

El Ciclo-D: déficit, deuda y *default* en los países en desarrollo en el orden económico internacional actual

Francisco Mango
Enrique Aschieri

Resumen

El siguiente artículo se propone indagar el motivo por el cual, con pocas excepciones, las deudas acumuladas por los países en desarrollo no pudieron ser amortizadas en la segunda parte del siglo XX, al menos, en el sentido dado por Keynes de que las deudas son efectivamente canceladas solo en tanto sean repagadas con recursos propios.

En un sistema monetario internacional fiduciario donde las monedas de los países desarrollados ejercen el rol de divisas, los recursos propios de los países en desarrollo se componen principalmente por resultados positivos en sus balances comerciales. Sin embargo, el orden económico internacional emanado de la posguerra y que continúa vigente en la actualidad –con sus matices– supo consolidar los esquemas de protección sectorial de los países desarrollados, cuyos gastos por importaciones constituyen el canal primario para que los países en desarrollo puedan cancelar efectivamente (esto es, en el sentido de Keynes) sus compromisos de deuda.

En este marco, el orden económico internacional vigente propicia la formación de un ciclo recurrente y de mediano plazo en la dinámica de crecimiento de los países en desarrollo, que en el presente trabajo se definirá como Ciclo-D: déficit, deuda y *default*. Este ciclo comienza con una primera etapa donde los países en desarrollo, dado el proteccionismo en los países desarrollados, deben endeudarse para poder cubrir la demanda de importaciones vitales para su crecimiento económico. El ciclo sigue con una segunda etapa, en la que el endeudamiento persiste pero se redirige a financiar en mayor medida el repago de la deuda acumulada anteriormente y en menor grado las importaciones esenciales, resignando el crecimiento económico. En una última etapa, asfixiados por la carga de los servicios de la deuda externa y por la necesidad de retomar el crecimiento, los países en desarrollo incurren en un *default* de una parte de sus obligaciones, categoría que abarca más aristas que la mera cesación de pagos.

1. Introducción

A principios de 1929, John Maynard Keynes publica “El problema de la transferencia”, con lo que da así inicio a un debate reconocido en la época acerca de la capacidad de Alemania para afrontar las reparaciones de la guerra infligidas por el Tratado de Versalles (Keynes, 1929a y 1929b)⁽¹⁾. En dicha publicación, Keynes pone de manifiesto que pagar una deuda externa implica efectivizar las cancelaciones con recursos propios, es decir, sin acudir a su renovación mediante nuevos préstamos; caso contrario, el resultado solo consistiría en acrecentar el monto adeudado más los intereses que se devengan de los nuevos préstamos, dejando trunco cualquier proceso de desendeudamiento⁽²⁾.

Debido a que los países en desarrollo carecen de la capacidad política y económica para emitir, de forma fiduciaria, una moneda que actúe como moneda mundial (divisa)⁽³⁾, los recursos propios en esta parte del mundo solo pueden provenir de tres fuentes, de menor a mayor importancia: la recepción neta de transferencias unilaterales, el superávit entre la inversión extranjera y la remisión de utilidades, y el superávit comercial. Las dos primeras fuentes no dependen solamente de la voluntad de los países en desarrollo, de manera que para programar de forma soberana una cancelación efectiva de la deuda externa, estos países deben transferir al exterior recursos reales, provenientes de un saldo (positivo) entre las exportaciones (ahorro interno) y las importaciones (consumo interno).

Sin embargo, un proceso de desendeudamiento de los países en desarrollo a través de un aumento de sus exportaciones es poco probable. Los países desarrollados, dotados con esa capacidad para emitir divisas, son quienes vía la demanda de importaciones canalizan los recursos monetarios para que los países en desarrollo puedan luego efectivizar las cancelaciones de deuda externa sin comprometerse en obligaciones futuras. Sin embargo, la competencia de los productos originados en los países en desarrollo dentro de sus mercados domésticos provocaría la caída del nivel de empleo en vastos sectores de la agricultura y de otras industrias, con lo que se generarían diversas reacciones proteccionistas que no tardarían en ser atendidas por sus respectivos gobiernos ni en ser amparadas por el derecho internacional.

Queda entonces como escenario el proceso de desendeudamiento de los países en desarrollo a través de la disminución de sus importaciones. Sin embargo, en primer lugar, cabe preguntarse cuál es la sostenibilidad política de dicha opción, habida cuenta de la necesidad de estos países de adquirir insumos y bienes de capital esenciales para mantener el crecimiento económico y los niveles de empleo⁽⁴⁾. En segundo lugar, se debe tener presente que aquí también entran en juego las organizaciones internacionales, las cuales aseguran que de ser necesaria una disminución de las importaciones de los países en desarrollo, éstas no deberían provocar pérdidas significativas en las exportaciones de los países desarrollados⁽⁵⁾.

Por tanto, el orden económico internacional vigente no tiene *ab ovo* una capacidad para administrar los procesos de desendeudamiento de los países en desarrollo, fundamentalmente porque este orden expresa la potestad de los países desarrollados de proteger sus intereses sectoriales. Para desendeudarse, los países en desarrollo tendrían que generar saldos anuales de superávit comercial como mínimo equivalentes a los servicios de la deuda externa (amortización del capital más los intereses corrientes); no obstante, en una perspectiva de largo plazo, el balance comercial de los países en desarrollo giró alrededor del déficit sistemático, a sola excepción estructural de un puñado de países especializados en los sectores de los combustibles y de los minerales⁽⁶⁾, y a sola excepción circunstancial en los períodos caracterizados por precios altos de los *commodities*⁽⁷⁾.

Para financiar estos déficits comerciales permanentes, los países en desarrollo fueron acumulando deuda externa, y

1 En el debate participaron, entre otros, Jacques Rueff y Bernard Ohlin.

2 En efecto, Keynes observaba que esto último estaba sucediendo en Alemania (Keynes, 1929a: 3).

3 Para cumplir con el rol de moneda mundial, una determinada moneda debe servir de unidad de medida, medio de transacción y reserva de valor para las transacciones internacionales.

4 Una idea del grado de inestabilidad política seguida de esta acción puede inferirse del trabajo de Frankel (2010), quien concluye que un “líder político en un país en desarrollo tiene casi el doble de probabilidades de perder el cargo en los seis meses siguientes a una devaluación” (Frankel, 2010: 594).

5 Por ejemplo, el FMI auxilia a los países endeudados con paquetes que combinan un aumento del ahorro público (de manera de liberalizar gasto privado, de mayor propensión a las importaciones) con la apertura comercial. Asimismo, el Órgano de Solución de Controversias de la OMC es el canal por donde los países desarrollados vigilan que una disminución de las importaciones de los países en desarrollo no sea contraria a sus compromisos asumidos de garantizar el acceso a sus mercados.

6 Por su característica de concentración geográfica, estos productos no sufren restricciones a la importación.

7 Además de mejorar el valor de las exportaciones de los países en desarrollo, estos períodos suelen estar correlacionados con disminuciones en las tasas de interés internacionales, con lo cual se reduce la carga de los intereses corrientes en los servicios de la deuda.

cuando hubo momentos de imposibilidad material de repagarla, se presentaron como solución latente los retrasos, las reestructuraciones, las cesaciones o las condonaciones de los compromisos asumidos, todos los cuales se englobarán en este artículo bajo la categoría de *default*. De este modo, los episodios de *default* de los países en desarrollo son una característica inherente del orden económico internacional vigente. Así también, los episodios de *default* deben ser contemplados por los países desarrollados, a menos que estos incurran finalmente en los cambios estructurales que deben asumir de cara tanto a la sociedad internacional como a la doméstica, sobre todo en los sectores de la agricultura⁸.

Esta historia del orden internacional será denominada aquí "el Ciclo-D de los países en desarrollo". Teniendo en cuenta el proteccionismo de los países desarrollados, en un primer momento un país en desarrollo cualquiera debe incurrir en el déficit comercial para adquirir las importaciones necesarias para el crecimiento económico, con la consecuente acumulación de deuda externa. Con el tiempo, el repago de esta deuda comienza a representar una proporción cada vez mayor de las exportaciones, por lo que en un segundo momento, dicho país en desarrollo reduce las importaciones de insumos y bienes de capital para destinar las divisas mayormente al servicio de la deuda externa. Empero, llegará un tercer momento en el cual tanto el desempleo resultante de la disminución de las importaciones esenciales como la imposibilidad de tomar nuevos préstamos inducen a este país en desarrollo al *default* de una parte de su deuda externa. Al liberalizar recursos que eran destinados a los servicios de la deuda, los episodios de *default* permiten redirigirlos nuevamente al crecimiento económico.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección, se introducirá la problemática sobre la base de las reflexiones de Keynes en el citado trabajo "El problema de la transferencia". En la tercera sección, se expondrá de qué manera los países desarrollados consolidaron sus esquemas de protección en el derecho internacional y cuáles fueron sus principales consecuencias sobre el balance comercial de los países en desarrollo. En la cuarta sección, se presentarán, en forma estilizada, una serie de datos que avalan el supuesto del Ciclo-D. La última sección concluye y reflexiona sobre el camino que, de manera urgente, debería emprender un país en desarrollo para romper con este ciclo.

2. El problema de la transferencia

William E. Brock, Director de la Representación Comercial de los EE.UU.⁹ durante la presidencia de Reagan, subrayaba que a pesar de que la crisis de la deuda latinoamericana se pudo detener por la cooperación entre los principales acreedores, "los efectos a largo plazo de la situación internacional de la deuda serán más difíciles de resolver. La necesidad de que los países muy endeudados aumenten sus exportaciones a la par de que restrinjan las importaciones no esenciales crea tensión en el sistema internacional de comercio. Los países industrializados, que sienten estar perdiendo mercados de exportación y que se ven obligados a absorber más importaciones, son víctimas de las peticiones de mayor proteccionismo. Evitar la tentación de recurrir al proteccionismo exige un esfuerzo concertado de todos los países industrializados" (Brock, 1984: 1). Por su parte Jedlicki, en el mismo momento histórico, afirmaba que "esto es realmente sobre lo que Keynes estaba tratando de convencer no sólo al mundo de la política, sino incluso a la mayoría de los economistas, sobre las reparaciones de la guerra infligidas a Alemania por el Tratado de Versalles" (Jedlicki, 1984: 681).

Tres décadas después, todavía resulta esencial rescatar qué era aquello acerca de lo que Keynes quería convencer, dado que mientras el *cul de sac* del endeudamiento externo persiste, los mundos de la política y de la economía parecen no estar convencidos. En efecto, "El problema de la transferencia" fue tan sonado en su época como rara vez recordado con posterioridad; por ejemplo, cuando, en palabras del mismo jefe negociador de los EE.UU., dicho problema se estaba ajustando a los países de América Latina.

En el caso de las reparaciones de la guerra, la pregunta que se hacía Keynes (1929a) era cómo Alemania conseguiría el oro monetario para transferir a los Aliados los montos establecidos en Versalles. Para el Comité Dawes, aquél formado por los acreedores para establecer el programa de pago, el "problema" residía solo en el aspecto presupuestario del plan; esto es, en cómo el gobierno alemán podría extraer de su población los recursos que se destinarían a las arcas del Agente General, ente encargado de girar los pagos. Por su parte, para dicho Comité, el problema de la transferencia, esto es, la conversión del dinero alemán en divisas, era de orden secundario y de

8 Los montos destinados al esquema de protección agrícola en los países desarrollados fueron aumentando progresivamente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, lo que generó una carga presupuestaria cada vez mayor en sus cuentas públicas (Valdés, 1987; Thies y Porche, 2007; Berlinsky y Stancanelli, 2010).

9 Organismo principal del Poder Ejecutivo con respecto a las negociaciones comerciales.

resolución automática una vez definido el problema presupuestario.

Empero, Keynes puntualizó que la calma del Comité sobre el problema de la transferencia del plan descansaba sensiblemente en el supuesto de que Alemania podría aumentar sus exportaciones sin demasiados escollos. En primer lugar, para que el país germano pudiera compensar con exportaciones la caída de la demanda interna que sería inducida por el aspecto presupuestario del plan. En segundo lugar, para que Alemania adquiriera el oro monetario que luego sería intercambiado por los marcos alemanes recaudados por el Agente General y transferido a los Aliados.

Precisamente, Keynes inició el debate cuestionando la validez de aquel supuesto. El interrogante que se hacía se basaba en dos consideraciones suyas, de las que sólo una –la elasticidad-precio de las exportaciones– fue luego objeto de estudio de la literatura económica heterodoxa⁽¹⁰⁾. Sin embargo, en este artículo se rescatará la otra consideración realizada por Keynes: las políticas comerciales restrictivas de los países acreedores. En primer lugar porque ha sido olvidada en los debates sobre la inserción comercial de los países en desarrollo, y en segundo lugar porque con ella Keynes expuso una crítica directa a los propios hacedores del plan.

En efecto, Keynes destacó que aún si el crecimiento de las exportaciones alemanas fuera de una magnitud suficiente como para aumentar el saldo comercial⁽¹¹⁾, una medida de este estilo podía ser compensada si “los países competidores luchan por conservar sus vínculos comerciales actuales mediante la devaluación de sus monedas, o si son reacios a permitir esta competencia más intensa en sus mercados domésticos aumentando sus aranceles” (Keynes, 1929a: 5)⁽¹²⁾. Con estas observaciones, Keynes no solo exhibía que el repago de las deudas externas comportaría la transferencia de recursos reales, sino que la voluntad de cancelarla efectivamente dependería de que los países acreedores aceptaran que los países deudores generen los superávits comerciales correspondientes. En tal sentido, Keynes apreciaba que tal como Alemania venía cumpliendo con el programa de pagos, mediante la toma de préstamos externos, el país germano solo estaba acrecentando su deuda externa respecto a lo establecido por el Tratado de Versalles.

La apreciación de Keynes permite dilucidar un elemento específico del orden económico internacional vigente: el volumen creciente de la deuda externa es, en un determinado punto, un problema del acreedor. De hecho, si todos los países en desarrollo quisieran pagar su deuda externa tendrían que registrar un superávit comercial sostenido, lo que implicaría para los acreedores –normalmente los países desarrollados– registrar la contrapartida: un déficit comercial sostenido. Si estos últimos no están dispuestos a adoptar una posición semejante en el comercio internacional, entonces no tendrán más alternativa que contemplar el *default* de los países en desarrollo, a menos de transferirles, por generaciones enteras, la pesada carga del desempleo que estos deben pagar porque los países desarrollados no incurren en los cambios estructurales –tales como derribar sus esquemas de protección– necesarios para resolver el problema del endeudamiento a largo plazo. Keynes no se encontraba tan lejos de esta conclusión cuando manifestó que no solo está en el interés del acreedor el cobro de su acreencia, sino que ello no sea a expensas del nivel de vida de los deudores (Keynes, 1929a: 7).

El problema de la transferencia, lejos de ser un debate que fue propicio para un mundo superado tras el fin de la Segunda Guerra, evolucionó de modo tal que el destino que se le auguraba a la Alemania de Weimar –la imposibilidad de cancelar su deuda externa– ahora es augurado para los países en desarrollo. Esto es debido a que aquellas prácticas de restricción comercial que Keynes exhibía como una contrariedad para el pago de las reparaciones de la guerra se manifiestan en el orden económico internacional vigente a través de la consolidación en el derecho internacional de los esquemas de protección sectorial de los países desarrollados. En lo que sigue, se destacarán cuáles son los rasgos principales del problema de la transferencia en el contexto actual.

3. Siete décadas del orden económico actual (1944-2014)

La configuración del orden económico internacional vigente fue negociada a lo largo de una serie de Conferencias

10 Aquí, Keynes respondía a la intuición general de que una devaluación del marco haría más competitiva la producción alemana, pero siguiendo el monto impuesto por el Comité Dawes: “¿qué reducción del valor en oro de los salarios alemanes es necesaria para aumentar las exportaciones en un 40 por ciento?” (1929a: 6). El valor del 40% fue determinado por el mismo Keynes para calcular que Alemania pudiera cancelar las reparaciones de la guerra sin acudir a nuevo endeudamiento.

11 Esto es, aun cuando se cumpliera el supuesto de la elasticidad-precio de las exportaciones.

12 Es importante tener presente que “El Problema de la Transferencia” se publica en medio de aquel período de entreguerras “anárquico” y “proteccionista” que luego Keynes contribuirá a derribar en las Conferencias de Bretton Woods.

Internacionales a mediados de la década de 1940: en Bretton Woods en 1944, para el aspecto monetario y financiero, y en Londres, Ginebra y La Habana entre 1946 y 1948, para el aspecto comercial. A continuación, se presentará cómo cada uno de ambos aspectos definieron el problema de la transferencia para los países en desarrollo en las últimas siete décadas.

3.1 El sistema monetario: el “privilegio exorbitante” de los países desarrollados

La diferencia fundamental del problema de la transferencia, respecto del período de entreguerras, reside en el aspecto monetario del orden internacional: mientras que en los años de Keynes las divisas estaban respaldadas sobre la base material del oro, en el orden vigente la liquidez mundial se expande y se contrae al compás de la política monetaria y los flujos de balances de pagos de los países desarrollados (Cohen, 1989). En efecto, todo el andamiaje legal del sistema monetario internacional les otorga a los países desarrollados la capacidad de emitir una moneda que cumpla con las funciones de divisa. En primer lugar, con la institución del FMI en 1944 y por el período que duraron los Acuerdos de Bretton Woods, los EE.UU. lograron imponer que todas las monedas nacionales solo serían convertibles al dólar, y éste a su vez, sería la única moneda convertible al oro, lo que convirtió al dólar en una divisa fiduciaria; en efecto, si bien la emisión de moneda estaría sujeta al compromiso de mantener una paridad fija de 35 dólares por onza de oro troy, lo cierto es que los EE.UU. no repararon moderación en la política monetaria según hayan sido sus prioridades internas (Cohen, 1989; Serrano, 2004; Boltho, 2011)⁽¹³⁾. En aquel momento, esta potestad de los EE.UU. fue concebida como el “privilegio exorbitante”⁽¹⁴⁾ de poder “consumir por encima de sus capacidades”, o su equivalente, la prerrogativa de poder incurrir en saldos sistemáticos de déficit comercial acumulando deuda en la propia moneda que emite⁽¹⁵⁾.

En segundo lugar, a pesar de que esta expresión del derecho internacional desapareció con la ruptura unilateral de los Acuerdos de Bretton Woods en 1973 –precisamente cuando los EE.UU. no podían mantener la paridad fija– su rol como divisa fiduciaria continúa actualmente, aunque al costo de permitir la competencia que los demás países desarrollados comenzaron a ejercerle en este aspecto, con monedas como el euro, la libra esterlina, el franco suizo y el yen, y en menor medida, el dólar canadiense, el australiano y el won surcoreano. De interés para el argumento de este artículo, activos denominados en el yuan, la moneda china, comenzaron recientemente a operar en el mercado internacional. Cabe destacar que esta competencia fue materializada, en el derecho internacional, con el poder de veto conjunto que mantienen en el FMI los cuatro principales países europeos –Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido– y con el rol de las agencias calificadoras de riesgo, las cuales rara vez rebajan del máximo *rating* a las deudas asumidas por los países desarrollados⁽¹⁶⁾; esto es, tanto el derecho internacional público como el privado consolidan los intereses de los países desarrollados.

Esta capacidad de poder emitir una divisa, sin el respaldo necesario en activos contantes y sonantes, se considerará la división tajante entre los países que padecen en la actualidad el problema de la transferencia, con los países que tienen la potestad de endeudarse en su propia moneda para posibilitar sus transacciones internacionales. En efecto, los países en desarrollo necesariamente deben conseguir esas divisas con las cuales convertir sus monedas nacionales antes de saldar sus cuentas con el resto del mundo, tal como Keynes exhibió el problema de la transferencia en la Alemania de Weimar. En tal sentido, si este grupo de países, en su conjunto, desearan cancelar efectivamente su deuda externa, las divisas transferidas a tal fin solo podrían ser adquiridas previamente a partir de saldos negativos, también en su conjunto, de los balances comerciales de los países desarrollados. De hecho, el déficit comercial de los países emisores de divisas es lo único que permitiría canalizar esa ineludible transferencia de recursos reales por parte del resto de los países para los cuales, al no tener la misma capacidad para emitir una moneda que cumpla con las propiedades de divisas, los procesos de desendeudamiento dependen principalmente del superávit comercial.

13 Las prioridades internas de los EE.UU. iban desde el sostenimiento de la demanda doméstica hasta los gastos militares en el exterior.

14 Expresión acuñada por Giscard d'Estaing, Ministerio de Finanzas y Economía de Francia entre 1962 y 1965 y posterior Presidente de la República (1974-1981).

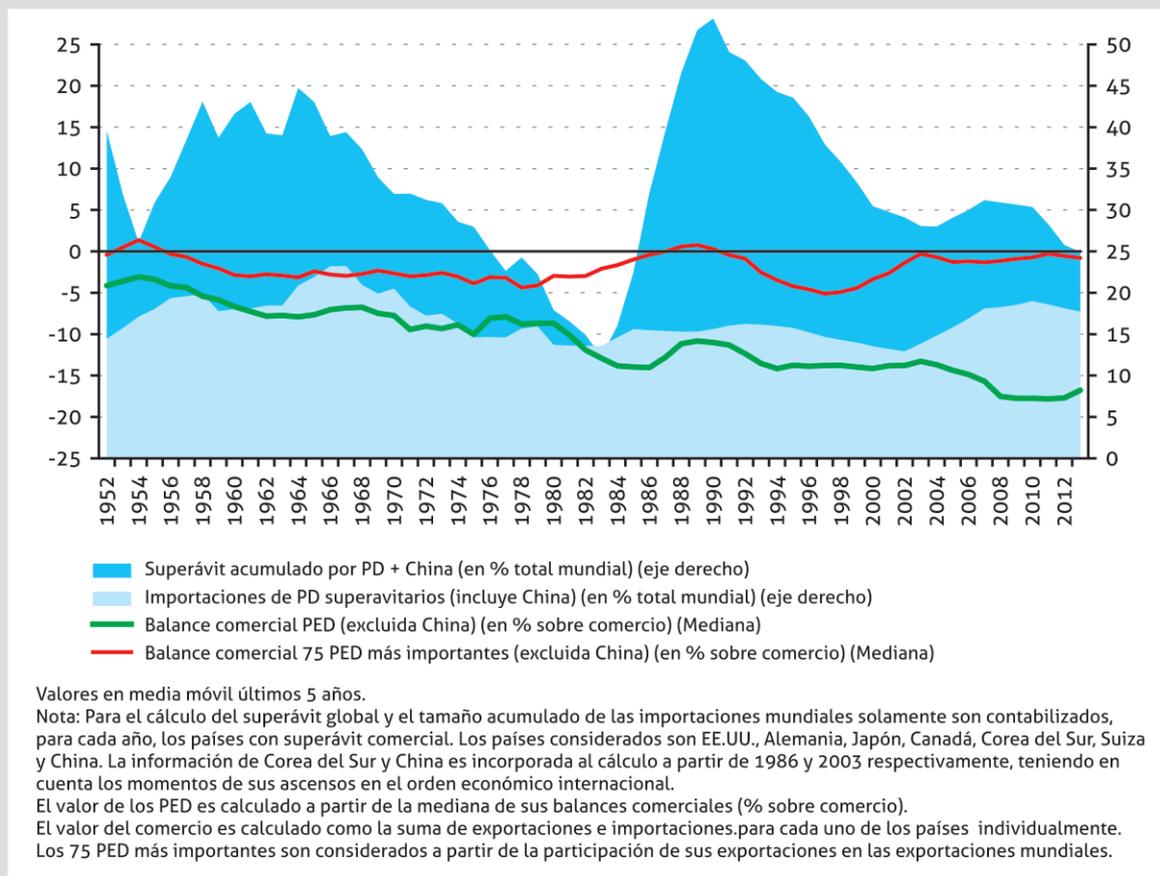
15 Keynes, en cambio, proponía la constitución de una moneda mundial (el *bancor*) bajo el ala de una institución colectiva (International Clearing Union), la cual obligaría a los países superavitarios a aumentar sus importaciones y de esa manera, evitar la perpetuación de desbalances comerciales.

16 Las cuotas en el FMI, que consisten en el poder de voto dentro del organismo, fueron aumentando gradualmente hasta que los países europeos pudieron conseguir conjuntamente el “poder de veto” (al menos el 15% de las cuotas), poder que aún conserva, por sí mismo, los EE.UU. (actualmente con el 17% de las cuotas). Por el contrario, los países emergentes más importantes (por ejemplo, los agrupados dentro del acrónimo BRIC) no cuentan con las cuotas conjuntas suficientes para vetar las decisiones dentro del organismo, aun cuando en importancia del PIB global hayan superado a los cuatro países europeos más importantes. Por otra parte, solo recién en los últimos años se han visto rebajas (muy leves, por cierto) en las calificaciones de las deudas de los países desarrollados, pero precisamente ello fue cuando su rol en el derecho internacional, tras la crisis financiera, era discutido por estos mismos países.

Sin embargo, desde los inicios del sistema monetario internacional fiduciario, la provisión de divisas de los países en desarrollo por la vía del superávit comercial fue limitada para el conjunto. Por medio del Gráfico 1, es posible observar que en las últimas seis décadas, la mayoría de los países en desarrollo registró un déficit comercial en todos los años¹⁷. Salvo pocas excepciones, ello es incluso cierto contando solo los 75 países en desarrollo más importantes en función de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Gráfico 1

Superávit de 6 países desarrollados y China (en porcentaje sobre total mundial) y balance comercial de países en desarrollo (en porcentaje sobre comercio)



Fuente: CEI en base a OMC

Por el contrario, en este mismo período, un grupo de seis países desarrollados y China acumularon sistemáticamente cada año, en promedio, un tercio del superávit global¹⁸. Cabe destacar que este puñado de países superavitarios concentró, para cada año, entre el 15% y el 20% de las importaciones mundiales.

En este sentido, en pos de cancelar sus saldos con el resto del mundo en un determinado año, la mayoría de los países en desarrollo debe de haber obtenido las divisas por la vía de un saldo positivo de la cuenta capital y financiera. En consecuencia, la transferencia de los servicios de la deuda, para la mayoría de ellos en un determinado año, debe de haberse realizado a partir de divisas adquiridas no por el resultado comercial, único canal efectivo de desendeudamiento, sino por la inversión extranjera directa, la inversión en cartera, el refinanciamiento de los servicios de deuda o la disminución de las reservas internacionales que los países en desarrollo se encuentran obligados a acumular para resguardarse de períodos en los cuales los otros canales se encuentran cerrados. A excepción de la última, todas las demás opciones de transferencia implicaron, en un plazo posterior, la devolución

17 La mayoría puede determinarse por la mediana de los balances comerciales de los países en desarrollo.

18 En este Gráfico y en los que siguen, se utilizará el indicador de la media móvil de los últimos 5 años.

de ese mismo ingreso de divisas por la cuenta capital y financiera¹⁹.

De esta manera, el “privilegio exorbitante” que supone la capacidad de emitir divisas se relativizó, en el orden internacional vigente, al financiamiento de los déficits comerciales de los países en desarrollo, y en cierta medida también, al financiamiento de los servicios de la deuda de estos mismos países. En la próxima subsección, se verá cómo el aspecto comercial del orden fue el que relativizó el privilegio.

3.2 El orden comercial: el proteccionismo consolidado de los países desarrollados

El objeto principal de las Conferencias de la década del 40 era desarmar el sistema “proteccionista”, “anárquico”, “imperial” y de “empobrecimiento del vecino” característico del período de entreguerras, y por el contrario, retornar a las bondades del libre comercio propiciadas por el orden anterior, conocido como el “patrón oro” (Tussie, 1988; Gowa y Kim, 2005). Sin embargo, en 1945 el mundo no era lo que había sido entre 1870 y 1914. En primer lugar, porque en las tres décadas anteriores se habían consolidado diversos intereses sectoriales en virtud de aquel mismo sistema proteccionista que se quería dismantelar. Pero en segundo lugar, fundamentalmente, porque la nueva hegemonía económica mundial, los EE.UU., gozaban de un grado de autonomía largamente superior al que afrontaba la hegemonía saliente, el Reino Unido, sobre todo en lo referente a las materias primas. En tal sentido, el desplazamiento definitivo del centro de producción industrial desde Europa hacia el norte del continente americano, corolario del fin de la Segunda Guerra, reducía por sí mismo la importancia del comercio “Norte-Sur”; esto es, el flujo de intercambios de productos primarios por productos industriales, la característica usualmente destacada para describir la inserción internacional de los países “periféricos” durante el orden del patrón oro (Palma, 1987).

El Cuadro 1 resume esta característica de la hegemonía entrante. En primer término, mientras que en el período 1948-1953 la proporción de importaciones sobre el PIB era del 20% para el Reino Unido y superior al 10% para el resto de los principales países de Europa Occidental (Alemania, Francia e Italia), para los EE.UU. aquel *ratio* no alcanzaba el 3%²⁰. En segundo término, en el período 1962-1967, primeros años para los que se cuenta con información desagregada de comercio, los EE.UU. registraron un superávit sectorial de materias primas del 0,2% respecto de su PIB. Por su parte, el Reino Unido continuaba siendo un importante demandante neto de este tipo de bienes, por lo que registraba un déficit sectorial cercano al 5% del PIB; el resto de Europa exhibía una característica similar, con un déficit sectorial promedio del 4,2% del PIB para Alemania, del 2,2% para Italia y del 1% para Francia. En este sentido, los cuatro principales países europeos explicaban en aquel período más de un tercio de las importaciones mundiales de bienes agrícolas, cuando para las importaciones en general representaban menos de un cuarto del total mundial.

La autonomía económica de los EE.UU. implicaba que un orden económico internacional delineado bajo su tutela no podía estar ajeno a las tensiones internas. En efecto, las voluntades del Poder Ejecutivo tanto de derribar los “bloques imperiales de comercio” como de promover el crecimiento económico de Europa Occidental y Japón –todo lo cual hacía necesario aumentar el volumen de sus importaciones– se contraponía a la voluntad del Congreso –quien expresaba en mejor medida los múltiples intereses sectoriales de los EE.UU.– de no sobreexponer la industria doméstica al riesgo de la competencia extranjera. Así, en el diseño del nuevo orden, los EE.UU. debían “administrar” el grado de apertura comercial. No muchas veces reconocido por la historiografía económica, el paso de la hegemonía británica a la estadounidense puso límites naturales para alcanzar uno de los objetivos más deseados del “patrón oro”: el libre comercio²¹.

19 Por ejemplo, los servicios de los nuevos préstamos o la remisión de utilidades.

20 Esto explica por qué cuando la economía estadounidense quintuplicaba la economía británica, ambos representaban en dicho período una proporción similar de las importaciones mundiales.

21 Chang (2003) hace una excelente reseña sobre la “historia oficial”, en la que se resalta que de los últimos 200 años, solamente el período de entreguerras fue “adverso al libre comercio”.

Cuadro 1

Características de los EE.UU. y principales países de Europa Occidental

	Índice del PIB (Base 100 = EE.UU.)				Importaciones / PIB (en %)			Importaciones (en % impo mundiales)			Importaciones de productos agrícolas (en % impo. agrícolas mundiales)		Balance comercial del sector agrícola (en % sobre PIB)	
	1870	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1962- 1967	1997- 2002	1962- 1967	1997- 2002
EE.UU.	100,0	100,0	100,0	100,0	2,9	3,2	10,9	13,5	11,9	17,5	10,8	9,6	0,2	0,1
Reino Unido	101,8	14,0	13,7	15,1	20,2	16,2	22,3	12,1	8,2	5,4	13,6	6,1	-4,9	-0,8
Alemania	73,3	10,1	15,4	21,8	11,6	14,3	22,0	4,5	9,6	7,7	12,0	8,3	-4,2	-0,6
Francia	73,3	12,6	13,4	15,1	10,7	10,8	21,2	5,0	5,3	5,1	6,1	5,5	-1,0	0,7
Italia	42,5	5,9	8,4	12,6	12,4	13,2	18,2	2,5	4,1	3,7	5,1	5,0	-2,2	-0,5

*Para Alemania, Francia e Italia, el período corresponde a 1951-1953.
Nota: Valores en promedio simples anuales.

Fuente: CEI en base a OMC, FAO, Naciones Unidas y Maddison (2007)

En consecuencia, el orden comercial instituido en la posguerra consolidó en el derecho internacional los intereses sectoriales de los EE.UU. en particular, pero que por elevación alcanzó a los países desarrollados en general. Como se verá, las normativas internacionales de comercio establecidas favorecieron la liberalización del volumen de comercio en aquellos sectores donde los países desarrollados contaban con las capacidades productivas para competir en el mercado mundial, y por el contrario, restringieron el volumen de comercio en aquellos sectores donde los países en desarrollo amenazaban seriamente con desplazar a sus industrias domésticas. Estas restricciones, que se denominarán aquí "proteccionismo consolidado", deberán diferenciarse de otras expresiones o prácticas proteccionistas *ad hoc*, como la aplicación de medidas de salvaguardia, derechos compensatorios, barreras técnicas o normas fitosanitarias. La diferencia es importante dado que el proteccionismo consolidado implica una segmentación neta en el orden internacional, en donde los países desarrollados pueden restringir, por generaciones enteras y legitimados por el derecho internacional, las importaciones que son contrarias a sus intereses sectoriales (Berlinsky y Stancanelli, 2010); por el contrario, sólo valiéndose del espectro del proteccionismo *ad hoc*, toda medida de protección de los países en desarrollo tenderá a ser de carácter puntual y esporádica, lo que impide la aplicación de una política de protección sistemática para impulsar el desarrollo de sus industrias domésticas⁽²²⁾, al menos sin con ello ser acusados de incumplir con sus obligaciones asumidas en el derecho internacional (Agosin y Tussie, 1993).

El proteccionismo consolidado es la característica definitoria del orden comercial surgido en la posguerra y vigente en la actualidad con sus matices. Precisamente, se sostendrá que estos matices fueron producto de la mutación de las expresiones del proteccionismo consolidado conforme fue variando la estructura económica mundial respecto de dos factores: las relaciones de fuerzas entre las potencias globales y las capacidades industriales que fueron adquiriendo los países en desarrollo. A continuación, se dividirá el orden comercial vigente en cuatro etapas según estos cambios observados en la estructura económica mundial. El propósito es revelar, para cada una de estas, las expresiones de los intereses sectoriales de los países desarrollados en el derecho internacional⁽²³⁾.

22 Lo que Chang (2003) rescató como la clave de la industrialización de los países desarrollados.

23 Esta periodización se propone sobre la base de una extensa revisión de la literatura.

1° etapa (1945-1967): los cimientos del orden actual. El Acta de Negociaciones Recíprocas, la exclusión de la agricultura y la protección de la industria europea

La primera etapa que se destacará es la que precisamente forjó los principios rectores del orden actual y sobre los cuales, en base a los cambios en la estructura económica mundial, se han ido realizando los desvíos normativos. Por su condición de hegemonía económica indiscutida en esta época, estos principios rectores fueron impuestos por los EE.UU. en función absoluta de sus intereses internos. En el contexto de posguerra, los EE.UU. necesitaban trazar un triángulo, que equilibrara la apertura multilateral del comercio, las demandas de protección por parte de importantes sectores domésticos y la promoción del crecimiento económico de Europa Occidental y Japón. En primer término, debido a que se consideraba que el comercio discriminatorio o "imperial" conducía a la guerra⁽²⁴⁾, en segundo término, debido al grado de autonomía que gozaban los EE.UU., y por último, en el marco de la política de "contención" de la expansión soviética.

En dicho contexto, los EE.UU. erigieron una institución de gobernanza global del comercio, el GATT, solo extendiendo su legislación interna al resto del mundo: el Acta de Negociaciones Recíprocas de 1934⁽²⁵⁾. En efecto, el Acta contenía lo necesario para delinear gran parte de aquel triángulo. En primer lugar, contenía la disposición de la cláusula de la "nación más favorecida" (NMF), la que extendía las concesiones arancelarias realizadas en el marco de una negociación con un país a todos aquellos con los que luego se celebrasen acuerdos comerciales; de esta manera, negociaciones en principio bilaterales enlazarían un flujo de comercio multilateral antes que discriminatorio, inversamente a lo que sucedía en los años de entreguerras⁽²⁶⁾. En segundo lugar, prevalecía el enfoque *quid pro quo* de las concesiones arancelarias; esto es, que todo aumento de las importaciones estadounidenses debía recibir a cambio una equivalencia en el aumento de sus exportaciones, con lo que el Congreso apuntaba a mantener la posición de su industria en el plano mundial tras la apertura del comercio emprendida por el Poder Ejecutivo. En tercer lugar, procuraba el procedimiento de negociación conocido como la regla del principal proveedor, el cual implicaba que las negociaciones comerciales solo podrían ser iniciadas por el principal país origen de las importaciones y sobre una base producto por producto, lo que posibilitaba tanto limitar la exposición de la industria a la competencia extranjera como favorecer a una política selectiva de a quién beneficiar con el aumento de sus importaciones.

El hecho de que los EE.UU. extendieran el Acta de Negociaciones Recíprocas a las normas globales de comercio implicó un perjuicio directo a la inserción de los países en desarrollo en el orden económico que estaba emergiendo. En primer lugar, el requisito *quid pro quo* socavaba las bases del proceso incipiente de industrialización, para el cual los países en desarrollo debían generar un resto de divisas para poder importar los insumos y bienes de capital esenciales a tal fin. Sin embargo, en 1938 y en 1952, los EE.UU. representaban el 13% y el 18% de las exportaciones mundiales respectivamente, pero solo el 8,6% y el 12,5% de las importaciones; más aún, en ese último año, los EE.UU. absorbieron el 32% del superávit comercial global⁽²⁷⁾. En consecuencia, si todo aumento de las importaciones estadounidenses debía estar ligado a un aumento de la misma magnitud de sus exportaciones, y en los sectores en que los EE.UU. estaban interesados, entonces las negociaciones que se institucionalizaron en el GATT favorecerían a la perpetuación de una posición sistemática entre países superavitarios (EE.UU.) y países deficitarios (el resto del mundo)⁽²⁸⁾.

En segundo lugar, el procedimiento del principal proveedor impedía que los países en desarrollo obtuvieran concesiones unilaterales por medio de la cláusula NMF. En efecto, si bien favorecía a forjar un comercio multilateral antes que discriminatorio, la cláusula NMF acarreaba el temor del Congreso de los EE.UU. de que aumentara el volumen de sus importaciones sin obtener a cambio una concesión de los países del GATT no negociantes. Sin embargo, la regla del principal proveedor procuraba que las negociaciones dentro del GATT solo podían realizarse entre los principales exportadores mundiales (los países desarrollados) y bajo el ardid de la proliferación de

24 Cordell Hull, Secretario de Estado de la administración Roosevelt y apuntado como el mentor del orden actual, explícitamente afirmaba que el comercio multilateral era conducente a la paz (Tussie, 1988).

25 La institución alternativa era la Organización Internacional del Comercio (OIC), la que consideraba, entre otros elementos, la coordinación para lograr el pleno empleo mundial. Sin embargo, los EE.UU. nunca ratificaron a la OIC y en cambio, unilateralmente, llamaron a la puesta en vigor de su artículo 17, que contenía las características que finalmente constituyeron el GATT. Este como extensión de la legislación interna de los EE.UU. quedó expuesto en el hecho de que las primeras cinco rondas de negociaciones tuvieron que coincidir con las renovaciones por el Congreso del Acta de Negociaciones Recíprocas.

26 De hecho, la cláusula fue producto de la insistencia de Cordell Hull sobre el Congreso, dado que el Secretario de Estado buscaba reducir las tensiones de la política mundial características de esta época.

27 Los EE.UU. venían presentando superávit de balanza comercial sistemáticos desde 1880 (Cohen, 1989).

28 Esta fue la principal discordia entre los EE.UU. y Gran Bretaña en las Conferencias Internacionales de mediados de 1940. En efecto, la delegación británica, liderada por Keynes, insistía en la necesidad de un mecanismo de compensación entre países superavitarios y países deficitarios.

las subdivisiones del nomenclador arancelario (Gowa y Kim, 2005)⁽²⁹⁾, esto último, para definir los productos concesionados lo más estrechamente posible y con ello restringir la extensión de la cláusula NMF a los países no negociantes⁽³⁰⁾. Tanto el enfoque *quid pro quo* como la regla del principal proveedor significaron un cambio radical respecto del anterior orden tutelado por el Reino Unido, de cara a las condiciones para el desarrollo industrial de los países atrasados⁽³¹⁾; en efecto, la política comercial del país insular se basó por entero en la liberalización unilateral de sus importaciones, reflejado en el arancel general del 0% entre 1848 y 1933⁽³²⁾.

La regla del principal proveedor podría haber beneficiado a los países en desarrollo en aquellos productos que estos proveían predominantemente en el mercado mundial: los productos primarios. Sin embargo, siguiendo las preocupaciones del Congreso, en 1954 los EE.UU. introdujeron en el GATT un *waiver* que excluía a los productos agrícolas de las negociaciones comerciales. El *waiver* de los EE.UU. significó, en los hechos, la exclusión del sector de las todas las normas del GATT⁽³³⁾, lo que quedó formalmente sellado en 1962 con la celebración de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea (CEE), quizás el esquema de protección de los países desarrollados más profundo del orden vigente y cuyo impacto negativo para los países en desarrollo fue determinante (Berlinsky y Stancanelli, 2010). De esta manera, la pretendida apertura multilateral de comercio se limitó solo a los productos industriales y a los países desarrollados, dado que únicamente estos contaban con el poder de iniciar y concluir el alcance de una negociación comercial.

En rigor, la exclusión de la agricultura de las normas de comercio no es una propiedad del orden actual, sino que fue una de las barreras proteccionistas del período de entreguerras que, en virtud de los intereses sectoriales creados, no pudo ser derribada en esa pretensión de volver al libre comercio⁽³⁴⁾. En efecto, de este período se destaca la aprobación del Acta de Agricultura en 1933, la cual expresa las políticas fundamentales de los países desarrollados respecto de la protección del sector aún en la actualidad: aranceles elevados, cuotas de importación⁽³⁵⁾ y sostenimiento de precios domésticos y de exportación.⁽³⁶⁾

Por último, de esta primera etapa se destaca la consolidación de otra de las expresiones del proteccionismo de los países desarrollados: la integración comercial europea. Concluida la Segunda Guerra, los países de Europa Occidental no estaban en condiciones de competir con el poderío industrial estadounidense, por lo que el enfoque *quid pro quo* no sería funcional a su recuperación industrial. Los EE.UU., anhelando fomentar el crecimiento económico en esta parte del mundo, debieron por tanto atenuar la aplicación de las reglas del GATT a este grupo de países. Ya en 1948, con la conformación de la Unión Europea de Pagos (UEP), se había concedido a los países europeos una primera gran excepción a las reglas convenidas en las Conferencias de los años cuarenta: la facultad de compensar las transacciones intra-europeas sin necesidad de utilizar dólares, lo que favorecía ampliamente el comercio intra-europeo en detrimento del comercio con otros países del mundo; así, la UEP significó el antecedente directo de la conformación de la CEE, el bloque de comercio preferencial más discriminatorio del mundo en la actualidad⁽³⁷⁾. Para contemplar la conformación de la CEE, el GATT incluyó entre sus normas el artículo XXIV, que permite el comercio preferencial bajo determinadas condiciones que se ajustaban a los planes europeos de la inmediata posguerra⁽³⁸⁾. Además, los EE.UU. toleraron que los países europeos se rehusaran a extender, como establecía la cláusula NMF, sus concesiones arancelarias a Japón, cuyas exportaciones estaban compuestas predominantemente por bienes

29 Esto es destacado por los autores como "*tariff specialization*". El código arancelario de los EE.UU. aumentó de 6.421 líneas arancelarias en 1963 a 10.175 en 2000.

30 Por caso, Gowa y Kim (2005) destacan que en las Rondas de 1955-1956, de las 59 reducciones de aranceles que realizaron los EE.UU. en negociaciones con el Reino Unido, Canadá, Francia y Alemania, en ninguna de ellas los beneficios podían extenderse a más de un país, dadas las definiciones estrechas en los productos en donde se otorgaban las concesiones.

31 En esa época constituido por la mayoría de los países europeos.

32 Por el contrario, aún en 1913 el arancel promedio para los productos manufacturados era del 44% en los EE.UU., 30% en Japón, 20% en Francia, 18% en Italia y 13% en Alemania.

33 Aunque cabe destacar que el artículo XI del GATT de 1947, respecto de la prohibición de cuotas de importación, nunca fue aplicado para el caso de los bienes agrícolas.

34 Algunas de las medidas provenían incluso del período del patrón oro. Por caso, Francia y el Imperio Alemán fueron renuentes a liberalizar su agricultura en los acuerdos de libre comercio típicos del siglo XIX.

35 Actualmente, la OMC prohíbe la imposición de cuotas de importación para productos agrícolas; sin embargo, como sustituto se utilizan las cuotas arancelarias, las cuales consisten en un arancel diferenciado hasta una determinada cantidad, y pasada la misma, un arancel tan alto que resulta "prohibitiva" su importación.

36 De hecho, el Acta de Agricultura entraba en plena tensión con el Acta de Negociaciones Recíprocas, dado que le procuraba al Departamento de Agricultura la potestad de retrotraer concesiones arancelarias de las negociaciones llevadas a cabo por la Oficina del Representante Comercial.

37 De la lectura de OMC (2011) se deduce que mientras el comercio intra-europeo representa entre el 20% y el 25% de todo el comercio mundial, en lo que respecta al total del comercio preferencial representa el 50%.

38 Estas son, fundamentalmente, la eliminación mutua de las barreras arancelarias en un plazo relativamente breve (no superior a los diez años).

textiles de bajo costo, cuando este país ingresó al GATT en 1955; como se verá, esto último supuso el primer gran desvío de los principios rectores del nuevo derecho internacional sobre los bienes industriales (no discriminación –Artículo II del GATT– y prohibición de cuotas de importación –Artículo XI–) que proliferaron en la etapa siguiente, a iniciativa propia de los EE.UU.⁽³⁹⁾

El resultado de la configuración del orden comercial en la posguerra puede extraerse del trabajo de Cohen (1989): entre 1959 y 1967, mientras que el crecimiento en volumen del comercio mundial fue del 8,7% anual, el comercio entre los países desarrollados creció al 10,1% anual y el comercio entre los países Miembros de la CEE creció al 13,5% anual. Así, se exhibe una de las características principales de la primera etapa del orden, sobre las cuales luego se irán conviniendo los desvíos: la consolidación de normas globales de comercio que tuvieron como ímpetu favorecer el comercio entre los países desarrollados en general y entre los países europeos en particular.

2° etapa (1968-1986): acuerdos de "market sharing" y el Código de Subsidios

La lógica general de la segunda etapa fue el desvío de los principios rectores del GATT conforme las industrias de los países desarrollados comenzaron a verse amenazadas, tanto por el comercio entre este grupo de países como, fundamentalmente, por el comercio con los países en desarrollo, acusados de afrontar "bajos costos laborales"⁽⁴⁰⁾. En efecto, las concesiones que fueron negociándose entre los países desarrollados en el GATT habían sido asumidas, en realidad, de manera de restringir su extensión a los países en desarrollo. Empero, los segundos fueron aumentando en forma progresiva la participación de los bienes industriales en sus exportaciones totales, con lo que se generó una competencia inédita en las industrias domésticas de los primeros. Si bien los textiles fueron el máximo exponente de este nuevo escenario⁽⁴¹⁾, para un número reducido de países en desarrollo, denominados Nuevos Países Industrializados (NIC)⁽⁴²⁾, la competencia abarcó también a sectores de la siderurgia y de la metalurgia.

Las primeras negociaciones por los desvíos de los compromisos multilaterales habían sido llevadas a cabo entre los EE.UU. y Japón, país que por aquellos años representaba el 13% de las exportaciones mundiales de textiles. La creciente competencia de los productos japoneses en el mercado estadounidense, a la par que el poder ejecutivo toleraba las restricciones que imponía Europa, levantó fuertes presiones en el Congreso para detener el desplazamiento de la industria doméstica. Así, a principios de los años 60, se estableció el primer prototipo de lo que luego sería un uso extendido en los años 70 y 80: los acuerdos de "restricciones voluntarias de las exportaciones", o de "market sharing". En efecto, estos acuerdos consistían en un reparto explícito del mercado que establecía cuotas de exportación por país de origen y por país de destino; esto es, en clara violación tanto del artículo II (principio de no discriminación) como del artículo XI (prohibición de cuotas de importación) del GATT. Para los países en desarrollo involucrados, la alternativa a esta suscripción "voluntaria" a los toques de exportación era la directa imposición unilateral de cuotas de importación por parte de los países desarrollados⁽⁴³⁾, los cuales a su vez negociaban este tipo de acuerdos para legitimar el desvío de sus compromisos multilaterales (Strange, 1979).

Así, en 1961 se suscribió el Acuerdo de Corto Plazo para el Comercio Internacional de Textiles de Algodón (ACP), y en 1962, el Acuerdo de Largo Plazo (ALP). Si bien la expiración del ALP se preveía para 1967, la competencia creciente de nuevos países en desarrollo y la utilización cada vez mayor de fibras sintéticas procuraron que el acuerdo original se profundizara aún más, con lo cual se llegó a abarcar a más países y a todo tipo de textiles en el Acuerdo Multi-Fibra (AMF) de 1974; también previsto para extenderse tan solo por cinco años, el AMF fue renegociándose periódicamente hasta convertirse en el Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV) en 1995⁽⁴⁴⁾.

39 En efecto, los EE.UU. absorbieron casi por entero el costo del crecimiento económico de Japón: cuando en el período 1957-1961 los EE.UU. representaban el 9,5% de las exportaciones del resto de los países del mundo, para Japón representaba el 25%; por el contrario, los principales cuatro países europeos, que en conjunto representaban el 20% de las exportaciones del resto de los países del mundo, para Japón significaban solo el 5,7%. De esta manera, en los EE.UU. fue germinándose la semilla que lentamente dio lugar al proteccionismo.

40 La situación de esta etapa dio lugar a una literatura denominada "nuevo proteccionismo" en los centros de investigación de los países desarrollados. Véase Strange (1979), Kalher (1985) y Nivola (1986).

41 La cantidad de países en desarrollo que destinaban una proporción de bienes textiles superior al 10% de sus exportaciones totales, pasaron de 13 en el período 1962-1964 a 24 en 1972-1974; en el caso de aquellos cuya proporción era superior al 5%, la cantidad pasó de 25 a 48 en el mismo lapso. Durante este período, los países en desarrollo pasaron de representar el 19,8% de las exportaciones mundiales de bienes textiles al 29,6%.

42 Estos son Brasil, Corea del Sur, Hong Kong, la India, Indonesia, Malasia, México, Singapur, Tailandia y Taiwán.

43 Los desvíos de los compromisos dentro del GATT no eran fácilmente recusables, dado que no existía un mecanismo de solución de controversias con la capacidad de *enforcement* como actualmente tiene la OMC.

44 Otros acuerdos de *market sharing* abarcaron los sectores de la siderurgia, la industria naval y hasta de los automóviles, aunque en estos casos las negociaciones fueron principalmente entre países desarrollados. Por otra parte, acuerdos de este tipo fueron realizados en sectores donde los países desarrollados no competían directamente, como los Acuerdos Internacionales del Café (AIC) que comenzaron en 1962.

Por su parte, los NIC comenzaron a ejercer una competencia inédita en otros sectores industriales de los países desarrollados, por lo que estos buscaron restringir el volumen de comercio a partir de un acuerdo multilateral que limitara el uso de los subsidios en las exportaciones. En efecto, los NIC habían podido competir, entre otros factores, merced a esta política de promoción⁽⁴⁵⁾. Los EE.UU., principalmente, comenzaron a presionar por la suscripción del Código de Subsidios en el marco del GATT. Si bien el contexto de la Guerra Fría, aún presente en esta etapa, impidió la aplicación del Código para el conjunto de los países en desarrollo⁽⁴⁶⁾, los EE.UU. pudieron inducir con éxito a que los principales NIC lo adoptaran⁽⁴⁷⁾.

En suma, en esta segunda etapa se exhibe otra característica principal del orden internacional: el desvío de las normas multilaterales de comercio por parte de los países desarrollados cuando los países en desarrollo adquirieron capacidades productivas que amenazaban con el desplazamiento de sus industrias, precisamente en una época caracterizada por la depresión económica mundial y las altas tasas de desempleo en los primeros. Las dos etapas siguientes no escaparon a las características principales de las dos primeras etapas, al compás de nuevos cambios que fueron aconteciendo en la estructura económica mundial.

3° etapa (1986-2007): profundización de la protección agrícola de los países desarrollados y compromiso de los países en desarrollo a su apertura comercial

La tercera etapa se inicia con la conclusión de la Guerra Fría, lo cual implicó no solo la confirmación de la hegemonía económica de los EE.UU. (en conjunto con el ascenso de Europa Occidental y Japón) sino también el paso a la hegemonía política. De hecho, gran parte del período seguido a la caída del bloque soviético ha sido descrito como de "unipolaridad" en las relaciones internacionales, por lo que esta etapa fue la más perjudicial para los países en desarrollo en la evolución del derecho internacional. En efecto, la institución de la OMC en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay del GATT iniciada en 1986, implicó la profundización del alcance de aquellas normas multilaterales que solo eran provechosas a los intereses de los países desarrollados (Lavopa y Mango, 2014). En primer lugar, mientras que en el GATT se les exceptuaba de cumplir, la OMC extendió plenamente las normativas multilaterales de comercio sobre los bienes industriales al conjunto de los países en desarrollo; de esta manera, por primera vez en el orden internacional surgido en la posguerra se comprometió la apertura comercial de este grupo de países⁽⁴⁸⁾. En segundo lugar, la OMC restringió las condiciones en las cuales se puede hacer uso de las cláusulas de escape que la normativa del GATT laxamente permitía⁽⁴⁹⁾. En tercer lugar, la OMC amplió el alcance de las reglas comerciales con un abanico de nuevos acuerdos que, por la naturaleza de los temas, solo podían inducir a aumentar el volumen de exportaciones de los países desarrollados y el nivel de importaciones de los países en desarrollo: las regulaciones del comercio de servicios, de la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones relacionadas con el comercio. Por último, no debe pasarse por alto que la OMC se complementó con un Órgano de Solución de Diferencias con una alta capacidad de *enforcement* de los acuerdos, lo que acotó el margen de los Miembros para incumplir con las obligaciones.

Si bien, en contrapartida a estos nuevos acuerdos, los países desarrollados aceptaron incluir al sector agrícola en las normativas multilaterales de comercio⁽⁵⁰⁾, este *grand bargain* no fue sino un intercambio de sujeciones legales de los países en desarrollo por voluntades políticas de los países desarrollados (Ostry, 2002). En efecto, los nuevos acuerdos destacados únicamente diferenciaron las obligaciones asumidas por cada grupo de países en los "tiempos de implementación" de las normas multilaterales a la legislación interna, y aun así, estos tiempos eran demasiado

45 A modo de ejemplo, durante la década del 70, Brasil destinó subsidios por un valor del 25% de sus exportaciones de manufacturas, con lo que multiplicó por nueve sus exportaciones a los EE.UU. (Tussie, 2011).

46 Véase Lavopa y Mango (2014). El Código de Subsidios fue incorporado al GATT en 1979, pero los países en desarrollo no estaban obligados a sujetarse a estas normas.

47 Al igual que los acuerdos de *market sharing*, la alternativa de los NIC de no aceptar el Código de Subsidios era la posible retaliación unilateral que les podrían imponer los EE.UU.; por ejemplo, la aplicación de un derecho compensatorio que no estuviera regulado por un acuerdo internacional.

48 En efecto, los países en desarrollo podían "acceder" a las concesiones arancelarias otorgadas entre países desarrollados en el GATT sin otorgar concesiones propias a cambio, aun cuando se destacó que rara vez los primeros recibían los beneficios de las negociaciones comerciales entre los segundos. Por otra parte, en el GATT los países en desarrollo no solían ser acusados ante un tribunal de expertos en caso de restringir sus importaciones. Por el contrario, durante las dos primeras etapas del orden internacional la preocupación de los países desarrollados se centró en evitar un crecimiento excesivo de las exportaciones de los países en desarrollo.

49 Por ejemplo, los Acuerdos de Salvaguardia y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias especifican las condiciones, los procedimientos y los mecanismos de resarcimiento para que un país pueda disponer de los artículos XIX y XX del GATT, los cuales permiten restringir las importaciones en caso de perjuicio a la industria doméstica o por motivos de salud pública, respectivamente. Los requisitos de estos acuerdos son tan onerosos que en ocasiones a los países en desarrollo les resulta prohibitivo disponer de ellos.

50 Algunos comentaristas consideraron esta inclusión como un acuerdo entre los países desarrollados para limitar la "guerra de subsidios" que se daba en este sector.

cortos y arbitrarios como para presumir una preocupación por las necesidades de los países en desarrollo⁽⁵¹⁾. Por el contrario, el Acuerdo sobre la Agricultura supuso la profundización de los esquemas de protección agrícola de los países desarrollados. En primer término, los aranceles consolidados en la OMC resultaron más altos de los que aplicaban, sin obligaciones asumidas, al inicio de la Ronda Uruguay (de por sí altos); en segundo término, el límite máximo establecido para los subsidios a la producción también superó la media de los valores históricos⁽⁵²⁾, en tercer lugar, a diferencia de los tiempos de implementación previstos en los otros acuerdos, la reducción a los subsidios a la exportación fue un mero compromiso político de "continuar con las negociaciones"⁽⁵³⁾.

Por último, cabe destacar que el AMF, suscripto en la segunda etapa del orden y previsto para expirar en 1994, se cambió por el ATV, lo que significó de hecho una nueva prolongación del mismo tipo de acuerdo de *market sharing* por diez años más. Ahora bien, es interesante destacar que a pesar de que la etapa de la unipolaridad resultó largamente perjudicial para los países en desarrollo en términos de la evolución del derecho internacional, el impacto sobre el balance comercial de este grupo estuvo compensado en la primera década del 2000 debido a la irrupción de China en las importaciones mundiales, los altos precios de los *commodities* y el crecimiento económico mundial más fuerte desde la posguerra. Sin embargo, en los últimos años todas estas características comenzaron a evanecerse, y sobre todo fruto del descenso en la tasa de crecimiento mundial, lentamente se está consolidando una cuarta etapa dentro del orden internacional.

4° etapa (2008 – presente): crisis internacional, proteccionismo sofisticado y "forum shopping"

La cuarta etapa se inaugura a partir de dos fenómenos recientes en la economía mundial, por lo que aún no están materializados (es decir, expresados en el derecho internacional) los brotes proteccionistas de los países desarrollados. Estos fenómenos son la crisis económica desatada en 2008 y la parálisis de las negociaciones en la OMC. Tal como sucedió en la segunda etapa, se puede entrever una latente disposición de los países desarrollados a desviarse de las normas multilaterales de comercio cuando, en una época de depresión económica mundial, aumenta la competencia de los países en desarrollo.

Así como en la década del 70, la crisis económica que comenzó en 2008 hizo resurgir las banderas del proteccionismo; si bien el rebrote proteccionista no fue un patrón exclusivo de los países desarrollados, lo es el hecho de buscar, como entonces, la suscripción de nuevos acuerdos internacionales que legitime el desvío de los compromisos de la OMC. Por su parte, la parálisis de las negociaciones en esta institución imposibilita que estos desvíos se hagan en dicho marco, como sucedió con los acuerdos de *market sharing* implementados en el GATT. Así, a partir del 2008 comenzó a tomar impulso la estrategia por parte de los países desarrollados de multiplicar los foros negociadores, lo que tornaría más compleja la expresión "proteccionismo consolidado" al entrecruzar diferentes normas provenientes de distintos ámbitos. Dado el estado emergente de esta etapa, en lo que sigue sólo se destacarán dos de las estrategias que apuntan a desviarse de las normas de comercio.

En primer lugar, ante la cantidad de disciplinas que impiden la restricción del comercio por vías más "tradicionales", emerge con fuerza un proteccionismo "sofisticado", como es el caso del "proteccionismo verde". Esta forma de proteccionismo tiene en cuenta la aplicación de diversas medidas restrictivas al comercio, aun en contra de la letra de la OMC, en función de estándares ambientales que los mismos países desarrollados definen, tanto en su propio seno como en organizaciones más afines a sus intereses⁽⁵⁴⁾. Así, por ejemplo, las medidas sobre "procesos y métodos de producción" restringen las importaciones de los bienes que han sido producidos bajo procesos definidos como "contaminantes", motivo por el cual se desvían de las normas asumidas en la esfera multilateral⁽⁵⁵⁾. Por consiguiente, dado que los procesos de producción dependen por lo general de las características propias de un país, el proteccionismo ambiental termina violando el principio rector de la no discriminación. Obviamente, los principales perjudicados por las restricciones ambientales son los países en desarrollo, lo que pone de manifiesto aquel rasgo de disminución de las importaciones de los países desarrollados cuando los primeros aumentan su

51 Los tiempos de implementación fueron, por lo general, de 4 años para los países en desarrollo y de 8 años para los países menos adelantados. En algunos casos, las normas multilaterales tuvieron que ser implementadas sobre la base de los fallos del Órgano de Solución de Diferencias, por ejemplo, los casos paradigmáticos de Brasil-Autos (1996), Indonesia-Autos (1996) e India-Autos (1998).

52 Asimismo, se dejó una gran flexibilidad para intercambiar la naturaleza del subsidio desde las cajas restringidas (las cajas ámbar y azul) a la caja irrestricta (la caja verde).

53 Así, hubo compromisos de eliminar los subsidios a la exportación agrícola en los años 2000, 2005 y 2013, pero en todos los casos el resultado fue una nueva postergación de las negociaciones.

54 La mayor afinidad hacia los países desarrollados se debe tanto por la exclusividad de la organización (v.g., OCDE) como por la mayor capacidad técnica de sus negociadores (v.g., OACI).

55 Para un análisis acabado sobre el "proteccionismo verde", véase Lottici *et al.* (2013). En este trabajo se destacan las normas ambientales, definidas y en definición, que se "entrecruzan" con las normas de la OMC.

participación en las exportaciones industriales mundiales.

En segundo lugar, en los últimos años cobraron relevancia las negociaciones por los denominados "mega-acuerdos regionales", los que por su naturaleza tienen nuevamente como objetivo consolidar normas que aumenten las importaciones de los países en desarrollo y que protejan las industrias –en este caso, las de alto valor agregado– de los países desarrollados. Como describe CEPAL (2013), los mega-acuerdos apuntan a constituir un marco de derecho internacional para las mentadas cadenas globales de valor, con lo cual se profundizarían las normas sobre los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual; en el estado del arte, esto volvería a significar la consolidación en el derecho internacional de un patrón de comercio mayormente beneficioso a los países desarrollados⁵⁶.

En suma, el orden económico internacional surgido en la posguerra y aún vigente con sus matices determinó un marco bien definido para el comercio: la expresión de normas que favorecieron los intereses sectoriales de los países desarrollados, y el desvío de esas normas cuando los países en desarrollo generaron las capacidades productivas que, bajo las expresiones regentes, amenazaron con desplazarlos. En lo que sigue, se expondrán cuáles fueron las principales consecuencias para los países en desarrollo, en términos de sus balances comerciales, del proteccionismo consolidado de los países desarrollados. Dado que en la etapa de posguerra la proporción de los bienes agrícolas en las exportaciones de los países en desarrollo era del 56,7%⁵⁷, el énfasis estará puesto en el comercio agrícola.

3.3. Efectos del proteccionismo consolidado en el balance comercial de los países en desarrollo

El Gráfico 1 que se presentó en la sección 3.1 muestra que seis países desarrollados y China acapararon sistemáticamente, en el período 1952-2013, alrededor de un tercio del superávit mundial. Sin embargo, ello no implica que en el interior de este grupo de países no existieran comportamientos disímiles a lo largo de todo el período. En la primera etapa del orden internacional (1945-1967), los EE.UU., único emisor de divisas en esos años según los Acuerdos de Bretton Woods, mantuvo un superávit comercial permanente. En las siguientes tres etapas del orden, cuando los EE.UU. revirtieron esta posición, otros países desarrollados emergieron con saldos positivos permanentes en el balance comercial, entre los que se destacan Alemania, Japón y, en los últimos años, China. Precisamente, la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods permitió que las monedas de estos países adquieran las funciones de divisas. Asimismo, cabe destacar que a medida que el déficit comercial de los EE.UU. se fue expandiendo respecto a su PIB, lo mismo sucedió con el superávit comercial del resto de los países desarrollados y China⁵⁸.

Con respecto al rol de los EE.UU. en la primera etapa, el Cuadro 2 revela que en el período 1957-1967, el principal importador mundial y único emisor de la divisa registró un superávit comercial con 43 de los 75 países en desarrollo más importantes⁵⁹. Por el contrario, cabe mencionar que en este mismo período, los EE.UU. mantuvieron una relación comercial deficitaria con Alemania y Japón. En este punto, no debe olvidarse la capacidad de autoabastecimiento agrícola de los EE.UU, ni tampoco que estos bienes se encontraban excluidos de las normas del GATT, habida cuenta de la importancia del sector agrícola de los países en desarrollo tanto en sus exportaciones totales como en las exportaciones mundiales del período. Los EE.UU registraban superávit sectorial con 29 de los 43 países con los que mantenían superávit comercial. Y de los 37 países con los cuales los EE.UU. registraban un déficit sectorial, con 15 de ellos el balance comercial era superavitario.

56 El grueso de los beneficios de las cadenas globales de valor quedan en manos de los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo aportan mayormente en los eslabones de menor valor agregado (Dalle *et al.*, 2013).

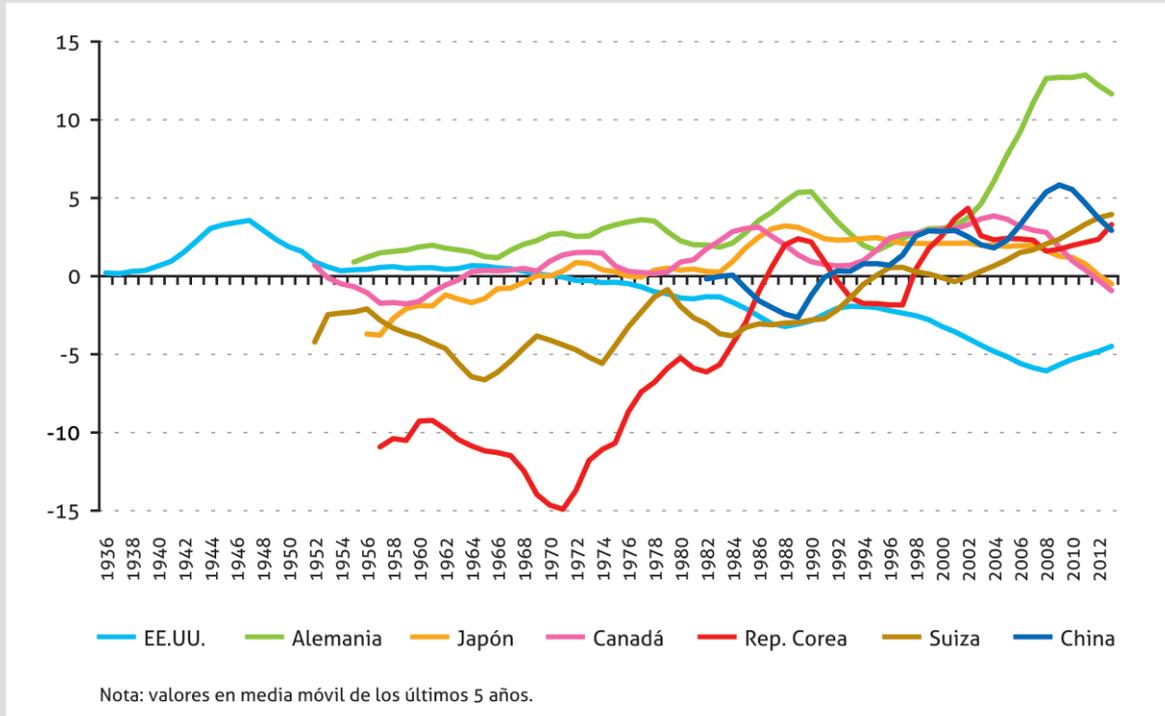
57 Valor de la mediana para el total de los países en desarrollo. Para el conjunto de los 75 más importantes, en función de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales, la mediana era del 49,6%.

58 Japón ingresa en déficit tras el accidente de Fukushima en 2011, dado que tuvo que satisfacer su demanda de energía a partir de las crecientes importaciones de combustibles.

59 Estos 75 países representaban el 64% de las exportaciones totales de los países en desarrollo.

Gráfico 2

Balance comercial de 6 países desarrollados y China en porcentaje sobre PIB



Fuente: CEI en base a OMC y FMI

Cuadro 2

Balance Comercial de EE.UU. con principales PED período 1957-1967

Balance comercial de los EE.UU. con principales PED*	Total comercio		Comercio agrícola**	
	Cantidad	Exportaciones (en % expo. mundiales)	Cantidad	Exportaciones (en % expo. agrícolas mundiales)
Superávit	43	19,9	38	14,9
Déficit	32	11,2	37	27,7
Total	75	31,1	75	42,6

* Incluye a Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong y Singapur) y China.

** El período corresponde a 1962-1967.

Notas: Valores en promedio anual.

Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

Sin embargo, en ese mismo período, el cuadro para los mismos 75 países en desarrollo en relación con Europa Occidental era sustancialmente diferente. En el Cuadro 3 se observa que, a excepción de Francia, los principales países europeos invertían, respecto de los EE.UU., la cantidad de países con los cuales mantenían un déficit comercial. Más aún, ello se podía explicar por los importantes déficits en el sector agrícola. Por ejemplo, Alemania mantenía un déficit sectorial con 65 de estos países en desarrollo, e Italia, con 64. Inclusive Francia, que registraba superávit comercial con 46 países, y el Reino Unido, quien importaba preferencialmente los productos originados al interior del bloque "imperial" de la Commonwealth⁽⁶⁰⁾, registraban un déficit del sector agrícola con 53 y 58 países respectivamente. Los principales países europeos mantenían superávit sectorial sólo con aquellos países que no exportaban en abundancia este tipo de productos⁽⁶¹⁾. En este sentido, aun con el retroceso de su importancia como centro de producción mundial con respecto al siglo XIX, el viejo continente seguía representando el principal mercado de destino para los bienes que predominantemente exportaban los países en desarrollo.

Cuadro 3 Balance Comercial de Europa Occidental con principales PED

Balance comercial de países europeos con principales PED*		Total comercio				Comercio agrícola			
		Cantidad		Exportaciones (en % expo. mundiales)		Cantidad		Exportaciones (en % expo. agrícolas mundiales)	
		1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002
Reino Unido	Superávit	33	41	9,0	13,0	16	43	2,8	8,0
	Déficit	42	34	17,5	22,9	58	32	39,8	27,5
Alemania	Superávit	35	50	12,2	20,7	8	37	0,4	4,8
	Déficit	40	25	14,3	14,9	65	38	42,2	30,7
Francia	Superávit	46	44	15,0	18,0	20	47	4,6	8,7
	Déficit	29	31	11,5	17,9	53	28	38,0	26,8
Italia	Superávit	31	49	10,7	20,1	11	37	0,8	4,9
	Déficit	44	26	15,8	15,8	64	38	41,8	30,6
Total		75	75	26,5	35,9	75	75	42,6	35,5

* Incluye a Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong y Singapur) y China solo en el periodo 1962-1967.

Notas: Valores en promedio anual.

Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

Tres décadas más tarde, en el período 1997-2002, este cuadro se revirtió notoriamente. En 1968 entró en vigor la PAC acordada seis años antes, lo que provocó dos grandes efectos en el saldo comercial de los países en desarrollo con los principales países de Europa Occidental. En primer lugar, el esquema de protección agrícola permitió que los países europeos comenzaran a sustituir consumo de los bienes provenientes de los países en desarrollo por consumo de bienes de producción propia y en menor medida, de los países Miembros de la Comunidad. El principal indicador de ello es la disminución de los déficits agrícolas presentado en el Cuadro 1 en la sección 3.2: de un déficit superior al 4% con respecto al PIB en 1962-1967, Alemania y el Reino alcanzaron un *ratio* menor al 1% en 1997-

60 Donde participaban importantes exportadores agrícolas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

61 Ello es visible por su bajo peso en las exportaciones mundiales agrícolas.

2002; partiendo de un valor más bajo, Italia alcanzó una proporción similar. Por su parte, Francia directamente logró revertir su condición deficitaria. A juzgar por el aumento en la cantidad de países con los cuales registraron superávit, la disminución de los déficits sectoriales de los principales países europeos afectó los balances comerciales de los países en desarrollo. El Recuadro 1 describe la sustitución de consumo en trigo, maíz, carne avícola y carne vacuna.

En segundo lugar, en virtud de los subsidios a las exportaciones implicadas en la PAC, los cuatro principales países europeos comenzaron a registrar un superávit sectorial con varios de estos mismos países en desarrollo que anteriormente registraban déficit, lo cual agravó la afectación sobre los balances comerciales de los últimos. Así, Alemania pasó de tener superávit en el sector agrícola con solamente 8 de ellos en el período 1962-1967, a 37 en el período 1997-2002; Francia, de 20 a 47; el Reino Unido, de 16 a 42; e Italia, de 11 a 35. A decir por su peso en las exportaciones mundiales, los países en desarrollo que más sufrieron la reversión de los flujos de comercio fueron los de menor tamaño, aquellos que la literatura destaca como países que tienen dificultades para acceder al crédito internacional de modo de financiar tales déficits. Como simple indicador de las consecuencias de la PAC, los cuatro países europeos aumentaron su peso en las exportaciones mundiales agrícolas del 10,7% en 1962-1967 al 21,4% en 1997-2002, mientras que los 75 países en desarrollo más importantes la redujeron del 42,6% al 35,5%⁽⁶²⁾.

En este sentido, aquel "privilegio exorbitante" de los países desarrollados de poder "consumir por encima de sus capacidades" nunca fue, por regla general, un canal por donde los países en desarrollo pudieran adquirir las divisas necesarias para realizar sus transacciones internacionales. Cuando dicho privilegio se concentraba exclusivamente en los EE.UU., en la etapa donde regían los Acuerdos de Bretton Woods, este país acaparaba un tercio del superávit comercial mundial, por lo que la liquidez internacional era provista a partir de la inversión extranjera directa o, solo en el caso de algunos de los países menos adelantados, mediante fondos de cooperación internacional (Cohen, 1989). Fue recién con la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods que los EE.UU. comenzaron a vivir "por encima de sus capacidades"; sin embargo, quienes comenzaron a acaparar un tercio del superávit mundial fueron el resto de los países desarrollados que, sostenidos por su peso en el FMI y por la venia del derecho privado expresado en el rol de las agencias calificadoras de riesgo, lograron la capacidad de emitir divisas. Aun contando con el privilegio que el aspecto monetario les otorga, los países desarrollados optaron en su lugar por consolidar sus intereses proteccionistas y priorizar el superávit comercial.

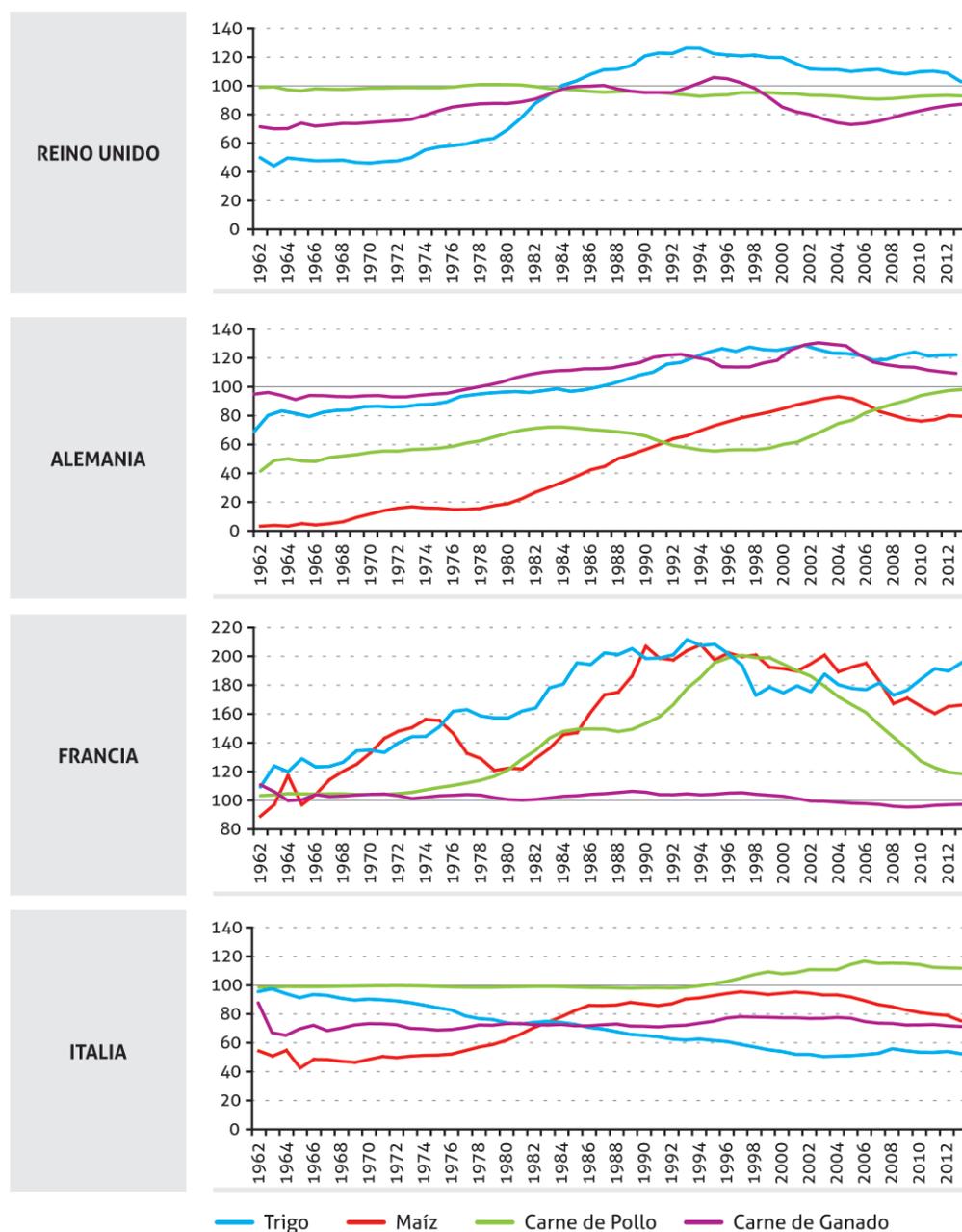
El principal resultado de esta característica del orden vigente fue la disminución de la importancia del comercio "Norte-Sur" respecto a la "añorada" época del patrón oro, aquella a la que se aspiraba retornar en las Conferencias Internacionales de mediados de los años 40. Del Gráfico 3 puede desprenderse que la proporción de las importaciones del G7 originadas en los países en desarrollo (excluyendo a China de este grupo), y en sectores diferentes de los de la energía y los minerales –productos que no sufren restricciones a la importación– recién en la última década superó (levemente) los valores previos a la década del 60, período en el cual, como se describió, se estaba consolidando el proteccionismo comercial de los países desarrollados, sobre todo en el sector agrícola. En efecto, es en este sector donde se explica gran parte de la pérdida relativa del comercio "Norte-Sur". Por su parte, en el tan mentado aumento de las exportaciones de los países en desarrollo de la primera década del 2000, las destinadas al G7 se concentraron principalmente en las exportaciones de China y en las exportaciones de combustibles.

62 Los EE.UU. merced a su propia política de subsidios contenida en el Acta de Agricultura, disminuyó solo levemente su participación en las exportaciones agrícolas mundiales, del 15,8% al 13,2%.

Recuadro 1

Producción doméstica en consumo nacional en porcentaje

Sobre la base de datos de la FAO, es posible construir un indicador que aproxime cuál es la proporción de la producción doméstica en el consumo total de un país para determinados bienes agrícolas. El dato de producción se extrae directamente de la base de datos del organismo, mientras que el cálculo del consumo se realiza sumando las importaciones y restando las exportaciones del dato de producción. El cálculo del consumo es solo aproximado, dado que falta añadir las variaciones de los stocks. Teniendo en cuenta este indicador, se puede destacar que los cuatro principales países europeos aumentaron progresivamente la proporción de la producción doméstica en el consumo total en cuatro de los principales productos agrícolas mundiales: trigo, maíz, carne avícola y carne vacuna. Posterior a la entrada en vigor de la PAC, Alemania y el Reino Unido, los principales importadores mundiales de productos agrícolas en la década del 60, alcanzaron niveles cercanos al autoabastecimiento. En el caso de Francia, al llegar a producir el doble de lo que consume, la PAC le permitió consolidarse con una orientación fuertemente exportadora.

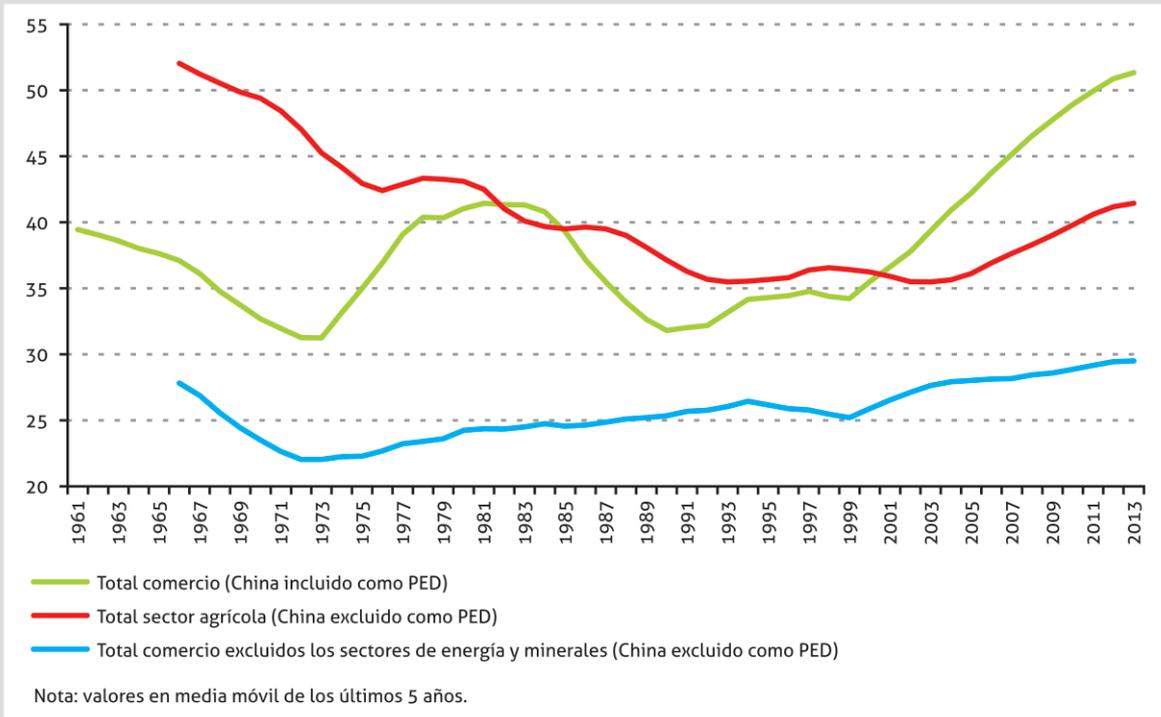


Nota: cuando el indicador es menor a 100, el país es importador neto del bien. Cuando el indicador alcanza 100, el país logra el autoabastecimiento del bien. Cuando el indicador es mayor a 100, el país es un exportador neto del bien.

Fuente: CEI en base a FAO

Gráfico 3

Importaciones del G7 originadas en los PED en porcentaje sobre importaciones totales



Fuente: CEI en base a COMTRADE

Entretanto, los países en desarrollo registraron déficits comerciales sistemáticos. Si bien es cierto que durante la última década estos países se beneficiaron no solo por los precios altos de los *commodities* sino también por el crecimiento del comercio "Sur-Sur" (Lavopa y Mango, 2014), este cuadro no debe ser motivo de aliento para este grupo de países. En efecto, China, la gran responsable de este nuevo patrón de comercio y quien recientemente ha ingresado en la experiencia de convertir su moneda en divisa, también asoma como un país con claros rasgos superavitarios. Y aun cuando el crecimiento de China ha sido considerado por buena parte de la literatura como una ventana para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo en el sector agrícola, este país presenta niveles de déficit sectorial reducidos si se lo compara con aquellos que registraban los países europeos en la década del 60. Asimismo, no se debe olvidar que el comercio de bienes agrícolas continúa sujeto a normas multilaterales relativamente más laxas respecto del comercio de bienes industriales, y que en dicho marco, China cuenta con sus propias políticas internas para alcanzar el autoabastecimiento sectorial en las próximas décadas⁽⁶³⁾.

63 Por ejemplo, la Academia de Ciencias Agrícolas de China afirma que debido a las políticas aplicadas, para 2020 se prevé una elevada tasa de autosuficiencia en arroz, trigo, carne, soja y aceites comestibles. Por otra parte, el aumento de la influencia de la India en la economía mundial también marca una preocupación para las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, dado que este país pudo acordar en la OMC, dentro del denominado "paquete de Bali", una normativa que le permite expandir los subsidios a sus agricultores.

Cuadro 4

Balance Comercial de China con principales PED

Balance comercial de China con principales PED	Total comercio				Comercio agrícola			
	2004-2007		2010-2013		2004-2007		2010-2013	
	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)
Superávit	50	15,9	51	20,8	58	16,8	52	11,2
Déficit	25	12,8	24	12,2	17	18,9	23	30,0
Total	75	28,7	75	33,0	75	35,7	75	41,2
Importaciones de China (en % impo. mundiales)	6,3		9,6		4,1		6,7	
Balance comercial de China (% sobre PIB)	5,1		2,7		-0,9		-1,0	

Notas: Valores en promedio anual.
Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

En suma, los países en desarrollo sufrieron, a lo largo del orden económico internacional vigente, los efectos de otra posición de privilegio de los países desarrollados, normalmente nunca destacada en la literatura económica: el privilegio de haber consolidado en el derecho internacional sus intereses sectoriales. El correlato principal para los países en desarrollo fue la ineludible adquisición sistemática de deuda externa, de modo de financiar sus déficits comerciales. De esta manera, resulta necesario formular el problema de la transferencia en el período actual: ¿cómo hacen los países en desarrollo, en su conjunto, para cancelar efectivamente sus deudas externas si no pueden obtener los recursos propios en la relación comercial con los países emisores de divisas?

4. El Ciclo-D de los países en desarrollo en el orden económico internacional vigente

La literatura del endeudamiento externo, por regla general, centra su atención desde un plano individual, juzgando la capacidad (y en este sentido, la probabilidad) de los países en desarrollo para pagar sus deudas contraídas, en función de la evolución de sus exportaciones, el nivel de sus reservas internacionales, su calidad institucional o su historial de *default*, entre otros factores. Por el contrario, no es frecuente encontrar análisis desde un plano sistémico, en el cual se resalte que por definición misma del orden internacional, el conjunto de los países en desarrollo no puede cancelar la deuda externa. En el Gráfico 1 se destacó que el grupo de países en desarrollo giró alrededor del déficit comercial en todo este período, lo que necesariamente implicó la permanente adquisición de deuda externa para financiarlo. Y dado que esta deuda posteriormente debió ser repatriada en suma a sus correspondientes retribuciones, los períodos en donde se observa una transferencia de capital desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, lejos de ser una paradoja, son un corolario directo del orden económico

internacional vigente⁶⁴). Ahora bien, esta transferencia debe hallar un punto de corte, a menos que los países en desarrollo acumulen indefinidamente una deuda externa que, al disponer de una proporción cada vez mayor de divisas a su servicio en lugar de destinarlas a las importaciones esenciales para el crecimiento económico o para el consumo doméstico, haría inviable políticamente la dinámica de cualquier país. Este punto de corte no es otro que el *default* sobre una parte de los servicios de la deuda, sea en términos de retrasos, reestructuraciones, cesaciones o condonaciones⁶⁵.

En este sentido, el orden económico internacional vigente desde la posguerra augura la formación de un ciclo recurrente y de mediano plazo en la dinámica de crecimiento de los países en desarrollo, al que denominaremos Ciclo-D: déficit, deuda y *default*. En lo que sigue, se describirá este Ciclo-D y se presentarán una serie de datos que ayuden a sostener el argumento.

4.1. Las características del Ciclo-D

El Ciclo-D comienza con un momento en el cual el país en desarrollo A busca activamente su industrialización. A tal fin, se inserta en el orden económico internacional exportando productos primarios a los países desarrollados y utilizando las divisas adquiridas para la importación de los insumos y los bienes de capital esenciales para el proceso industrial, los cuales son originados por el segundo grupo de países. Sin embargo, sobre la base del "proteccionismo consolidado", las exportaciones con destino a los países desarrollados se encuentran restringidas, por lo que en una primera etapa del proceso de industrialización, el país en desarrollo A tiene que importar por un valor mayor a lo exportado. El Gráfico 4 muestra, para 97 países en desarrollo durante el período 1977-2002⁶⁶, el par de observaciones anuales entre el balance comercial y el crecimiento del PNB. En forma estilizada, se puede destacar que, en la tendencia, a medida que aumenta el déficit comercial, aumenta el crecimiento del PNB. En efecto, la línea en diagonal indica que déficits comerciales altos se corresponden con crecimientos del PNB alrededor del promedio del período para cada país, mientras que superávits comerciales altos se correlacionan con el estancamiento. La intuición detrás de esta relación estilizada es que, dado que la producción industrial necesita de importaciones esenciales y que los países desarrollados mantienen limitado el acceso de los productos primarios, el país A deberá incurrir en un déficit comercial para lograr el crecimiento económico; esto es, la primera etapa del Ciclo-D. Como resultado, este país comenzará un proceso de acumulación de deuda externa para financiar el crecimiento económico.

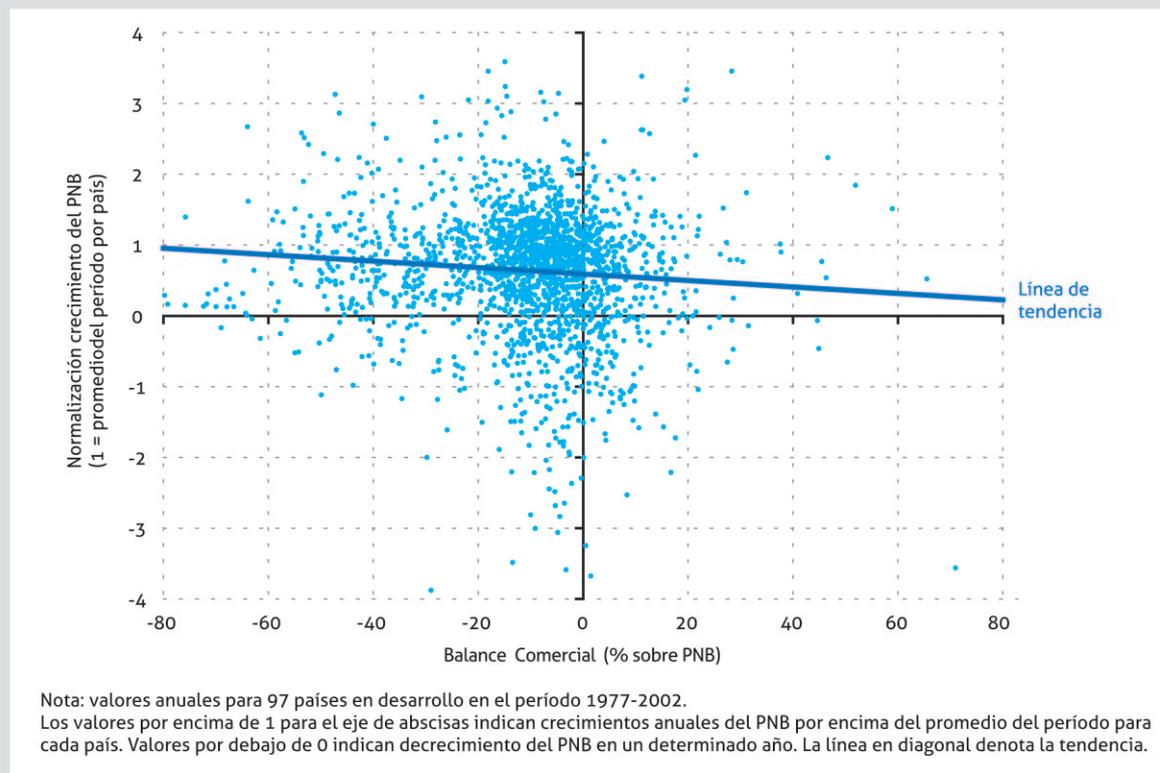
64 La "paradoja de Lucas" consistía en que ante la menor relación capital/trabajo en los países en desarrollo, los capitales de los países desarrollados debían fluir hacia éstos en busca de mayores tasas de rentabilidad.

65 Esto no implica que no existan determinados países en desarrollo que por la naturaleza de los bienes que exportan no sufran de restricciones comerciales y por ende, no tiendan al déficit comercial sistemático (como puede ser el caso de los países petroleros); o que existan países en desarrollo que, por su relación política con los países centrales, puedan financiar sus déficit comerciales con poca afectación sobre sus primas de riesgo. En efecto, esto último fueron los casos de Corea del Sur y de Australia entre las décadas de 1960 y 1980. Es interesante notar que para la literatura ortodoxa, esto se debió a la "calidad institucional" de ambos países antes que a las relaciones políticas que mantenían con los EE.UU. y el Reino Unido.

66 La elección del período se debe, en primer lugar, a la disponibilidad de información, y en segundo lugar, para desafectar del análisis a los años caracterizados por un alto valor en el precio de los *commodities*.

Gráfico 4

Balance comercial y crecimiento de los PED período 1977-2002

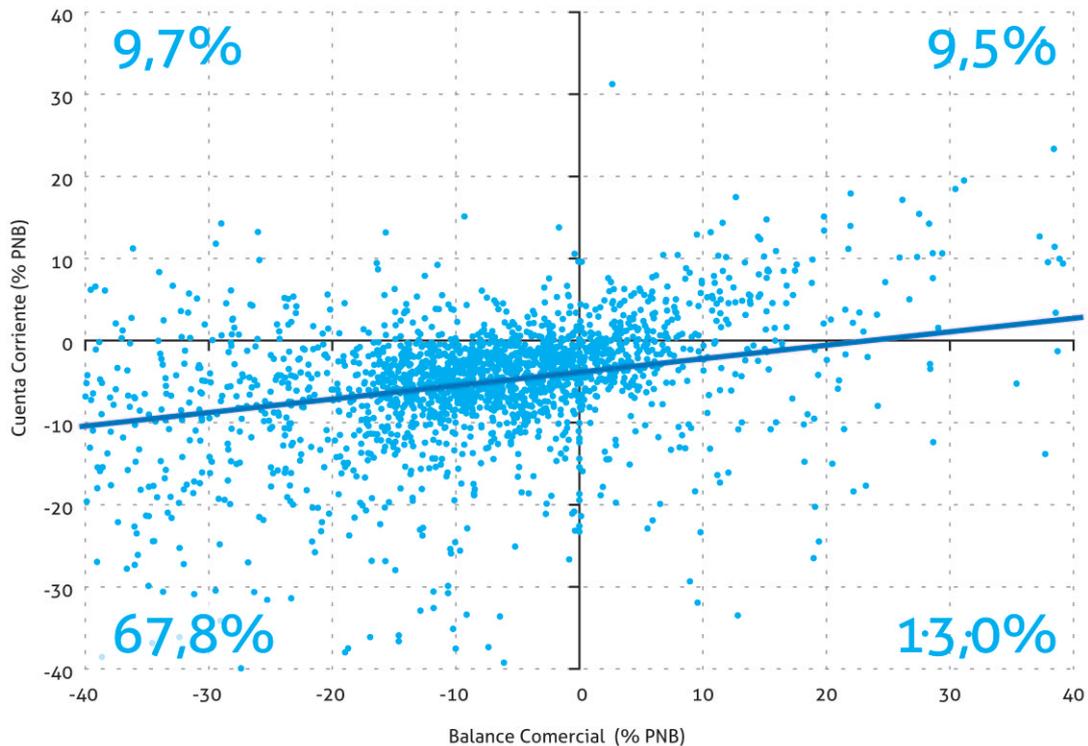


Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

Pasado un determinado lapso, el país en desarrollo A ingresa en la segunda etapa del Ciclo-D. Aquí, el país en cuestión deberá hacer uso de las divisas no solo para adquirir las importaciones esenciales a la producción industrial, sino también para el repago de la deuda externa contraída en la etapa anterior, sumado a sus retribuciones. Sin embargo, ante la creciente participación del valor de los servicios de la deuda en el valor de las exportaciones totales del país A, la utilización de las divisas obtenidas se redirigen cada vez más a afrontar los compromisos de la deuda pasada y obligan a reducir las importaciones de los bienes esenciales para el crecimiento industrial; en tal sentido, la disminución de las importaciones revierte la balanza comercial a superavitaria. De esta manera, se entiende del Gráfico 4 por qué en los años en que registraron superávit comercial, en un 28% de los casos los países en desarrollo también registraron un decrecimiento del PNB en el período 1977-2002. Ahora bien, el superávit comercial no impide un déficit por cuenta corriente: en efecto, los servicios de la deuda sobrepasan a los ingresos por exportaciones, restringidas aún por el proteccionismo consolidado de los países desarrollados. Así, se aprecia en el Gráfico 5 por qué en el 58% de los casos en que se registró un superávit comercial, se presentó por el contrario un déficit de cuenta corriente. Naturalmente, este déficit de cuenta corriente también debe ser financiado por medio de nuevas adquisiciones de deuda, por lo que el proceso de endeudamiento persiste en el país en desarrollo A; sin embargo, en esta segunda etapa, el país resigna la deuda en pos del crecimiento económico y prevalece el canje de deuda pasada por deuda nueva.

Gráfico 5

Balance comercial y saldos de cuenta corriente de los PED
período 1977-2002



Nota: valores anuales para 97 países en desarrollo en el período 1977-2002.
La línea en diagonal denota la tendencia.
Los porcentajes dentro de cada cuadrante indican la proporción de observaciones sobre el total.

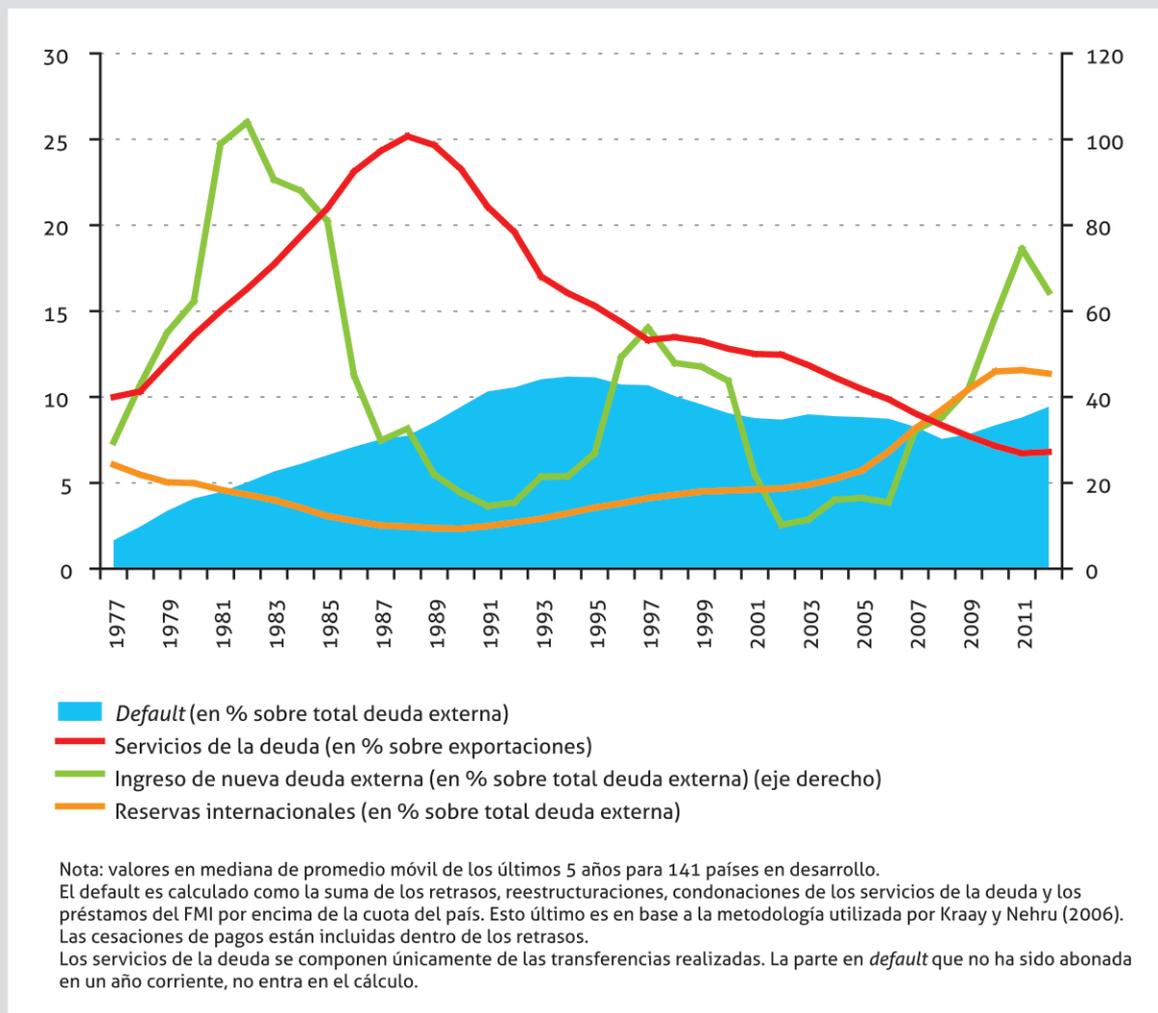
Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

Sin embargo, este proceso de endeudamiento, en primer término para el financiamiento de los déficits comerciales y el correspondiente crecimiento económico, y en segundo término para el repago de la deuda contraída en la primera ocasión, no puede ser perpetuo. En primer lugar, debido a las condiciones internas, que estarán manifiestas en los altos niveles de desempleo; en segundo lugar, a razón también de las condiciones externas, que serán reflejadas por las bajas calificaciones crediticias y las mayores primas de riesgo, lo que implica el crecimiento de los servicios de la deuda en función de los intereses corrientes. Por tanto, de no mediar cambios en las características vigentes del orden económico internacional, se ingresará a la última etapa del Ciclo-D, donde para poder volver a disponer de las divisas para las importaciones esenciales al crecimiento económico, el país en desarrollo A debe necesariamente acudir al *default* de una parte de los servicios de la deuda.

Gráfico 6

Indicadores de deuda de los PED

período 1977-2002



Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

El Gráfico 6 muestra que en cada año del período 1977-2012, la mayoría de los países en desarrollo registraron alguna forma de *default* de una parte de sus deudas externas por un valor promedio de entre 5% y 10% del stock total⁽⁶⁷⁾. Estos episodios de *default* están contemplados por los países desarrollados, normalmente los acreedores de dicha deuda. En efecto, estos últimos deben elegir entre perder mercados de exportación para sus bienes industriales (pérdidas reflejadas en el superávit comercial de los países en desarrollo en la segunda etapa del ciclo), el desplazamiento de parte de sus industrias domésticas (lo cual sería efecto de derribar el proteccionismo consolidado y proveer de recursos propios a los países en desarrollo por el canal de sus importaciones), o dar su consentimiento a que estos no respeten con precisión la letra de los contratos asumidos, consentimiento que se otorga de manera bilateral o en el marco del FMI y el Banco Mundial⁽⁶⁸⁾. Entre las tres opciones, la última suele ser la menos perjudicial para sus propios niveles de empleo, y por ende, la más observada desde la crisis de la deuda latinoamericana en los 80.

67 Promedio calculado como la mediana.

68 No solo a partir de préstamos por encima de la cuota del país, sino también con diversas iniciativas globales lanzadas desde estas y otras organizaciones. Como ejemplo, se recuerda el Plan Brady de fines de los 80, la Heavily Indebted Poor Country Initiative en 1996 y la Multilateral Debt Relief Initiative de 2006.

5. Conclusiones

A finales de la década del 20, Keynes preguntaba cómo Alemania iba a cumplir con las reparaciones de la guerra si los acreedores no permitían el acceso de los productos germanos a sus mercados domésticos, canal primario para que este país consiguiera las divisas necesarias para la cancelación efectiva de la deuda. En este artículo se intentó reflejar que, casi un siglo después, el problema de la transferencia de Keynes sigue latente, pero que la atención debe girar hacia los países en desarrollo. En efecto, aun cuando el orden económico internacional surgido a mediados de la década del 40 tuvo por objeto dismantelar el esquema proteccionista propio del período de entreguerras, las características de la nueva hegemonía, los EE.UU., impidieron alcanzar el ansiado retorno al libre comercio de la época del patrón oro. El problema fundamental, para los países en desarrollo, fue que los intereses internos de los EE.UU. debían priorizar el crecimiento del comercio entre los países desarrollados, por lo que la fuerza remanente del polo proteccionista se volcó hacia el primer grupo de países.

Mientras que en las primeras etapas del orden (1947-1986) la preocupación de los países desarrollados solo se centró en limitar las exportaciones de los países en desarrollo, con el surgimiento de la OMC, aquellos lograron también que estos últimos países comprometieran el aumento de sus importaciones en el derecho internacional. En este sentido, al limitar sus exportaciones y pujar por sus importaciones, el accionar de los países desarrollados acentúa el problema de la transferencia de los países en desarrollo en la etapa vigente. Además, debido a que tanto los altos precios de los *commodities* como las fuertes tasas de crecimiento económico mundial se evanecen, el panorama para las cuentas externas de los últimos no se avizora apacible para las próximas décadas.

El orden económico internacional vigente es hostil a que los países en desarrollo, en su conjunto, puedan encauzar un proceso sostenido de crecimiento industrial, pero también lo es respecto de que encaren un proceso de desendeudamiento efectivo. Mientras los países desarrollados sean renuentes a canalizar las divisas que emiten por la vía del déficit comercial, y mientras además vigilen activamente que los países en desarrollo no falten a sus compromisos asumidos de apertura comercial, estos últimos no podrán realizar ninguno de estos procesos. En consecuencia, este grupo de países estará atrapado en un ciclo recurrente y de mediano plazo de déficit, deuda y *default* (el Ciclo-D), a menos que puedan transitar con éxito hacia alguna de las siguientes opciones:

- (a) aumentar el grado de sustitución de importaciones en insumos y bienes de capital
- (b) lograr la capacidad económica e institucional para emitir una divisa
- (c) revertir el "proteccionismo consolidado" de los países desarrollados

La última alternativa depende de la reunión de fuerzas de los países en desarrollo en la política internacional, lo que no se ha mostrado eficaz a lo largo de todo este período; Lavopa y Mango (2014) ofrecen un ejemplo para el caso de las coaliciones en el GATT/OMC, las cuales históricamente han sucumbido a las presiones de los países desarrollados y solo recién en la última ronda de negociaciones multilaterales (la Ronda de Doha), con el ascenso económico de China y la India, pudieron bloquear las pretensiones de los países desarrollados⁶⁹. La segunda alternativa pareciera depender más del éxito de la primera, como sirven de ejemplo los "casos de éxito" dentro del orden actual: Japón, Corea del Sur, y hasta China; sin embargo, nótese que estos "éxitos" tampoco son plenamente autónomos, ya que han estado condicionados por el interés geopolítico de los EE.UU. en contener la expansión soviética hacia el este de Asia⁷⁰. De esta manera, debería explorarse la factibilidad de que la primera opción constituya un canal por el cual un país cualquiera pueda liberalizarse, en un plazo relativamente breve, de este ciclo nocivo para su desarrollo económico. Al disminuir la necesidad de importación de insumos y bienes de capital, un país en desarrollo podría estar en condiciones de desvincular su crecimiento económico de la dependencia de divisas y, sobre todo ante la vigencia del proteccionismo consolidado de los países desarrollados, de que su posterior devolución interrumpiera este proceso.

69 Aun así, la coalición liderada por estos dos países resultó ineficaz para introducir en el organismo las pretensiones de los países en desarrollo.

70 Las reformas de apertura económica de China surgieron tras el comienzo de las relaciones sino-estadounidenses a mediados de los 70, en un intento de este último de quebrar la alianza de China con la Unión Soviética (Kissinger, 1996). Durante la década del 2000, se calculó que dos tercios de las exportaciones chinas fueron realizadas por empresas multinacionales de los EE.UU., Europa y Japón (Calvo, 2010). Los intereses de los EE.UU. en Japón y Corea del Sur se plasmaron con la instalación de bases militares y la demanda interna de bienes y servicios para su funcionamiento (Cohen, 1989).

Referencias

- Agosin, Manuel y Diana Tussie (1993). *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Berlinsky, Julio y Néstor Stancanelli (2010). "La economía política de los acuerdos". En *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Berlinsky, J. y N. Stancanelli (ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boltho, Andrea (2011). "La Era del Dólar". *New Left Review*. <https://newleftreview.org/II/72/andrea-boltho-the-dollar-era>
- Brock, William E. (1984). "Trade and Debt: The Vital Linkage". *Foreign Affairs*, 62 (5): 1037-1057.
- Calvo, R. Alberto (2010). *Crisis, Pobreza y Desigualdad en Venezuela y América Latina*. Buenos Aires: Teseo.
- Chang, Ha-Joon (2003). "Kicking Away the Ladder: The 'Real' History of Free Trade". En *Foreign Policy In Focus*. http://fpif.org/kicking_away_the_ladder_the_real_history_of_free_trade/
- Clairmonte, Frederick (1990). "GATT: The Real Issues". *Economic and Political Weekly*, 25 (40): 2237-2240.
- Cohen, Richard (1989). *World Trade and Payments Cycles. The Advance and Retreat of the Postwar Order*. New York: Praeger Publishers
- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa. (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2: 3-16.
- Edwards, Sebastian (2004a). "Financial Openness, Sudden Stops, and Current Account Reversals". *The American Economic Review*, 94 (2): 59-64.
- Edwards, Sebastian (2004b). "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops". *IMF Staff Papers*, 51: 1-49.
- Eichengreen, Barry y Muge Adalet (2005). "Current Account Reversals: Always a Problem?" NBER Working Paper n° 11634.
- Fennell, Rosemary (1987). *The Common Agricultural Policy of the European Community*. Oxford: BSP Professional Books.
- Frankel, Jeffrey (2010). "Monetary Policy in Emerging Market". NBER Working Paper n° 16125.
- Gowa, Joanne y Soo Yeon Kim (2005). "An Exclusive Country Club: The Effects of the GATT on Trade, 1950-94". *World Politics*, 57 (4): 453-478.
- Jedlicki, Claudio (1984). "De l'impossibilité du remboursement de la dette à l'indispensable remboursement des banques". *Revue Tiers Monde*, 25 (99): 677-690.
- Kahler, Miles (1985). "European Protectionism in Theory and Practice". *World Politics Review*, 37 (4): 475-502.
- Keynes, John M. (1929a). "The German Transfer Problem". *The Economic Journal*, 39 (153): 1-7.
- Keynes, John M. (1929b). "Mr. Keynes' Views on the Transfer Problem". *The Economic Journal*, 39 (155): 388-408.
- Kissinger, Henry (1996). *Diplomacia*. Barcelona: Editorial B.
- Kraay, Aart y Vikram Nehru (2006). "When is External Debt Sustainable?". *The World Bank Economic Review*, 20 (3): 341-365.
- Lavopa, Federico y Francisco Mango (2014). "Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces? Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 3-30.
- Lottici, María Victoria, Carlos Galperín y Julia Hoppstock (2013). "El 'proteccionismo comercial verde': un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 39-64.

- Maddison, Angus (2007). *Contours of the World Economy*. Oxford University Press.
- McCalla, Alex (1969). "Protectionism in International Agriculture, 1850-1968". *Agricultural History*, 43 (3): 329-344.
- Mead, Walter Russell (2009). "America's Sticky Power". En *Foreign Policy*.
- Milner, Hellen (1993). "American debt and world power". *International Journal*, 48 (3): 527-560.
- Mistry, Percy (1996). *Resolving Africa's Multilateral Debt Problem. A Response to the IMF and the World Bank*. The Hague: FONDAD.
- Mitchener, Kris y Marc Weidenmier (2005). "Supersanctions and Sovereign Debt Repayment". NBER Working Paper n° 11472.
- Nivola, Pietro (1986). "The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective". *Political Science Quarterly*, 101 (4): 577-600.
- OMC (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial*. Ginebra
- Ostry, Sylvia (2002). "The Uruguay Round North-South grand bargain: implications for future negotiations". En *The Political Economy of International Trade Law*, Daniel Kennedy y James Southwick (editores). Cambridge: Cambridge University Press.
- Palma, Gabriel (1987). "Dependencia y desarrollo: una visión crítica". En *La teoría de la dependencia. Una reevaluación crítica*, Seers, D. (ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2004). "Serial Default and the 'Paradox' of Rich-to-Poor Capital Flows". *The American Economic Review*, 94 (2): 53-58.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2013). "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten". *IMF Working Paper*, 13/266
- Serrano, Franklin (2004). "Power Relations and American Macroeconomic Policy, from Bretton Woods to the Floating Dollar Standard". *O Poder Americano*. Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Strange, Susan (1979). "The Management of Surplus Capacity: Or How does Theory Stand Up to Protectionism 1970s Style?". *International Organization*, 33 (3): 303-334.
- Thies, Cameron y Porche Schuyler (2007). "The Political Economy of Agricultural Protection". *The Journal of Politics*, 69 (1): 116-127.
- Tomz, Michael y Mark L. J. Wright (2007). "Do Countries Default in 'Bad Times'?". *Journal of the European Economic Association*, 5 (2/3): 352-360.
- Tussie, Diana (1988). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial: un desafío al GATT*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, Diana (2011). "América Latina en el Sistema Internacional de Comercio". *Red Latinoamericana de Política Comercial*, Working Paper #132.
- Valdés, Alberto (1987). "Agriculture in the Uruguay Round: Interests of Developing Countries". *The World Bank Economic Review*, 1 (4): 571-593.
- Yan, Ho-don y Cheng-lang Yang (2008). "Foreign Capital Inflows and the Current Account Imbalance: Which Causality Direction?". *Journal of Economic Integration*, 23 (2): 434-461.