadas principalmente por:

a) Todos los Estados y otros actores del sistema internacional.

b) Los Estados más poderosos.

c) Las instituciones de Bretton Woods.

2) De acuerdo con Pérez del Castillo, las agendas de negociación comercial internacional de muchos países están siendo reevaluadas y tienden a:

a) Alejarse del ámbito multilateral, y van hacia ámbitos bilaterales o regionales.

b) Alejarse de ámbitos bilaterales o regionales, y van hacia el ámbito multilateral.

c) Alejarse de la concreción de nuevos tratados y a centrarse en el mercado interno.

3) Los nuevos estándares del comercio mundial consisten principalmente en:

a) Normas para aumentar la capacidad regulatoria de los Estados.

b) Normas para eliminar aranceles.

c) Normas para eliminar barreras regulatorias internas.

4) Para su buen funcionamiento, las cadenas globales de valor necesitan:

a) Únicamente normas para eliminar los obstáculos al comercio en las fronteras.

b) Únicamente normas para eliminar las barreras regulatorias internas de los países.

c) Normas para eliminar los obstáculos al comercio en las fronteras y para eliminar las barreras regulatorias internas de los países.

5) Según Rosales, los nuevos estándares del comercio mundial responden a:

a) Las decisiones tomadas por consenso en el marco de la OMC.

b) Los intereses de las cadenas de valor norteamericanas, asiáticas y europeas.

c) Los intereses de los países del Sur Global.

6) O'Brien y Williams afirman que:

a) Las estrategias de desarrollo deben ser construidas por los países atendiendo al contexto en el cual se elaboran, sin importar su historia económica.

b) Los países deciden sus propios patrones de desarrollo, sin la influencia de factores endógenos o exógenos.

c) Las perspectivas históricas son claves para comprender cómo los acontecimientos del pasado han condicionado los patrones de desarrollo de los países o parte de ellos.

7) La teoría de retirar la escalera (o patear la escalera) afirma que:

a) Las «buenas políticas» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados son, entre otras, la liberalización del comercio y de las inversiones internacionales.

b) Las «buenas políticas» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados son, entre otras, la intervención estatal y la introducción de restricciones a la liberalización del comercio y de las inversiones internacionales, en cuanto ello sea necesario para la protección de industrias nacientes.

c) Las «buenas políticas» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados son abstractas: se recomienda adoptar aquellas que el país considere apropiadas en el marco de su propia estrategia de desarrollo.

8) La teoría de retirar la escalera (o patear la escalera) afirma que:

a) Las «buenas instituciones» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados son abstractas: se recomienda adoptar aquellas que el país considere apropiadas en el marco de su propia estrategia de desarrollo.

b) Las «buenas instituciones» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados están destinadas a promover, cuando se estime necesario, restricciones a la libertad de mercado y a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

c) Las «buenas instituciones» impuestas a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados están destinadas a promover la libertad de mercado y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

9) Hamwey afirma que:

a) El momento de su historia de desarrollo en que los países entran en acuerdos internacionales es irrelevante para su desarrollo futuro.

b) El momento de su historia de desarrollo en que los países entran en acuerdos internacionales es determinante para su desarrollo futuro.

c) No existe vínculo entre los acuerdos internacionales y las posibilidades de desarrollo futuro de los países.

10) El paradigma centro-periferia explica que:

a) Los países centrales y periféricos participan de manera desigual en la distribución del progreso técnico resultante de la Revolución Industrial y el consiguiente aumento de la productividad de los factores de producción.

b) Los países centrales y periféricos participan de igual manera en la distribución del progreso técnico resultante de la Revolución Industrial y el consiguiente aumento de la productividad de los factores de producción.

c) La clasificación de los países en centrales y periféricos nada tiene que ver con la distribución del progreso técnico resultante de la Revolución Industrial y el consiguiente aumento de la productividad de los factores de producción.

Respuestas correctas

1) b; 2) a; 3) c; 4) c; 5) b; 6) c; 7) a; 8) c; 9) b; 10) a

Esta publicación cuenta con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República. Forma parte de la serie Manuales Didácticos, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes y, al mismo tiempo, propiciar la autoformación docente mediante la reflexión sobre sus prácticas y sobre el estado del arte en su disciplina. Secundariamente, esta publicación pretende colaborar en la constitución de tradiciones disciplinares y culturas educativas nacionales.

ISBN: 978-9974-0-2407-6

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

comisión sectorial de enseñanza