

La gran ilusión

El sistema internacional de comercio en la segunda mitad del siglo XX y la tendencia persistente al déficit comercial de los países no desarrollados industrialmente.

Una revisión al caso latinoamericano

Presentado por

Julio Alberto Montoya Villa

Trabajo de grado para optar al título de historiador

Asesor

Andrés López Bermúdez

PhD en Literatura, Magister en Ciencia Política e Historia

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Departamento de Historia

Medellín

2019

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	5
Capítulo 1. El diseño de las relaciones internacionales de comercio desde 1930: liberalización comercial en el nuevo orden económico internacional.....	20
1.1 Consideraciones preliminares	20
1.2 Tres conceptos esenciales para comprender la globalización económica contemporánea: libre comercio, neoliberalismo y globalización.....	24
1.2.1 El libre comercio.....	24
1.2.2 El neoliberalismo	28
1.2.3 La globalización	34
1.2.4 Elementos históricos y fases del proceso de globalización económica contemporáneo	38
1.2.5 Neoliberalismo: debate sobre el sentido y las implicaciones de la fase actual de la globalización económica	42
1.3 EEUU y su política para el comercio internacional, 1930-1934: el giro desde el proteccionismo del periodo de entreguerras a los acuerdos comerciales recíprocos	46
1.4 La segunda posguerra mundial y el diseño institucional del comercio internacional	55
1.5 Rondas de negociación del GATT, 1948-1994. Consolidación de la nueva estructura del comercio internacional y tránsito hacia una liberalización comercial más radical en la década de 1980.....	69
Capítulo 2. El GATT y la globalización económica: inserción dependiente de los países menos desarrollados en las relaciones económicas internacionales del comercio después de la Segunda Guerra Mundial	76
2.1 Los desequilibrios estructurales causados por el modelo del comercio internacional: la tendencia persistente al desequilibrio exterior de los países en desarrollo	76
2.2 Década de 1970: el orden internacional de la posguerra se tambalea	87
2.3 Ronda Tokio, 1973-1979: entre la crisis económica global, las dudas sobre el crecimiento económico continuo y las fórmulas del proteccionismo	91
2.4 Cuatro décadas del proceso de liberalización comercial en el marco del GATT: estructura de los acuerdos y elementos para un balance	98
2.4.1 Resumen de los acuerdos alcanzados en las rondas de negociaciones más relevantes del GATT	100
2.5 La década de 1980 y la Ronda de Uruguay, momento radical de la globalización económica: aplicación de la liberalización comercial al sector de los servicios y a los flujos internacionales de capital.....	101
2.6 El tránsito desde el GATT a la OMC: estructura de los acuerdos comerciales de la Ronda de Uruguay y liberalización del comercio de servicios	115

Capítulo 3. Inserción de América Latina en la globalización económica en la segunda mitad del siglo XX.....	124
3.1 Características del proyecto latinoamericano de integración económica.....	128
3.3 Los primeros pasos hacia la integración económica latinoamericana.....	152
3.4 Acción colectiva de los países latinoamericanos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.....	161
3.5 El “momento de libre comercio”.....	168
Conclusiones	181
Bibliografía	195
ANEXOS	204

Abreviaturas más utilizadas

AGATT	Archivo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. https://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , GATT)
NMF	Cláusula de Nación más Favorecida, contenida en el texto del Archivo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Organización Internacional del Comercio
OMC	Organización Mundial del comercio
RTAA	The Reciprocal Trade Agreement Act of EEUU, 1934
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio de Desarrollo

Introducción

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el mundo entró en una etapa de transformación acelerada y sin precedentes en la historia de la humanidad. La reconfiguración del sistema económico internacional luego de 1945 estuvo determinada por la creación de instituciones supranacionales especializadas, a partir de las cuales se hiciera posible la regularización y reglamentación de las relaciones económicas internacionales. Esta reconfiguración puede considerarse como un proceso de institucionalización supranacional, enmarcado en el contexto de globalización o mundialización económica, proceso que ha descansado sobre tres componentes estructurales, cada uno de los cuales fue asumido por una nueva institución, de la siguiente manera: el sistema monetario y cambiario, que tenía como misión regular los pagos internacionales, quedó a cargo del Fondo Monetario Internacional (FMI); el financiamiento de la actividad productiva mundial y de la reconstrucción de los países destruidos durante la guerra, quedó a cargo del Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, luego llamado el Banco Mundial (BM); y el sistema internacional de comercio, quedó a cargo del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT).

El proyecto de la paz universal entre naciones, fundamentado por la Carta de las Naciones Unidas (1945), se constituyó como un telón de fondo, como condición necesaria para propiciar el crecimiento económico y bienestar internacional, pero el objetivo último de la reconfiguración del sistema económico internacional y del nuevo orden mundial quedó expresado fundamentalmente en restablecer las condiciones que hicieran posible un aumento continuo de los flujos internacionales del comercio, del crecimiento de la economía mundial y, por ende, de las ganancias de los capitales. No obstante, el sistema económico internacional de la segunda mitad del siglo XX estuvo lejos de convertirse en una fuerza irrigadora de crecimiento económico y bienestar para todos los países del planeta. De manera específica, el sistema internacional de comercio a cargo del GATT, desde 1947 hasta 1994, se constituyó como un sistema internacional de bloqueo al desarrollo económico los países no desarrollados industrialmente y exportadores de productos básicos. Y la consecuencia última de la mundialización de las normas, mecanismos y procedimientos de esta institución, fue el favorecimiento de las exportaciones de los países industrializados y el bloqueo del comercio de aquellos países que dependían de las exportaciones de productos básicos (no

manufacturados) y semimanufacturados, como forma obtener excedentes monetarios a partir del comercio internacional.

Entre las tres instituciones que se han mencionado -el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-, la menos conocida y nombrada es esta última. Pero a pesar de ello, buena parte del proyecto para la reconfiguración del sistema económico internacional, luego de 1945, descansó sobre el sistema internacional de comercio. A diferencia del FMI y el BM, el GATT, que asumió desde 1947 el direccionamiento del comercio internacional, nunca quedó adscrita a la estructura de Naciones Unidas a lo largo de su vida institucional, a pesar de que tanto las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, como el proyecto de la segunda posguerra mundial para regular el comercio internacional, conocido como *La Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio (1948)*, surgido de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (La Habana, noviembre de 1947 a marzo de 1948), así lo señalaban. La no adscripción del GATT como un órgano más de la Naciones Unidas se debió a las condiciones del escenario internacional al finalizar los años cuarenta, especialmente por el proteccionismo y la posición política dominante ejercidos por las grandes potencias comerciales planetarias, así como por el recelo con que éstas veían la entrada en vigor de una organización internacional o cualquier tratado que condicionara su autonomía en materia de comercio exterior. No es casualidad que EEUU, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en mayo de 1948, hubiese manifestado su reserva al Convenio Económico de Bogotá, específicamente en aquellos puntos que buscaban medidas para corregir la desventajosa relación entre los precios de las materias primas y los productos manufacturados. El recelo de EEUU e Inglaterra determinaron que el primer proyecto para establecer una organización internacional del comercio fracasara, y de esta manera surgió el GATT, adoptando casi por completo el texto de la Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio. Pero no fue sino hasta 1995, año en que el GATT se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando la organización supranacional dedicada a dirigir el sistema de comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX, pasó a ser parte del organigrama de Naciones Unidas.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación estará dedicado a explicar cómo se produjo el bloqueo al comercio de los países no desarrollados industrialmente y exportadores de productos básicos, y qué consecuencias ha comportado para estos países el proceso de expansión del sistema internacional de comercio reglamentado por el GATT en la segunda mitad del siglo XX. Así mismo, se establecerá un análisis comparativo que determine las particularidades del modelo latinoamericano para la inserción en el proceso de globalización económica a partir del sistema internacional de comercio del GATT, que permita comprender las características regionales respecto a asuntos tales como: el proceso de liberalización comercial, los modelos regionales de desarrollo a partir del comercio internacional y, sobre todo, que permita comprender cómo se han producido los cambios de paradigma en la región con respecto al papel que ha de cumplir el comercio internacional en el modelo de desarrollo de los países latinoamericanos.

Esta investigación ha tenido dos objetivos centrales o generales: el primero, ha sido lograr una explicación histórica, basada en la revisión de fuentes documentales, sobre la influencia que ejerce el sistema de comercio internacional en la balanza comercial y en el desarrollo económico de los países no desarrollados industrialmente, durante la segunda mitad del siglo XX. Y en segundo lugar, esta monografía ha buscado plantear las bases conceptuales mínimas para comprender el proceso de globalización económica más cercano a nuestro presente, desde la perspectiva histórica, en su vertiente de expansión o mundialización de las normas y mecanismos del sistema internacional de comercio, implementado luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial por el GATT.

El primero de estos dos objetivos generales se desarrollará mediante una descripción institucional detallada del GATT, institución que durante la segunda mitad del siglo XX se hizo cargo de diseñar las bases del comercio internacional, tal cual se conoce en la actualidad. Para este cometido ha sido necesario precisar la evolución de sus normas, procedimientos y mecanismos, y de paso, esclarecer de manera empírica cuáles han sido las consecuencias que este sistema internacional de comercio ha conllevado sobre el comercio internacional de los países no desarrollados; todo esto -cabe enfatizarlo- a partir de una revisión a fondo del archivo institucional del GATT, desde 1947 hasta 1994. El segundo objetivo general se desarrollará a partir de dos objetivos específicos: en primer lugar, precisar los elementos

conceptuales necesarios para comprender el proceso de globalización económica durante la segunda mitad del siglo XX. Entre dichos conceptos están los siguientes: globalización o mundialización, libre comercio, división internacional del trabajo, liberalización comercial, y también el término “neoliberalismo”. El segundo objetivo consiste en determinar cuáles son los momentos del proceso de globalización económica en la segunda mitad del siglo XX, cuáles elementos los han caracterizado y cómo se enmarcan dentro de un proceso más amplio de mediana duración.

Esta investigación está fundamentada teóricamente en algunos autores que proponen una construcción historiográfica de ámbito geográfico ampliado, es decir, aquellos problemas de investigación con condiciones globales, de flujos ampliados entre regiones y sociedades, flujos que propenden por la expansión económica, cultural, tecnológica y política. Por tanto, se trata de autores que formulan su propuesta teórica para una historia mundial, que centran su atención en los aspectos históricos de la formación del mundo globalizado, y los cambios del sistema mundial, a fin de determinar la influencia de estos procesos en las entidades políticas de menor tamaño, como las subregiones continentales y los países, tanto en las sociedades y sus urdimbres culturales, como en la conformación de las entidades políticas e institucionales. Al entender de Immanuel Wallerstein, el sistema-mundo se sustenta en interrelaciones entre entidades mayores y entidades jurídicas menores (como los Estados), que se comportan como un sistema, es decir, como un conjunto interdependiente entre sus partes, y estas interrelaciones primordialmente son económicas, pero también son culturales, migratorias y políticas¹.

Por su parte, Peter Stearns ha propuesto que para comprender las condiciones de los procesos históricos de globalización o mundialización es imprescindible estudiar los contactos entre distintas sociedades, y también comprender las fuerzas más grandes y los patrones que rigen las influencias y flujos entre éstas, a fin de determinar las experiencias locales a partir de los influjos globales². Por este motivo, la perspectiva que ofrece en la presente investigación para estudiar los asuntos del comercio internacional de los países no desarrollados industrialmente

¹ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial II: el mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750* (Madrid: Siglo XXI Editores, 2010).

² Peter Stearns, *Una nueva historia para un mundo global* (Barcelona: Crítica, 2012).

durante la segunda mitad del siglo XX, tales como la balanza de pagos, el proceso de liberalización comercial o el tipo de patrón de sus exportaciones, acude a una perspectiva global, en la que se parte de entender la liberalización comercial como uno más entre los procesos conexos con la globalización económica.

La globalización económica que se presencia en la actualidad es una construcción histórico-política, y comprender los procesos de transformación de las sociedades y de las instituciones nacionales desde una perspectiva global conduce de inmediato a pensar en asuntos como la divergencia o confluencia de patrones y formas de desarrollo entre distintas sociedades humanas a lo largo y ancho del planeta, a partir de las preguntas clásicas del *cómo* y *por qué* se han producido estas divergencias, *cómo* y *por qué* algunas naciones acumulan tantas riquezas, mientras que otras son pobres y les cuesta remontar la marginalidad en que se encuentran sumidos sus habitantes³. Estas cuestiones sobre el desarrollo económico han sido explicadas habitualmente a partir de los estudios culturales, de la política y las instituciones internas de cada país. Pero cada vez, y conforme se profundizan las relaciones y las interdependencias, parece más evidente la necesidad de estudiar estos fenómenos desde la perspectiva de los procesos de globalización económica, es decir, de las consecuencias de las inter-relaciones económicas en la divergencia del desarrollo económico y social entre sociedades. Si bien los estudios culturales, tales como el asunto de la moral protestante y la particularidad que confiere a ciertas sociedades su predisposición a la laboriosidad han significado una línea investigativa con mucha tradición al momento de explicar las divergencias en el desarrollo económico, es preciso tener presente que no sólo se trata de comprender cómo se han construido los grandes capitales en el interior de ciertos países, sino que es necesario también conocer cómo se genera la distribución mundial de dichas riquezas, y por qué motivos se acumulan en unos países y no en otros. Entonces, la presente investigación adopta la premisa de David Landes⁴, según la cual, las interacciones del comercio global son un elemento central en la configuración del mundo moderno.

³ Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe and the Making of the Modern World Economy* (Princeton University Press, 2000); Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona: Deusto, 2012).

⁴ D. Landes, *La riqueza y la pobreza de las naciones* (Buenos Aires: Grupo Zeta, 1999).

La pertinencia de la investigación sobre los procesos de globalización económica cobra relevancia al momento de explicar no sólo los factores internacionales que inciden en el desarrollo económico de los países no industrializados, sino que, esencialmente, refuerza su conveniencia porque a partir del estudio de las instituciones del sistema económico internacional es posible comprender a plenitud la evolución de las instituciones que al interior de dichos países se han hecho cargo de implementar los códigos internacionales, para modificar sustancialmente las relaciones económicas y sociales internas, en concordancia con el proceso de mundialización en curso en cada época. Esto bajo la premisa de que las relaciones económicas son dinámicas y se insertan a su vez en un entramado más amplio de la estructura social, que reflejan en cada momento las condiciones en las que están inmersas las sociedades. En este sentido cobran fuerza explicativa los factores externos con carácter (re)configurador de las condiciones existentes al interior de cada país. De manera que el asunto del comercio mundial se posiciona, nuevamente dentro de las reflexiones históricas, como un asunto central para comprender el sistema capitalista contemporáneo, como lo fue en su momento para comprender el capitalismo mercantil del periodo colonial americano. Pero sobre todo, es a partir de las investigaciones sobre el comercio internacional que se podrá analizar la persistencia de las causas estructurales que generan el desequilibrio comercial de los países latinoamericanos, y en general, de los países que aún continúan supeditados a la obtención de excedentes monetarios acudiendo a la lógica impuesta por el modelo primario-exportador.

En términos metodológicos, la presente monografía se ha sustentado en la perspectiva investigativa para las ciencias sociales propuesta por el institucionalismo histórico (IH), que como enfoque para el estudio de las instituciones, de su estructura, sus mecanismos e influencia en las sociedades, ofrece herramientas pertinentes para estudiar las instituciones internacionales y el cambio en las sociedades, acaecido, como ya se ha dicho, por los influjos de los procesos globalizadores⁵. Todo esto, por cuanto el IH hace énfasis en los periodos coyunturales y en los procesos de mediana y larga duración. Es decir, que se trata de un enfoque metodológico que busca captar no sólo las conformaciones estructurales y permanentes, sino que también busca explicar los elementos del cambio y el contexto en que

⁵ Donatella Della Porta y Michael Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales* (Madrid: Akal, 2013).

éste se ha producido. Ya sea que los cambios conduzcan a un giro radical o a una reconfiguración de las instituciones estables, o bien que los elementos de cambio sirvan para explicar las modificaciones y adaptaciones que las estructuras incorporan en determinados momentos de su historia, con el fin de resistirse al cambio más radical. Teniendo presente que, en definitiva, las instituciones se definen como normas, mecanismos y procedimientos, lo que resulta importante en el momento de abordar una investigación histórica sobre cualquier tema relacionado con el proceso de mundialización o expansión del sistema económico internacional capitalista, ya que conocer sus instituciones permite conocer las características del sistema económico en cada época histórica. De manera que cada proceso de mundialización en la historia de la humanidad, podrá distinguirse por el conjunto de instituciones que dieron sustento a los intereses de la fuerza dominante bajo la cual se desarrolló dicho proceso.

Así mismo, esta investigación ha procurado atender las recomendaciones de Pierre Vilar, en cuanto al estudio histórico de aquellos procesos económicos que tienen lugar de manera lenta, bajo cierto grado de regularidad o estabilidad. La estructura, advierte Vilar, no es inmóvil, y contrario a lo que se puede pensar, cambia durante el periodo observado. Lo más significativo de una “estructura” económica es el “[...] conjunto de características mantenidas durante un periodo suficientemente largo para que su conocimiento permita prever las reacciones y los movimientos de la economía”⁶, lo cual no quiere decir que la descripción de una “estructura” se convierta en una herramienta de predicción de lo que viene, pues más importante que encontrar la permanencia misma, es comprender la *estructura del cambio*, es decir, el conocimiento de las tensiones y contradicciones que han conducido al cambio. A lo cual habrá que agregar que los cambios en las estructuras no conducen necesariamente a su reemplazo, sino que se adaptan e incorporan elementos que les permiten la permanencia. En este sentido, el sistema internacional del comercio que se estudiará en detalle a lo largo de la presente investigación, ha sido considerado como un proceso de globalización económica con carácter *estructurante*. Con tintes de permanencia, pero con cambios sutiles y a la vez significativos, que aseguran dicha permanencia. De modo que las bases normativas y de institucionalización del GATT han perdurado por más de setenta años, esto es, desde 1947

⁶ P. Vilar, *Iniciación al vocabulario del análisis histórico* (Barcelona: Crítica, 1999).

hasta nuestros días, y su proceso de profunda transformación desde finales de los años setenta hasta 1995, año este último en que se transformó en la Organización Mundial del Comercio, no significó una ruptura. Por el contrario, se refinaron y adaptaron sus procesos internos básicos, principalmente, el proceso de internacionalización de la liberalización comercial, en función de las necesidades de las potencias comerciales y políticas, como se expondrá en el presente trabajo.

La fuente documental que se convirtió en el eje de la presente investigación es el archivo institucional del GATT, conformado no sólo por las actas finales de las rondas de negociación entre partes contratantes de esta institución, sino también por los documentos preparativos para dichas negociaciones y por documentos de análisis y estudio elaborados entre 1947 y 1994 por los grupos de expertos de la institución, que versaban, por ejemplo, sobre la situación del comercio internacional en distintos momentos, sectores o productos específicos (lácteos, hierro, algodón productos tropicales, etc.), o acerca de las posibilidades que ofrecía el comercio internacional de algún sector económico o producto específico. Así mismo, pueden encontrarse en este archivo estudios que fueron elaborados a partir de las reservas e inconformidades manifestadas por algunos países contratantes del GATT con respecto a la implementación de normas sobre el comercio internacional, y a partir de dichos informes buscaron justificar su toma de decisiones. Pero más importantes aún que estos informes especializados, son los documentos que dan testimonio de las réplicas o defensa que los representantes ministeriales de los países hicieron con respecto a dichos informes, de manera que, en conjunto, es posible rastrear con suficiente amplitud los matices sobre las discusiones que dieron origen al sistema de comercio internacional en el periodo estudiado. Un tipo particular e invaluable de documentos que reposan en este archivo digital, son las declaraciones de los representantes de países contratantes, o de aquellos países que estaban en proceso adhesión al GATT, los cuales son una fuente privilegiada para comprender los disensos y las divergencias de intereses entre países industrialmente desarrollados y no desarrollados, con respecto a la configuración normativa del sistema de comercio internacional dirigido por dicha institución. O simplemente, se trata de documentos que hablan sobre la defensa que presentaban algunos países sobre la necesidad de defender o excluir algunos productos de las políticas de liberalización comercial exigidas por las normas del GATT, por cuanto se trataba de sectores estratégicos para las economías nacionales. Este

último tipo de documentos ofrece una fuente de gran valor para comprender los momentos más relevantes de la economía internacional en la segunda mitad del siglo XX, ya que permiten comprender a profundidad la situación de los distintos países y regiones del mundo, tanto en momentos de auge de la economía mundial, como en momentos de estancamiento y crisis.

En la actualidad, el archivo del GATT se encuentra disponible en formato digital en el sitio web de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por una razón obvia, ya que en 1995 aquella institución se transformó en esta última⁷. Aquel año la OMC asumió el papel del GATT, y rige en la actualidad el sistema internacional de comercio, por lo tanto, es heredera y custodia del legado institucional de casi medio siglo, un legado documental de consulta obligada para las investigaciones sobre el sistema de comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX, y para comprender los asuntos del desarrollo económico, tanto de los países industrializados como de aquellos de menor desarrollo industrial. Para la investigación del tercer capítulo del presente texto, ha sido necesario acudir complementariamente a los documentos de época de las relaciones internacionales de comercio en América Latina, los cuales se encuentran disponibles en los repositorios digitales de las organizaciones afines, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), y de los respectivos acuerdos económicos subregionales, como es el caso de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, luego convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI), del Mercado Común Centro Americano (MCC), y de otros que se detallarán en los pies de página respectivos. Hay que anotar que todos los tratados y convenios internacionales utilizados en la presente investigación, fueron

⁷ El archivo del GATT no se encuentra organizado por fondos documentales, tampoco por divisiones administrativas ni dependencias que en su momento produjeron los textos. No obstante, el motor de búsqueda del sitio web de la Organización Mundial del Comercio permite realizar consultas atendiendo a criterios tales como textos jurídicos, estadísticas, estudios y análisis económicos, entre otros. Los documentos se encuentran dispuestos en orden cronológico, han sido escaneados y es posible descargarlos al computador en formato PDF. Es importante tener presente que la cantidad de documentos disponibles es mayor si la consulta se realiza en el idioma inglés, y no en castellano. Más recientemente, la Universidad de Stanford ha digitalizado los documentos del GATT, y los ha puesto a disposición del público bajo dos grupos principales: documentos oficiales y publicaciones. El acceso a los documentos del GATT puede hacerse desde las siguientes direcciones web: https://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm; https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm; <https://exhibits.stanford.edu/gatt> (03/11/2018).

consultados a partir de fuentes oficiales, en su mayoría, disponibles en los mencionados repositorios digitales.

El análisis efectuado arroja resultados que pueden ser relevantes al momento de comprender el proceso de globalización económica que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX: en qué ha consistido dicho proceso, en cuanto a su vertiente de expansión del comercio mundial a partir del concepto de liberalización comercial; cómo se ha regido normativamente la liberalización comercial, cuáles han sido sus etapas y alcances; pero sobre todo, la presente monografía ofrece una síntesis documentada para comprender la posición de dependencia económica y política de los países no desarrollados industrialmente, en el escenario de las relaciones económicas internacionales, con especial dedicación al papel de América Latina.

Los dos primeros capítulos ponen de manifiesto que el proceso de globalización económica de la segunda mitad del siglo XX, iniciado al finalizar la Segunda Guerra Mundial, puede dividirse en dos etapas, atendiendo a lo siguiente: al sector económico liberalizado y a la profundidad que ha alcanzado dicha liberalización comercial en cada momento. El proceso de globalización económica no se detuvo desde 1947 hasta finalizar la década de 1970. Es sólo que actualmente es común señalar que la globalización económica devino con cuestiones como la liberalización de los flujos de capitales, la transnacionalización de la producción económica y la globalización financiera. Si bien es cierto que los procesos internacionales acaecidos en la década de 1980 -entre ellos, las transformaciones al interior del GATT y la revolución en las tecnologías de la telecomunicación-, configuraron las condiciones necesarias para que el proceso de liberalización comercial emprendiera un rumbo cada vez más radical en cuanto al desmonte de las regulaciones que los países no desarrollados industrialmente exigen a las importaciones de productos, no es menos cierto que entre 1947 y 1979 se produjo un proceso de globalización económica que sentó las bases institucionales y los mecanismos a partir de los cuales se produjera la llamada globalización neoliberal, que ha tenido lugar desde los años ochenta hasta nuestros días.

Es preciso remarcar que, a partir de la revisión documental realizada para la presente investigación sobre el sistema internacional de comercio regulado por el GATT en la segunda mitad del siglo XX, es posible concluir que éste se constituyó, a su vez, en un sistema internacional de bloqueo al comercio de los llamados países en vías desarrollo. Y por lo tanto,

bloqueó también las posibilidades para desarrollar procesos de industrialización al interior de los mismos, a partir de la obtención de excedentes monetarios que permitieran financiar la incorporación tecnológica, ampliar la base productiva industrial, y generar encadenamientos productivos de mayor valor agregado. Adicionalmente, a medida que ha avanzado la mundialización del proceso de liberalización comercial y de las demás normas y mecanismos del GATT, es decir, la globalización económica en lo pertinente a la internacionalización y homogenización del sistema de comercio, los países en desarrollo han cedido su autonomía en lo concerniente al diseño de las políticas para el comercio internacional y para definir su ritmo de inserción en el proceso de globalización económica. Si bien ésta última conclusión no es novedosa *per se*, la presente monografía sí aporta una investigación documental que permite comprender en qué ha consistido tal pérdida de autonomía, y permite también identificar con claridad algunas fuentes documentales a partir de las cuales estudiar el asunto.

A lo largo de esta investigación se da preeminencia a la explicación de las manifestaciones del cambio en el sistema de comercio regulado por el GATT, y se busca exponer, acudiendo a documentación, en cuáles momentos se han producido, ilustrando sus causalidades cercanas, contradicciones e intereses divergentes bajo los que se generaron dichos cambios y, desde luego, el contexto internacional en que tuvieron lugar. En este sentido, y hablando de particularidades en el marco del proceso de globalización económica, así como de cambios y permanencias, el caso de América Latina es representativo para ilustrar las contradicciones que se han derivado desde el sistema internacional de comercio del GATT para con los países no desarrollados industrialmente. Y lo es en dos sentidos: primero, por la particularidad que manifestó el proyecto latinoamericano para la inserción en el comercio internacional, desde que fuera diseñado por la CEPAL a principios de los años cincuenta, hasta finales de los setenta; y segundo, porque el cambio de paradigma en América Latina respecto del ritmo e intensidad de la liberalización comercial y de la implementación regional de las normas dictadas por el GATT, coincidió con el plan internacional para reanimar, a partir de las normas comerciales de esta institución, la economía de los países industrializados del centro de la economía mundial. Pero la reconfiguración de la economía internacional que tuvo lugar después de 1945 fue muy diferente de la que inició en los años ochenta. La primera se basó en la liberalización del comercio de productos manufacturados (1947-1979), mientras que la

segunda, como signo de la nueva economía internacional, se basó en la liberalización del comercio de los servicios, de los flujos de capitales y en la transnacionalización de la producción, a lo que hay que sumarle la expectativa económica de los países industrializados a partir de la rentabilización de los derechos de propiedad intelectual.

Finalmente, el presente trabajo sustenta que la estrategia comercial aplicada por el GATT para reanimar la economía de los países desarrollados, luego de la caída de sus ingresos durante la crisis de los años setenta, se desarrolló en dos vías: la primera de ellas, fue la ampliación de los mercados potenciales para las exportaciones de productos provenientes de estos países; y la segunda, fue la incorporación de más sectores económicos al proceso mundial de liberalización comercial. De modo que, al iniciar los años ochenta, ya no sólo se trataba de liberalizar el comercio del sector de las manufacturas, como en el periodo 1947-1979, sino que la liberalización comercial se extendió también a las compras de las entidades públicas de los países contratantes del GATT en 1979, y en pocos años más, a lo largo de la década de 1980, se extendió a la liberalización comercial del sector de los servicios, incluidos los servicios bancarios, los flujos internacionales de capital y la venta internacional de seguros. Al mismo tiempo, la aparición de las normas comerciales sobre los derechos de propiedad intelectual, que generaron también nuevas formas para obtener mayores rentabilidades a partir de los desarrollos tecnológicos acumulados por las empresas de los países industrializados.

El presente texto se encuentra dividido en tres capítulos. El primero de ellos, en sus acápites iniciales, presenta un panorama conceptual que permite comprender la expansión de las normas del sistema internacional de comercio posterior a 1945, como parte de un proceso más amplio de globalización económica. Por este motivo se presenta una introducción explicativa a conceptos tales como el libre comercio, los procesos de globalización o mundialización, y el neoliberalismo. Así mismo, se presenta una perspectiva teórica, para enmarcar la globalización económica de la segunda mitad del siglo XX dentro de un proceso más amplio, configurado por la expansión del sistema económico capitalista iniciada desde finales del siglo XVIII. Luego de estas premisas conceptuales, el primer capítulo presenta los orígenes y primera etapa evolutiva del sistema internacional de comercio institucionalizado a partir del GATT, desde 1947 hasta 1994, sus orígenes y etapa inicial de evolución y

desarrollo institucional. El segundo capítulo presenta los desequilibrios y contradicciones que generó el sistema de comercio del GATT para los países no industrializados durante sus tres primeras décadas de vida institucional, y la manera en que las normas de esta institución y el proceso de liberalización comercial privilegiaron, exclusivamente, los intereses y exportaciones de los países industrializados, al tiempo que bloquearon las exportaciones de los países exportadores de productos básicos, es decir, de los países no industrializados. Se detalla el origen del déficit comercial de estos últimos países, y la forma en que dicho déficit se convirtió en un problema estructural y en el origen inmediato de sus deudas, adquiridas en el sistema internacional de créditos, bien con la banca privada o bien con los organismos multilaterales de crédito. El tercer capítulo muestra las particularidades de América Latina frente al sistema internacional de comercio: destaca cuáles elementos caracterizaron la inserción de la región en la economía internacional, cómo se produjo el proceso de la liberalización comercial, las raíces del regionalismo económico y su papel en el modelo regional de desarrollo económico, y sobre todo, la “conciencia” latinoamericana sobre el papel determinante de una política exitosa y de saldos positivos en el comercio internacional. Este último capítulo puede ser considerado como una extensión del segundo, ya que, en última instancia, es una continuidad explicativa de las consecuencias que comportó el sistema internacional de comercio del GATT para los países no industrializados y dependientes de las rentas por exportaciones de productos básicos.

La presente investigación monográfica busca servir como una fuente de aclaración, desde la investigación histórica, de ciertos conceptos que son asiduamente utilizados pero de manera poco precisa en el lenguaje cotidiano. Intentar una precisión sobre términos como “neoliberalismo” o “globalización (económica)” no se hace una cuestión simple a partir de una definición compilada. Para comprender estos y otros términos, resulta imprescindible no sólo trazar una línea temporal de larga duración, sino que es necesario comprender también que los procesos de globalización o mundialización no son recientes en la historia de la humanidad, y que la globalización neoliberal es tan sólo una etapa más dentro de un proceso de mayor duración, que no es la más fatal, pero tampoco la más gloriosa en cuanto a sus costos para la humanidad. Así mismo, es necesario comprender que la globalización comporta el establecimiento de flujos internacionales de varios tipos -culturales, económicos, políticos y de otras índoles-, que cobran vida a través de instituciones o “agentes” de la

globalización. Tanto la expansión del Imperio Romano con su cuerpo doctrinal de derecho, como la expansión del cristianismo o la expansión comercial contemporánea, son procesos de mundialización que pueden conocerse a partir de la investigación institucional. De tal suerte que una investigación como la presente puede servir de guía para los estudiosos interesados en la historia contemporánea de América Latina, en los asuntos globales, e incluso, en los asuntos administrativos de los Estados, a fin de conocer las raíces externas que han nutrido el quehacer de las instituciones nacionales dedicadas a la administración del comercio, o para quienes, más recientemente, se han dedicado a estudiar los tratados de libre comercio.

El presente trabajo abarca tan sólo la descripción de un componente del sistema económico internacional, esto es, el sistema de internacional de comercio: cómo se conformó en la segunda mitad del siglo XX, cuáles son características institucionales más relevantes, cómo operó el proceso de internacionalización de sus normas y qué consecuencias tuvo para los países no desarrollados industrialmente. De modo que en torno al estudio que aquí se presenta se abren varias posibilidades investigativas, que establecen interrelaciones con los otros componentes del sistema económico internacional (el sistema monetario y de pagos, y el sistema financiero multilateral), que pueden ser abordadas en futuros trabajos para complementar los aportes realizados por la presente investigación. A fin de conocer, entre otras cuestiones, qué tipo de coordinación se estableció entre los sistemas internacionales monetarios y del comercio, sobre los cuales, los países no industrializados reclamaron una incidencia directa y la democratización de las decisiones, rechazando la posición dependiente o supeditada a las decisiones de las potencias económicas y comerciales. Especialmente, en momentos de cambios institucionales relevantes que afectaron a todos los países del planeta, como pudo ser durante la década de 1970: qué consecuencias para los países no desarrollados industrialmente tuvo la conjunción entre las transformaciones implementadas durante aquellos años en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), qué tipo de relación se estableció entre dichas reformas institucionales y qué incidencia tuvieron, de manera combinada, sobre el asunto del déficit comercial y la deuda externa de los países no industrializados, particularmente, sobre los países latinoamericanos.

Así mismo, la presente investigación deja abierta la posibilidad para establecer comparaciones entre diferentes regiones del planeta y su modelo de inserción al sistema de comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX. Un análisis comparativo, ya no sólo entre el sistema del GATT y el comercio latinoamericano, sino triangular. Por ejemplo, con regiones como África o Asia, a partir de una revisión combinada de los archivos de las comisiones económicas regionales establecidas por Naciones Unidas⁸ y, desde luego, del archivo del GATT. A fin de determinar las particularidades y coincidencias en el modelo de inserción en la globalización económica de los países no desarrollados industrialmente en las distintas regiones del planeta, y establecer si han transitado, al igual que América Latina, por patrones similares de planificación del desarrollo regional a partir del comercio intrarregional y la construcción de bloques económicos, y qué patrones comerciales adoptaron sus economías con posterioridad a la década de 1980, durante la liberalización comercial más radical. En este sentido, hay que tomar los resultados de la presente investigación, en lo referente a América Latina, con el beneficio de inventario, y considerarlo como un mínimo aporte a la comprensión global del comercio internacional.

⁸ Naciones Unidas ha establecido cinco comisiones económicas, para las siguientes regiones: América Latina, África, Asia Occidental, Asia-Pacífico y Europa. <http://www.un.org/es/development/desa/regions.shtml> (13/10/2018).

Capítulo 1. El diseño de las relaciones internacionales de comercio desde 1930: liberalización comercial en el nuevo orden económico internacional

1.1 Consideraciones preliminares

En el año 2015, el entonces candidato a la presidencia de los EEUU, Donald Trump, sorprendió al mundo con el anuncio de que si llegaba a ser electo a esa primera magistratura renegociaría o anularía el tratado de libre comercio que comprometía a su país con México, conocido como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), que fue firmado entre estos dos países y Canadá desde el año 1992, y que entró en vigencia desde enero de 1994⁹. Sin duda, un tratado comercial con carácter germinal y configurador para el Hemisferio en su conjunto, por lo que respecta a la influencia que desde entonces han ejercido sus contenidos y definiciones, tanto en las relaciones económicas internacionales como en el proceso de liberalización de los intercambios comerciales en la región, es decir, en las negociaciones comerciales para fijar las reducciones de aranceles aduaneros y otras regulaciones nacionales, a partir de las cuales los Estados americanos han gestionado dichos intercambios comerciales.

Trump se declaraba favorable al libre comercio, pero hacía la siguiente salvedad: “Me agrada el libre comercio [...] El problema con el libre comercio es que son necesarios negociadores inteligentes de nuestro lado. Cuando tenemos personas ineptas como nos ocurre, el libre comercio resulta negativo”¹⁰.

Los analistas económicos se lanzaron a las proyecciones sobre el impacto que esta declaración tendría sobre las relaciones internacionales del comercio y los flujos de mercancías, servicios y capitales. Hablaban sobre la viabilidad o no de las medidas para revocar o renegociar un tratado de esta tradición e importancia, pero sobre todo, hablaban de qué tipo de ejemplaridad transmitía EEUU al resto de las economías en todo el mundo. Como

⁹ El texto completo de este tratado puede consultarse en el Archivo digital de la Organización de Estados Americanos (OEA): http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp (15/10/2017).

¹⁰ “Donald Trump buscaría anular el tratado de libre comercio de América del Norte”, *UNIVISIÓN* 26 DE Septiembre de 2015. www.univision.com/noticias/destino-2016/donald-trump-buscaria-anular-el-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte; Agence France-Presse, “El mundo acusa a Trump de atacar al libre comercio”, *Portafolio* 9 de marzo de 2018. <http://www.portafolio.co/internacional/el-mundo-acusa-a-trump-de-atacar-al-libre-comercio-515074> (23/04/2018).

queriendo decir: con el libre comercio no se juega, pues las relaciones internacionales en materia de comercio son obligantes e inviolables.

De otro lado, se ha vuelto común desde los primeros años de la década de 1990, escuchar que los movimientos sociales y sindicales en América Latina se quejan y protestan por el ascenso de las políticas de comercio internacional que ellos han denominado de corte neoliberal. A manera de rechazo, desde una perspectiva enunciativa distinta a la Trump, aparece de nuevo el asunto de la liberalización comercial, denunciado por los activistas políticos y sociales como parte de un conjunto más extenso de políticas adoptadas por los gobiernos en la conducción de las relaciones internacionales del comercio y de la política económica en general. Políticas que se han implantado en el ámbito nacional a partir de las obligaciones contraídas con la firma de tratados internacionales de comercio que cada vez son más laxos en cuestiones arancelarias, administrativas y de otra índole. Medidas que, al entender de estos actores sociales, se han convertido, en el mediano y largo plazo, en la talanquera para que sus países puedan alcanzar un óptimo desarrollo económico y social, pues colocan la producción manufacturera y agrícola de los países latinoamericanos en condición de desventaja frente a las economías de mayor envergadura industrial y capacidad para influir políticamente en los escenarios internacionales del comercio.

Respecto de estos dos distantes sentidos para hablar sobre el concepto de “libre comercio” - aquel utilizado por el ahora presidente de los EEUU y el sentido que le otorgan los activistas sociales y políticos que ven en el desmonte de las regulaciones nacionales al comercio internacional como un limitante para las economías latinoamericanas- caben los siguientes interrogantes: ¿A qué llamamos “libre comercio” y cuáles son los rasgos característicos de las relaciones comerciales basadas en la liberalización o relajamiento de las regulaciones aduaneras al comercio internacional, sean éstas arancelarias o de otra índole? ¿Desde cuándo están presentes los conceptos “libre comercio” y “liberalización comercial” en el diseño de este tipo de relaciones internacionales, y cómo puede explicarse su proceso evolutivo en la segunda mitad del siglo XX? ¿Qué papel ha jugado la liberalización comercial en los flujos internacionales de productos manufacturados, de servicios y capitales? ¿Qué instituciones se han hecho cargo de gestionar y disciplinar la liberalización comercial del periodo? Y por último: ¿qué elementos han caracterizado la inserción latinoamericana en la globalización

económica en la segunda mitad del siglo XX?, ¿qué particularidades ha presentado en la región el proceso de liberalización comercial?

El eje investigativo para explicar los conceptos “libre comercio” y “liberalización comercial” seguirá el itinerario de las relaciones internacionales del comercio, posteriores a 1945, momento en que las potencias económicas y políticas del momento emprendieron un proyecto para reorientar el orden económico internacional, profundamente trastocado por los estragos acumulativos de la Primera y Segunda Guerra Mundial, por la crisis económica de los años treinta, así como por las formas que adoptó el relacionamiento internacional del comercio de algunas importantes economías en el ínterin de estos conflictos, formas que de alguna u otra manera limitaron los flujos internacionales del comercio y también pusieron en jaque el sistema monetario internacional bajo el cual se efectuaban los intercambios comerciales.

Este proyecto de reconstrucción y reorientación del orden económico internacional estuvo sustentado en la formulación de un entramado de organizaciones supranacionales que se hicieran cargo de ejecutar los planes para tal proyecto, y también de encausar y darle forma al relacionamiento internacional, según la especificidad para la que cada una fue pensada.

Las más conocidas de estas instituciones son aquellas dos que tuvieron su origen durante la conferencia monetaria y financiera de Naciones Unidas en Bretton Woods (EEUU, en julio de 1944), esto es, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, luego llamado simplemente Banco Mundial (BM). En paralelo, fue diseñado un escenario institucional para reglamentar el comercio internacional, que si bien no logró funcionar desde el inicio como una entidad propiamente conformada y adscrita a Naciones Unidas, a la manera las dos anteriores, sí fue dotado de todo el apoyo para que lograra el objetivo de institucionalizar de manera consuetudinaria el relacionamiento internacional y los flujos comerciales entre un número cada vez creciente de países, a través de acuerdos comerciales bilaterales en su primera etapa, y posteriormente extensibles al multilateralismo, es decir, a los demás países integrantes de dicha institución. Esta tercera institución a la que se hace referencia, creada en 1947 para regular las relaciones internacionales del comercio, adoptó el nombre de Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), y estuvo vigente

hasta 1994, momento en que se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹¹.

El presente capítulo de esta investigación, así como en el segundo, el esfuerzo investigativo se centrará en explicar la manera en que, a partir del desarrollo de las relaciones internacionales al interior del GATT, desde 1947 hasta finales de la década de 1980, ha evolucionado el proceso de liberalización de los aranceles aduaneros y de otras regulaciones al intercambio comercial entre países. Estudio que a su vez nos permitirá construir una noción respecto del tránsito conceptual y la institucionalización del concepto de “liberalización comercial” como paradigma central para el diseño de las políticas comerciales de los países latinoamericanos, cuestión que se estudiará en el tercer capítulo.

Es importante tener presente que cuando se estudia la evolución de las relaciones comerciales internacionales en las sucesivas rondas ministeriales de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT (1947-1994), y con ellas, de los conceptos a los que hacemos referencia, se está haciendo alusión al estudio de un proceso global de institucionalización de las formas dominantes para regir los flujos comerciales internacionales. Entonces habrá que entender el GATT como un escenario a través del cual es posible captar los distintos intereses y discursos que han tomado partido (de forma contradictoria o connivente) a lo largo de este proceso de decantación institucional, que es, al mismo tiempo, un proceso de mundialización de unos paradigmas y normas para regir los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales. Es decir, que a través del proceso de institucionalización del GATT y de sus archivos documentales, se puede caracterizar tanto las posiciones subordinadas como las dominantes de los países en las relaciones económicas internacionales, y el papel que han jugado dichas posiciones en el proceso de globalización económica. Pero más aún, a través del estudio de esta “institución”, será posible explicar la forma en que se ha configurado la posición de dependencia económica y política actual de los países latinoamericanos en el escenario internacional.

¹¹ Craig VanGrasstek, *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio* (Ginebra: Publicaciones de la OMC, 2013) IX-XVIII. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_00_s.pdf (10/02/2018).

1.2 Tres conceptos esenciales para comprender la globalización económica contemporánea: libre comercio, neoliberalismo y globalización

1.2.1 El libre comercio

La economía clásica, también conocida como teoría económica de los comienzos del liberalismo o teoría del *laissez-faire*, ha fundamentado que los flujos del comercio internacional se producen según el principio de la *diferencia de ventajas* entre naciones, entre las cuales surge un proceso de especialización productiva, como resultado de las condiciones propias de cada una de ellas, y que son estas ventajas las que llevan a cada nación a convertirse en el ofertante internacional más especializado en la producción de un determinado producto, con capacidad para ofrecerlo al mejor precio y mejor calidad en el mercado¹². El proceso de especialización productiva de los países remite necesariamente a la división del trabajo, en este caso de la división internacional del trabajo, que según Adam Smith, es consecuencia de la naturaleza humana con “propensión a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra”. Y estos procesos de intercambio están mediados por la “asistencia y cooperación de millares de seres humanos”, sin los cuales, “la persona más humilde en un país civilizado no podría disponer de aquellas cosas que se consideran las más indispensables y necesarias”¹³. Es decir, que la división internacional del trabajo y la especialización productiva de los países, son los procesos que garantizan la disponibilidad mundial de todo tipo de bienes y productos.

Adam Smith, postuló que los bienes en el comercio internacional se intercambiaban según el principio de las *ventajas absolutas* entre países productores. Pero sería David Ricardo quien sustentó que el comercio internacional de bienes también tendría lugar aunque las ventajas no fueran absolutas, sino *relativas* o *comparativas*, situación en la que, si bien cada país no estaba en posición preeminente para ofertar un determinado producto en el ámbito internacional, sí estaría en condición de exportar los bienes y servicios sobre los que tuviera la *ventaja relativa* en la producción, e importaría aquellos bienes y servicios sobre los que

¹² Fernando Ossa Scaglia, *Economía Internacional: aspectos reales* (México: Alfaomega, 2002), 89-90.

¹³ Adam Smith, “Capítulo II: Del principio que motiva la división del trabajo”, *La riqueza de las naciones* (Valencia: Universidad de Valencia, s/f) 1-7. https://www.uv.es/~mpuchade/MDH/02_Smith.pdf (06/04/2018).

tuviera una desventaja relativa¹⁴. Para Ricardo, aún bajo las condiciones de ventaja relativas en la producción, el comercio internacional entre naciones seguiría siendo posible.

David Ricardo explicaba su teoría del comercio internacional de la siguiente manera:

He tratado de demostrar, a través de toda esta obra, que la tasa de utilidades no podrá ser incrementada a menos que sean reducidos los salarios, y que no puede existir una baja permanente de salarios sino a consecuencia de la baja de precio de los productos necesarios en que los salarios se gastan. En consecuencia, si la expansión del comercio exterior o el perfeccionamiento de la maquinaria hacen posible colocar en el mercado los alimentos y productos necesarios al trabajador, a un precio reducido, las utilidades aumentarán. También bajarán los salarios y aumentarán las ganancias si, en vez de cultivar nuestros propios cereales o manufacturar nosotros mismos los vestidos y demás artículos necesarios para los obreros, descubriésemos un nuevo mercado del cual podemos abastecernos a un precio inferior; pero si los artículos obtenidos a precios inferiores, debido a la expansión del comercio exterior, o al perfeccionamiento de la maquinaria, son únicamente los artículos que consumen las clases pudientes, la tasa de utilidades no sufrirá cambio alguno. No se verá afectada la tasa de salarios, aun cuando el vino, los terciopelos, las sedas y otros artículos caros quedaran reducidos en un 50%, continuando inalteradas, por lo tanto, las utilidades.

Así pues, el comercio exterior, aun cuando altamente beneficioso para un país, pues aumenta la cantidad y variedad de los objetos en que puede gastarse el ingreso, y proporciona, por la abundancia y baratura de los bienes, incentivos para ahorrar, no muestra ninguna tendencia a aumentar las utilidades del capital, a menos que los productos importados sean de la clase en que se gastan los salarios del trabajo¹⁵.

Según la teoría de este autor, la inversión de los capitales y el diseño de la producción de cada país estarían determinados por la búsqueda para maximizar los beneficios en la coordinación de la división internacional del trabajo, de manera que:

En un sistema de comercio absolutamente libre, cada país invertirá naturalmente su capital y su trabajo en empleos tales que sean lo más beneficioso para ambos [países involucrados en el intercambio de bienes]. Esta persecución del provecho individual está admirablemente relacionada con el bienestar universal. [...] Si Portugal no tuviera relaciones comerciales con otros países, en lugar de emplear una gran parte de su capital y de su industria en la producción de vinos, con los cuales adquiere de otros países

¹⁴ Ossa Scaglia 90. También Thomas A. Pugel, *Economía Internacional* (Madrid: McGraw Hill, 2004) 36-42.

¹⁵ David Ricardo, *Principios de economía política y tributación* (México: Fondo de Cultura Económica, 1973) 101.

la ropa y la ferretería que consume, se vería obligado a dedicar una parte de ese capital a la fabricación de dichos bienes, los cuales obtendría probablemente en menor cantidad y de inferior calidad.¹⁶

Como resultado de la controversia surgida en Inglaterra en el primer tercio del siglo XIX entre terratenientes y fabricantes, es decir, entre proteccionismo y libre comercio, en 1846 el parlamento inglés derogó las Leyes del Trigo, que desde 1815 protegían la producción nacional de granos. El ascenso de los productores fabriles y la decadencia de los terratenientes, y de por medio, la influencia intelectual de pensadores liberales como David Ricardo, marcó el surgimiento de Inglaterra como una de las primeras naciones industrializadas y modernas que puso en marcha las políticas liberales del comercio internacional. En el escenario europeo posterior a la paz de 1815 (el Congreso de Viena), el comercio de los productos industriales ingleses sufrió una depresión, dentro y fuera del país. Situación que hizo evidente la disparidad entre los intereses de terratenientes y fabricantes, pues la producción de aquéllos contaba con la protección de los aranceles a la importación de granos, mientras que éstos veían rebajadas sus utilidades debido al encarecimiento del trigo, producto básico en la alimentación de los trabajadores fabriles, lo que en la teoría económica de los clásicos liberales imposibilitaba bajar los salarios de estos trabajadores, y así aumentar las ganancias de los capitales invertidos en las fábricas. Las divergencias por la gestión de las regulaciones al comercio internacional produjeron la reforma parlamentaria de 1832, que a su vez condujo en 1846 a la derogación de la legislación que protegía la producción nacional de granos. Y a partir de este momento, la reducción o liberalización de las barreras arancelarias según los paradigmas de la economía liberal se convirtió en una política nacional inglesa de gestión del comercio internacional, favorable a los fabricantes, que contaban con un proceso de industrialización más avanzado que los fabricantes de otros países, incluyendo a los del continente europeo¹⁷.

Junto con las ideas del librecambismo, Inglaterra promovió la internacionalización de otros paradigmas en sus relaciones internacionales, tales como la extensión y el soporte a los gobiernos representativos y a las naciones igualmente sensibles al ideario de la economía

¹⁶ Ricardo 102.

¹⁷ George A. Sabine, *Historia de la teoría política* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012) 516-517.

clásica liberal. En esta política de relacionamiento internacional inglesa, de nuevo se percibe la influencia de los intelectuales de la escuela económica clásica¹⁸:

En sus observaciones sobre el comercio colonial, Adam Smith ha demostrado a satisfacción las ventajas del libre comercio, y la injusticia que sufren las colonias, al impedirles los países metropolitanos que vendan su producción en el mejor mercado, y compren sus manufacturas y provisiones en el más barato. Nuestro autor ha demostrado que permitiéndose a todos los países cambiar libremente la producción de su industria cuando y donde les plazca, se logrará la mejor distribución del trabajo en el mundo y se asegurará la mayor abundancia de artículos de primera necesidad y de los disfrutes de la vida humana¹⁹.

Smith y Ricardo defendían la tesis de que el monopolio del comercio colonial, establecido en el marco del sistema mercantil, no garantizaba *per sé* una clara ventaja comercial para las metrópolis²⁰. De manera que la teoría clásica del libre comercio fue una pieza fundamental en las revoluciones burguesas iniciadas a finales del siglo XVIII, para la transición desde el Antiguo Régimen al mundo moderno, así como para la mundialización de las formas capitalistas surgidas del proceso revolucionario burgués²¹. Pese a los cambios que ha haya podido tener la teoría clásica del comercio internacional, puede sostener que en lo fundamental, la teoría del libre comercio internacional, de la especialización y la división

¹⁸ Sabine 517.

¹⁹ Ricardo 252.

²⁰ Ricardo 252-258.

²¹ En este sentido, algunos autores proponen interpretar las revoluciones de independencia de América Latina del primer tercio del siglo XIX como parte de las revoluciones burguesas que pusieron fin al Antiguo Régimen, representado en esta gran región americana por los imperios coloniales de España y Portugal. El beneplácito que mostró Inglaterra por estos procesos independentistas no sólo devenía como un apoyo a la liberación de los aspectos sociales. El papel de esta potencia económica del nuevo capitalismo fundado en las nociones de la economía liberal clásica, con respecto a la “cuestión suramericana”, se enfocó en posibilitar y garantizar formas de Estado que permitieran el funcionamiento de un sistema internacional comercial y financiero. Se trataba, sobre todo, de la liberación de los elementos más favorables al capitalismo burgués, y así permitir la expansión de las ideas de libre comercio, configurando un escenario global más propicio para los intereses geoestratégicos ingleses: expansión de los mercados para las manufacturas y los capitales financieros ingleses, y el acceso a materias primas. Es decir, la expansión del capitalismo liberal anglo-centrado. Véanse Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2001) 141-144; Robin A. Humphreys, “Economic aspects of the fall of the Spanish Empire”, *Revista de Historia Americana* 30 (1950); y Manfred Kossok, *Historia de la Santa Alianza y la emancipación de América Latina* (Buenos Aires: Ediciones Sílaba, 1968) 282.

internacional del trabajo, se mantenido constante al considerar que la práctica económica basada en estos conceptos es eficiente y beneficiosa para todos los países del mundo entero²².

1.2.2 El neoliberalismo

Un segundo momento importante para comprender el concepto “libre comercio” en el siglo XX a partir de las ideas de la economía clásica liberal, con pertinencia inmediata para la presente investigación, está enmarcado en el escenario intelectual que se vivió en el ínterin de la Primera y la Segunda Guerra Mundial. En 1938 se celebró en Francia el Coloquio Lipmann, un encuentro internacional de intelectuales que se reunieron para debatir sobre la situación política y económica de la época en que vivían, y lo hacían con motivo de la expectativa creada por la publicación el año anterior del libro *The Good Society*, de Walter Lipmann (en honor a quien fue nombrado el Coloquio). Este texto presentaba un panorama de la crisis de época, que además de manifestarse por el ascenso de las formas de colectivismo y planificación de la economía, se representaba especialmente por lo que el autor consideraba como la crisis del liberalismo, según la cual, las ideas liberales de finales del siglo XVIII que promovían la emancipación humana, transitaron con los liberales tardíos del siglo XIX (J. S. Mill y H. Spencer) hacia formas cada vez más conservadoras en la concepción del *laissez-faire*, de acuerdo con el límite que marcaba al liberalismo el *orden natural*, concepto este que influenciaba la concepción de los derechos naturales y otras disposiciones jurídico-políticas, y que era considerado como simple, armonioso, y cuyas leyes estaban al margen de atributos éticos²³. Un límite teórico, al entender de Lipmann, que desconocía la necesidad real de la regulación y la vigilancia legislativa por parte del Estado, para garantizar justamente la efectividad de dichos derechos naturales.

El retroceso doctrinal del liberalismo, al entender de Lipmann, habría significado que el Estado se retrajera del ejercicio de la coerción y de cualquier intervención a partir de la regulación legislativa, es decir, un distanciamiento entre la dogmática liberal y el ejercicio del gobierno, lo que implicaba poner en riesgo las libertades profesadas y, de paso, también al liberalismo como *praxis* filosófica y política. Para Lipmann, el *laissez-faire* pasó desde

²² Carlos Berzoza, “EL comercio internacional, ¿beneficioso o perjudicial para los países del Tercer Mundo?”, *Organización económica internacional*, coord. Sara González (Madrid: McGraw-Hill, 1993) 114.

²³ Sabine 517.

una forma dinámica y revolucionaria, a una condición conservadora y metafísica, pedante, e incapaz de ordenar la vida pública. La creencia de Spencer y Mill en que podrían existir esferas de acción de la ley, y de otras influidas por el orden natural, en las cuales la ley no podría tener actuación alguna, generaron una desorientación, y ante las falencias del liberalismo para la organización pública, apareció el colectivismo socialista como una opción²⁴.

Héctor Guillén Romo señala que las ideas expresadas por Lipmann en *The Good Society* no eran en absoluto nuevas en aquella época, pero que el Coloquio de 1938 “precipitó la movilización transnacional de un grupo de intelectuales que toma conciencia de su misión”, entre los que se dieron cita desde filósofos, pasando por economistas, historiadores y altos funcionarios de la vida política de algunos países europeos y de EEUU²⁵. El propósito central de discutir sobre las tesis de Lipmann llevaba a estos intelectuales liberales al análisis de la situación internacional del momento, y las implicaciones que para el liberalismo y su concepción filosófica de la sociedad comportaba el surgimiento del colectivismo y el intervencionismo de los regímenes totalitarios, y cualquier ideología de la planificación centralizada, fuera marxista, de la Alemania Nazi o la Italia fascista. Incluso, la preocupación de algunos de estos liberales se remontaba al *New Deal* y a los demás asuntos del “intervencionismo” keynesiano.

El Coloquio fue el primero de varios eventos internacionales, y significó el inicio de un movimiento por la *renovación del liberalismo* y para la conformación de una plataforma para el impulso de la influencia de los intelectuales cercanos a estas concepciones y, desde luego, por la defensa y el restablecimiento del orden liberal²⁶. La declaración final del encuentro determinó la creación de un centro internacional para los estudios y la renovación del liberalismo con sede en París²⁷ (aún no se avizoraban las consecuencias de la invasión nazi). Entre el listado de asistentes al Coloquio Lipmann se encontraba Friedrich Hayek, el más

²⁴ Walter Lipmann, *The Good Society* (Boston: Little, Brown and Company, 1937) 183-189. https://monoskop.org/images/9/9f/Lippman_Walter_The_Good_Society.pdf (21/04/2018).

²⁵ Héctor Guillén Romo, “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lipmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”, *Economía UNAM* 15.43 (2018): 11.

²⁶ Guillén Romo 12; y Serge Audier, “Les paradigmes du “néolibéralisme””, *Cahiers Philosophiques* 133 (2013). <https://www.cairn.info/revue-cahiers-philosophiques1-2013-2-page-21.htm> (02/04/2018).

²⁷ Guillén Romo 23.

ferviente promotor del próximo encuentro internacional de intelectuales por la renovación del liberalismo, evento que tuvo lugar en 1947 en la localidad de Mont-Pèlerin, Suiza, y uno de los más destacados e insignes representantes del futuro movimiento de los “nuevos economistas clásicos”, “nuevos liberales” o “neoliberales”²⁸.

En 1947, en el discurso inaugural de la conferencia internacional de intelectuales liberales en Mont-Pèlerin, Friedrich Hayek (1899-1992) señalaba los objetivos y motivaciones que lo llevaron a impulsar este encuentro:

El convencimiento básico que me ha guiado en mis esfuerzos es que, si tienen alguna posibilidad de renacer los ideales que creo que compartimos y para los que, a pesar de lo que se ha abusado del término, no hay mejor nombre que el de “liberales” será necesario llevar a cabo una ingente labor intelectual. Esta tarea supone depurar las teorías clásicas liberales de ciertas adherencias que les han salido a lo largo del tiempo, y también afrontar algunos verdaderos problemas que un liberalismo demasiado simplista ha eludido, o que se han manifestado sólo cuando dicho liberalismo se ha convertido en una doctrina de alguna manera rígida y estática. [...] Me parece que sólo es posible llevar a cabo esfuerzos positivos para elaborar unos principios generales de un orden liberal entre un grupo cuyos miembros estén de acuerdo en lo fundamental entre los que no se cuestionen a cada paso ciertos conceptos básicos²⁹.

Este economista austriaco se refería a que el grupo básico de intelectuales para el nuevo liberalismo no podía transigir con la “[...] forma histórica accidental de la sociedad liberal que han conocido”, y no bastaba la condición de hombres liberales que se conformaban con adherirse a una doctrina tradicional. Los miembros de esta base para la renovación del liberalismo debían ser conscientes de que los peligros que afrontaba su época hacían parte de un movimiento intelectual que, a su vez, sólo podría encontrar oposición efectiva en otro movimiento multidisciplinar de intelectuales, liberales, desde luego. De manera que la reunión experimental de Mont-Pèlerin era el tránsito obligatorio para conformar una organización permanente. El objetivo inmediato de la conferencia -decía Hayek- era el de generar lazos de confianza entre individuos dispersos por todo el mundo, cada uno trabajando por su lado por los mismos ideales³⁰.

²⁸ Peter G. Klein, en la *Introducción* al texto de Friedrich Hayek, *Las vicisitudes del liberalismo. Ensayos sobre Economía Austriaca y el ideal de libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1996) 8.

²⁹ Hayek, *Las vicisitudes...* 258.

³⁰ F. A. Hayek, *Las vicisitudes del liberalismo. Ensayos sobre Economía Austriaca y el ideal de libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1996) 259-267.

El temario propuesto por Hayek para la reunión de Mont-Pèlerin incluía los siguientes asuntos: 1) la relación entre “libre empresa y un orden claramente competitivo”; 2) el problema del futuro de Alemania; 3) las perspectivas de una federación europea; y un cuarto tema, “el significado y condiciones del imperio de la ley”, que según reconocía el mismo Hayek, no le fue posible introducir en la agenda del encuentro debido a su falta de conocimientos al respecto³¹.

Hayek planteaba que eran las “doctrinas liberales populares”, predominantes en Europa continental y América (del Norte), las que eran portadoras del germen que había arrojado a los activistas liberales al lado del socialismo y del nacionalismo³². De manera que al finalizar el siglo XIX llegó el “cansancio contra los que usaban la fraseología liberal” y la confianza en el liberalismo se debilitó³³. Una vez iniciado el nuevo siglo, sostiene Hayek que las condiciones para el liberalismo no más favorables, y sobrevino la servidumbre al socialismo y las demás formas de colectivismo, es decir “el camino a la esclavitud”³⁴:

Al menos durante los veinticinco años anteriores a la transformación del espectro del totalitarismo en una amenaza real, hemos estado alejándonos progresivamente de las ideas esenciales sobre las que se fundó la civilización europea. [...] Hemos abandonado progresivamente aquella libertad en materia económica sin la cual jamás existió en el pasado libertad personal ni política. Aunque algunos de los mayores

³¹ Hayek, *Las vicisitudes...* 263-265.

³² Hayek, *Las vicisitudes...* 269.

³³ F. A. Hayek, *Camino de servidumbre* (Madrid: Unión Editorial, 2008) 60. <https://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf> (02/05/2018).

³⁴ Con la frase “camino a la esclavitud”, Hayek hace referencia a Alexis de Tocqueville. Lo que Hayek denuncia como la crisis del liberalismo, que habría desembocado en las formas totalitarias de gobierno, con la planificación y el colectivismo como paradigmas para la organización social y el ejercicio del poder político, proviene de su consideración de que las formas de centralización de la planificación habrían llegado a modos de dependencias que, según él, apenas sí se distinguen de la esclavitud; de esta reflexión surge entonces el nombre de su texto, *Camino de servidumbre*. La cita 134 del texto de Hayek es tanto más explicativa respecto de cómo éste se apoya en Alexis de Tocqueville: “A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Parte II, Libro IV, cap. VI. [“¿Qué tipo de despotismo deben temer las naciones democráticas?”]. Debería leerse todo el capítulo para comprender la gran agudeza con que Tocqueville fue capaz de prever los efectos psicológicos del Estado asistencial moderno. Digamos, de pasada, que fue la frecuente referencia de Tocqueville a la «nueva servidumbre» la que me sugirió el título del presente libro”. Hayek *Camino de...* 56 y 140; la cita de este páe de página puede consultarse en la página 235.

pensadores políticos del siglo XIX, como De Tocqueville y Lord Acton, nos advirtieron que socialismo significa esclavitud, hemos marchado constantemente en la dirección del socialismo³⁵.

Este economista del nuevo liberalismo sostenía que la libertad angular de la revolución liberal, iniciada desde finales del siglo XVIII, fue aquella que permitió a los hombres intentar forjarse su propia vida, una cuestión que es inherente al desarrollo del comercio:

La posterior elaboración de unos argumentos consecuentes en favor de la libertad económica ha sido el resultado de un libre desarrollo de la actividad económica que fue el subproducto espontáneo e imprevisible de la libertad política [...] Sólo cuando la libertad industrial abrió la vía al libre uso del nuevo conocimiento, sólo cuando todo pudo ser intentado —si se encontraba alguien capaz de sostenerlo a su propio riesgo— y, debe añadirse, no a través de las autoridades oficialmente encargadas del cultivo del saber, la ciencia hizo los progresos que en los últimos ciento cincuenta años han cambiado la faz del mundo³⁶.

El desarrollo de una “sociedad individualista” desde el Renacimiento -dice Hayek- habría sido un logro de la historia de la civilización europea, y por esta razón criticaba que en el nuevo contexto de los años veinte y treinta se asociara individualismo con egoísmo, por cuanto el individualismo hacía parte de aquellos valores de las sociedades europeas, el cual debería ser entendido como la “[...] creencia en que es deseable que los hombres puedan desarrollar sus propias dotes e inclinaciones individuales”, es decir, el desarrollo de la “Independencia” y la “Libertad”, todo lo contrario al socialismo y a las demás formas de colectivismo³⁷. Los asuntos que Hayek ha abordado desde aquel discurso de bienvenida a los intelectuales liberales en Mont-Pèlerin han versado sobre las vicisitudes del liberalismo y sobre la filosofía social del sistema de mercado, un ideario que se ha fundamentado en el papel central de las ideas de la teoría económica en la supervivencia del liberalismo, es decir, de un orden social basado en el libre mercado³⁸. O dicho de otra manera, los asuntos y preocupaciones intelectuales de Hayek han versado sobre la causalidad, que según él, existe entre la planificación económica y la libertad individual, una relación inversamente

³⁵ Hayek, *Camino de...* 56. El propio Hayek en su discurso inaugural de la conferencia de Mont-Pèlerin propuso que si los asistentes decidían conformarse en una asociación, ésta adoptara el nombre *Asociación Acton-Tocqueville*, en honor a estos dos intelectuales del liberalismo del siglo XIX, Alexis de Tocqueville y John Emerich Edward Dalberg-Acton; ver Hayek, *Las vicisitudes del...* 268.

³⁶ Hayek, *Camino de...* 58.

³⁷ Hayek, *Camino de...* 54.

³⁸ Peter G. Klein, en la *Introducción* al texto de Friedrich Hayek, *Las vicisitudes del liberalismo...* 3.

proporcional, vistos ambos aspectos desde la perspectiva de los economistas liberales clásicos: a mayor planificación, menor libertad.

Este movimiento de renovación del liberalismo, gestado entre los años 1938-1947, no puede ser considerado como monolítico, pues ya desde aquel primer año en que se celebró el Coloquio Lipmann pueden distinguirse matices y posiciones diversas en cuanto a la funcionalidad del ideario liberal para organizar la sociedad, es decir, que desde aquel primer grupo reunido en 1938 se podían percibir distintas visiones sobre asuntos como el mercado, el papel del Estado, de las formas jurídicas y, desde luego, de las relaciones internacionales. Mientras W. Lipmann alertaba -a modo de reclamo- por el relajamiento o retracción del Estado en el direccionamiento de la economía, como aplicación extrema del principio del *laissez-faire*, F. Hayek representaba ya desde el Coloquio una corriente más radical dentro del movimiento intelectual por la renovación del liberalismo, que reclamaba necesariamente una vuelta a los preceptos más clásicos del *dejar hacer*, en el sentido de reducir el papel del Estado a lo estrictamente estipulado por la norma³⁹.

El predominio del discurso más radical de esta corriente económica del neoliberalismo, representado desde la década de 1940 por F. Hayek y M. Friedman, ha sido posible gracias al prestigio académico de sus representantes y también a su habilidad para planificar la difusión de sus ideas, así como para posicionarse centralmente al lado de los poderes políticos (como el caso del apoyo de M. Friedman a Pinochet en Chile después de 1973). Pero aun así, Guillén Romo señala que a pesar de la radicalidad de su discurso, el Estado no ha

³⁹ El siguiente párrafo es suficientemente ilustrativo de lo que Hayek entendía como los límites a la intervención del Estado en la organización de la economía: “Nada distingue con más claridad las condiciones de un país libre de las que rigen en un país bajo un gobierno arbitrario que la observancia, en aquél, de los grandes principios conocidos bajo la expresión Estado de Derecho (*Rule of Law*). [...] significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento. [...] queda suficientemente clara la cuestión esencial: que debe reducirse todo lo posible la discreción concedida a los órganos ejecutivos dotados de un poder coercitivo. [...] bajo la supremacía de la ley le está prohibido al Estado paralizar por una acción *ad hoc* los esfuerzos individuales. Dentro de las reglas del juego conocidas, el individuo es libre para procurarse sus fines y deseos personales, seguro de que los poderes del Estado no se usarán deliberadamente para frustrar sus esfuerzos”. De manera que el Estado no debería intervenir repentinamente para regular asuntos tendientes a dirimir situaciones como la acentuada desigualdad, monopolios y concentración de privilegios acumulados, siempre que hubiesen sido logrados en armonía con la normatividad. Cita tomada del “*Capítulo VI: la planificación y el estado de derecho*”, Hayek, *Camino de servidumbre*, 93-94.

desaparecido como parte del ideario neoliberal, sino que una de las grandes e importantes novedades de este pensamiento político-económico es “[...] que no considera un ilusorio regreso al estado natural del mercado, sino la implementación jurídica y política de un orden mundial de mercado cuya lógica implica no la abolición sino la transformación de los modos de acción y de las instituciones públicas en todos los países”⁴⁰.

Desde 1947, la Sociedad Mont-Pèlerin siguió un proceso de institucionalización, y celebración de reuniones periódicas. Y el momento en que alcanzó su mayor prestigio político y académico fue en la década de 1970, con el advenimiento de la crisis económica internacional en 1973, y con la reorganización del orden económico internacional, que interrumpía el crecimiento continuo experimentado por la economía desde finales de los años cuarenta. La década de 1970 fue un periodo durante el que se realizó una reforma al sistema monetario internacional y al sistema de pagos internacionales con una base fija (pactado en Bretton Woods en 1944), y también implicó el comienzo del giro más radical del sistema internacional del comercio hacia la liberalización (o desmonte) de las regulaciones nacionales al comercio (asuntos que se explicarán detalladamente en el capítulo segundo de esta investigación)⁴¹.

Desde entonces, desde los años 1938-1947, por lo tanto, a los intelectuales liberales y a sus seguidores reunidos primero en el Coloquio Lipmann y luego en torno a la Sociedad Mont-Pèlerin, se les conoce como los “nuevos economistas clásicos” o “nuevos liberales”⁴². De igual manera a las ideas que estos intelectuales impulsan, como una forma de diferenciar el *nuevo liberalismo* del siglo XX, del *liberalismo clásico* de los siglos XVIII y XIX.

1.2.3 La globalización

Se suele confundir neoliberalismo con globalización, y también es común que ambos términos sean usados indistintamente, como si fueran intercambiables e hicieran referencia al mismo proceso. Los procesos de mundialización o globalización son antiguos, como ejemplo podemos citar el proceso que la historiografía ha denominado la “globalización

⁴⁰ Guillén Romo 41.

⁴¹ Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980* (Barcelona: Folio, 1997) 85- 89.

⁴² Peter G. Klein, en su *Introducción* al texto de Hayek, *Las vicisitudes del liberalismo...* 7.

arcaica”, concepto que según el historiador Christopher A. Bayly describe “las viejas redes y dominios creados por la expansión geográfica de las ideas y de las fuerzas sociales desde un nivel local y regional a uno interregional e intercontinental”. Bayly ha señalado que los procesos de globalización son reconocibles en tanto que han encaminado a las distintas sociedades humanas que se han visto inmersos en ellos hacia formas de “uniformidad política y cultural mundial”⁴³. Esto para decir que los procesos de interconexión e interdependencia, sea cultural, política y económica, de escala geográfica ampliada, como por ejemplo entre el Mediterráneo y Asia, entre el Atlántico Norte y el Mediterráneo, o entre espacios geográficos aún mayores, como sucedió luego de los viajes de circunnavegación por África y América, todos ellos, son tan sólo algunos de los procesos de mundialización anteriores al proceso de globalización actual, que tuvo comienzo luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, y que ha presentado varias fases desde entonces.

De manera general, los procesos de *globalización o mundialización* han versado sobre conexiones entre distintas sociedades, procesos en los que el predominio político, militar o económico de las culturas que han tomado el dominio de los influjos en esos momentos históricos, han conducido al auge de la uniformidad de caracteres, tales como la forma del Estado y la organización de la vida pública, la lengua, la religión, el derecho, las ideologías políticas y económicas, e incluso, en lo que Bayly ha llamado los “hábitos físicos”: el vestido, la comida y las relaciones familiares⁴⁴. De manera particular, en el siglo XIX hubo un predominio cultural de Occidente en la mundialización, marcado por la internacionalización del liberalismo, el nacionalismo y otros *ismos*. La expansión mundial de las ideas y las prácticas que alentaron las revoluciones industriales y liberales, desatadas a ritmos dispares desde finales del siglo XVIII en Europa, tuvieron una notable influencia en la configuración

⁴³ C. A. Bayly, *El nacimiento del mundo moderno, 1780-1914* (Madrid: Siglo XXI, 2010) 5 y ss.

⁴⁴ Bayly XXIII. Para comprender los alcances y consecuencias de un proceso de mundialización en los aspectos económicos, culturales, técnicos y de mestizaje, puede consultarse el importante texto de Serge Gruzinski, *Las cuatro partes del mundo. Historia de una mundialización* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012), en el que aborda el proceso de expansión ibérica entre 1580 y 1640, hacia Europa, África, Asia y América, bajo el dominio de la monarquía católica, momento en que se establecieron interacciones recíprocas entre estas partes del mundo.

del escenario mundial, y el continente americano fue un ejemplo notable de este influjo cultural⁴⁵.

La globalización o mundialización, no sólo versa sobre el aumento de las relaciones externas, de los flujos ideológicos, de mercancías y servicios. Se trata de un proceso en el que se crean dependencias y vínculos casi irrevocables, cuanto menos, imprescindibles para explicar los fenómenos al interior de las sociedades inmersas en dicho proceso. En este sentido, Ángel Martínez González-Tablas aporta la siguiente definición:

[La globalización] sólo aparece cuando las relaciones externas alcanzan una intensidad en la que dejan de ser excepción para convertirse en norma, cuando los espacios no son analizables en sí mismos, al abrirse y establecer con lo que antes era entorno externo tal gama de relaciones y pluralidad de vínculos como para mutar su condición y hacerse, ese entorno, cada vez más y más interno⁴⁶.

La globalización es el resultado de un proceso histórico derivado de la apertura e interrelación entre los espacios, del aumento de las relaciones externas [...] cuando las interrelaciones y relaciones externas abarcan el espacio mundial. Así entendida, globalización es sinónimo de mundialización [...] Aparece, pues, cuando el ámbito mundial se afirma como espacio de origen de causas (elementos de los que proceden factores de influencia), de funcionamiento y reproducción de las relaciones y comportamientos determinantes, de incidencia de impactos y consecuencias⁴⁷.

En la perspectiva de este autor, los procesos de globalización se manifiestan bajo distintos componentes y a ritmos dispares, en los que causas, relaciones e impactos, pueden o no confluir en todo el espacio ampliado del proceso de mundialización, o quizá, confluyen a ritmos propios en cada espacio integrado al proceso global. Por lo tanto, hay grados de globalización, y existe “más o menos globalización”. Pero en todo caso, en un largo proceso de globalización, aquellas causas, relaciones e impactos, transitan desde las anécdotas y asuntos esporádicos a prácticas frecuentes e interdependientes⁴⁸. Esto no quiere decir que la

⁴⁵ C. A. Bayly, 22-23. Para consultar sobre los *ismos* del siglo XIX, y las consecuencias de expansión en Europa en R. Palmer y J. Colton, *Historia contemporánea* (Madrid: Akal, 1980) 174-185, 197-205.

⁴⁶ Ángel Martínez González-Tablas, *Economía política Mundial. Las fuerzas estructurantes* (Barcelona: Ariel, 2007) 204.

⁴⁷ Martínez González-Tablas, *Economía política mundial...* 205-206.

⁴⁸ Algunas manifestaciones del mundo actual que merecen ser consideradas como comportamientos en proceso de globalización, son los siguientes: ecológicos, comunicacionales, culturales, ideológicos, políticos, sociales, militares, y desde luego, los procesos económicos. Martínez González-Tablas, *Economía política mundial...* 206.

globalización sea un proceso homogéneo, o que conduzca al cabo del tiempo a la homogeneización absoluta. Si bien se trata de un proceso homogeneizador y ascendente en cuanto a las prácticas, causas e instituciones que movilizan y profundizan cada aspecto de la globalización o cada variante de la misma, no es cierto que los impactos de tales procesos sean homogéneos para todas las sociedades de los espacios geográficos inmersos en el proceso general.

Una de las primeras características a resaltar es que la globalización crea un mundo asimétrico. Los procesos de reconfiguración de la vocación productiva, ocasionados por ejemplo por la deslocalización de la producción manufacturera en la última década del siglo XX, pueden comportar, por ejemplo, que en algunos países se consoliden las formas de resolución intermediada e institucional de conflictos, mientras que en otros países pueden desatar oleadas de violencia y conflictos prolongados. La industrialización y transformación a escala de la producción agrícola puede comportar en algunos países la consolidación de ciudades intermedias, mientras que en otros, el mismo proceso puede conducir a la expulsión de trabajadores desde las zonas rurales, propiciando la pauperización de la existencia de los emigrantes campo-ciudad en las periferias de las grandes ciudades:

El denominado proceso de globalización es el factor que mayor incidencia posee en sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización -entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico- se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional⁴⁹.

El trabajo de investigación consiste entonces en describir, analizar e interpretar las causalidades, interdependencias y características de los momentos del proceso de globalización, así como sus consecuencias: “Qué hay detrás de esa globalización aparente que afecta a naturaleza, infraestructura logística y de transporte, flujos materiales y de

⁴⁹ Josette Altmann y Francisco Rojas, “Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) 243.

información, seres humanos, economía, instituciones, valores? ¿Cuáles son sus implicaciones para la reproducción de la realidad económica?”⁵⁰.

1.2.4 Elementos históricos y fases del proceso de globalización económica contemporáneo

Un condicionante importante para estudiar los procesos de globalización es dar cuenta del aspecto histórico, que permita establecer las periodizaciones de conjunto y de las fases componentes del proceso. Es importante recalcar que la presente investigación se interesa tan sólo por un aspecto de la manifestación económica del actual proceso de mundialización. De manera más específica, esta monografía pretende explicar cómo ha evolucionado el sistema internacional del comercio a partir de la reconfiguración del orden económico internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y pretende mostrar en detalle, a partir de una investigación sustentada por las fuentes documentales, cómo se ha configurado el escenario institucional del comercio internacional después de 1945, qué tipos de instituciones y relaciones externas se han regularizado y mundializado en el sistema internacional de comercio, qué formas ha adoptado la liberalización comercial, y cuáles han sido las fases y particularidades del proceso mediante el cual se han globalizado esas relaciones comerciales, desde 1945 hasta 1994.

Hay que tener presente que el proceso de globalización económica posterior a la Segunda Guerra Mundial puede subdividirse en dos etapas, y se ha fundamentado especialmente en la mundialización de las instituciones y paradigmas sobre los que fue reestructurado el sistema económico capitalista y su orden económico internacional una vez finalizada la guerra⁵¹, que puede describirse *grosso modo*, por las siguientes características: 1) la expansión de las relaciones internacionales mediadas por las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y el Acuerdo General sobre Aranceles

⁵⁰ Ángel Martínez González-Tablas, *Economía política de la globalización* (Barcelona: Ariel, 2000) 49.

⁵¹ José Manuel García de la Cruz, “La globalización económica”, *Sistema económico mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005) 55-63; y para comprender las características de las instituciones del sistema económico internacional posteriores a la Segunda Guerra Mundial, puede leerse en este mismo libro la importante síntesis que hace María Isabel Heredero de Pablos, “Las instituciones internacionales y la globalización” 101-116.

Aduaneros y Comercio (GATT), así como de sus normas disciplinantes respecto de asuntos monetarios, del crédito y del comercio internacional; 2) la expansión mundial del paradigma de la liberalización comercial, consistente en la reducción o desmonte de barreras arancelarias y administrativas aplicadas por los países para regular el comercio internacional, liberalización que en su primera etapa de internacionalización fue aplicada tan sólo para los bienes manufacturados (1948-1979); y 3) la transnacionalización de la producción económica, facilitada gracias a la liberalización comercial aplicada al sector de los servicios de los flujos de capitales. Esta es la segunda etapa de la liberalización comercial es conocida como la globalización neoliberal, iniciada en los años ochenta y consolidada en la octava ronda de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT (1986-1994).

A su vez, el proceso de globalización económica devenido después de 1945, se encuadra dentro de un proceso de más larga duración, que tiene sus raíces a principios del siglo XIX, compuesto por varios momentos o hitos, que a su vez han determinado fases sucesivas de aquel proceso de conjunto o larga duración. Un primer momento para el largo proceso de globalización del capitalismo contemporáneo, se ubica con el inicio de la expansión de los paradigmas del liberalismo clásico sobre el comercio internacional, desde finales del siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX, y la expansión de los procesos político-económicos y sociales tendientes a la ruptura con las formas del Antiguo Régimen, lo que puede resumirse en la expansión de los procesos revolucionarios desde finales del siglo XVIII hasta bien entrado el XIX, es decir, la revolución política y la primera Revolución Industrial.

No puede sostenerse que el avance de las ideas liberales se haya desarrollado en ningún país del mundo de una manera victoriosa o como un bloque filosófico y político homogéneo, pero a pesar de esta discontinuidad, los historiadores R. Palmer y J. Colton señalan que la expansión e internacionalización de las ideas liberales (políticas y económicas) se manifestó en consecuencias prácticas, tales como “[...] la tolerancia, el constitucionalismo, el *laissez faire*, el libre comercio y un sistema económico internacional o no nacional. Se creía que todos los pueblos avanzarían hacia las mismas metas”⁵².

⁵² R. Palmer y J. Colton, *Historia contemporánea* (Madrid: Akal, 1978) 368.

En torno al año 1870 suele aceptarse por algunos autores como un segundo momento de relevancia para el proceso de globalización del sistema económico capitalista. Este año ha sido tomado como referencia para el inicio de la nueva expansión colonial europea (a la que pronto se sumaría también EEUU), claramente diferenciable de las prácticas del colonialismo de siglos anteriores. Los grandes Estados-nación, cuya consolidación territorial y política o cuya modernización tecnológica y científica se precipitó en la segunda mitad del siglo XIX, emprendieron una carrera mundial de expansión de sus economías nacionales⁵³. En el marco de la depresión económica del periodo 1873-1893, estas potencias acometieron políticas de nacionalismo económico, como el resurgimiento de los aranceles y otras limitaciones al libre comercio⁵⁴. El nuevo imperialismo de finales del siglo XIX ya no pugnaba por el control de los centros comerciales y de las rutas marítimas, o por controlar el comercio de la producción de las colonias, sino que se basó en la penetración profunda de los territorios colonizados, aprovechando los desarrollos del transporte a vapor y la reducción de sus costes. Las potencias del nuevo imperialismo invirtieron importantes capitales en territorios colonizados, a partir de lo cual organizaron la producción local y el transporte, apoderándose de la vida productiva y la administración de los países y territorios (por medio de los gobiernos de administradores blancos y los “protectorados”). Fue un periodo de grandes inversiones financieras, con un nuevo tipo de empresa que conjugaba el capital productivo y el bancario, y también de expansión de la dominación territorial, marcada por la pugna entre las potencias coloniales. Hacia el año 1900 la expansión mundial de los procesos del nuevo colonialismo habría permitido por primera vez hablar de un mercado mundial, procesos que posibilitaron un nuevo funcionamiento del sistema económico capitalista mundial⁵⁵. El final de esta fase lo marcó el comienzo de la Primera Guerra Mundial⁵⁶.

El tercer hito para la globalización del sistema económico capitalista contemporáneo se sitúa en la reconfiguración del orden económico internacional luego de finalizada la Segunda

⁵³ Entre las potencias que lograron su consolidación territorial tenemos a Alemania, Austria-Hungría e Italia. Y entre las potencias que entraron a la escena imperialista para expandir sus intereses, motivados por los logros en su modernización científica y tecnológica tenemos a Japón Rusia, Estados Unidos y Canadá, Italia, Bélgica, Portugal y España. Ver Palmer y Colton 261-303.

⁵⁴ Palmer y Colton 369.

⁵⁵ R. Palmer y J. Colton 373-377; y Ángel Martínez González-Tablas, *Economía política mundial*, 213.

⁵⁶ Georges Labica, “Del imperialismo a la mundialización”, *Temas* 33-34 (2003): 43-49. <http://www.temas.cult.cu/revista/33/qu-imperialismo> (12/11/2017).

Guerra Mundial, caracterizado por los siguientes aspectos: el impulso de la composición multilateral de las instituciones creadas para disciplinar el sistema financiero y el comercio internacional, es decir, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y el GATT, respectivamente; por la internacionalización del paradigma de la liberalización comercial para los productos manufacturados, lo que determinó la expansión de este sector y la preeminencia comercial de los países industrializados del GATT y la obtención de grandes beneficios para sus economías; y caracterizado también por la “limitada movilidad de capitales”, cuyos flujos eran controlados por el Fondo Monetario Internacional⁵⁷. El final de esta fase estuvo marcado por la crisis económica mundial al iniciar la década de 1970, la subida de los precios del petróleo en 1973 y la caída del sistema internacional de regulación monetaria surgido en 1944⁵⁸.

Una cuarta fase de relevancia para el actual proceso de globalización capitalista comprende el último cuarto del siglo XX. Un periodo iniciado a partir de dos transformaciones sucedidas en los años setenta, claramente identificables, que afectaron las instituciones del orden económico internacional creadas luego de la Segunda Guerra Mundial, cuya explicación ocupará un apartado importante del siguiente capítulo, que pueden resumirse así: la reforma al sistema monetario internacional en cabeza institucional del Fondo Monetario Internacional, y la liberalización del comercio internacional de servicios, incluidos los servicios bancarios, bajo la dirección institucional del GATT. Este periodo se suele conocer como el momento de la *globalización neoliberal*⁵⁹, debido a la relevancia que cobraron en el diseño de las políticas económicas desde la década de 1970 los economistas del *nuevo liberalismo*, quienes tuvieron su gran oportunidad para convertirse en consejeros con la elección de los gobiernos de M. Thatcher (1979) y de R. Reagan (1980). Entre los más destacados representantes de esta escuela económica en la década de 1970 se encontraban F.

⁵⁷ CEPAL, “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”, *Globalización y desarrollo*, coord. José Antonio Ocampo y otros (Edición Digital: CEPAL, 2002) 19.

⁵⁸ Van der Wee 85-92.

⁵⁹ Guillén Romo 36;

Hayek y M. Friedman, quienes recibieron el premio Nobel de Economía en 1974 y 1976, respectivamente⁶⁰.

Esta cuarta fase se caracteriza por los siguiente aspectos: la generalización del paradigma del libre comercio, extendiéndolo ya no sólo a la liberalización de las regulaciones nacionales al comercio de bienes manufacturados, sino que también el comercio de servicios y al flujo internacional de capitales; el fin de los modelos nacionales de industrialización por sustitución de importaciones; la transnacionalización de la producción, bajo formas de sistemas empresariales integrados; liberalización para la movilidad de capitales (en clara diferencia con los controles que se ejercían desde 1944 hasta 1973); las políticas de restricción a la movilidad del factor productivo “mano de obra”, en contraste con la alta movilidad para el factor “capital”; la homogenización de los modelos de desarrollo de los países, a lo largo y ancho del mundo; y por la situación de la crisis de la deuda pública de los países menos desarrollados (década de 1980). Durante esta fase neoliberal se ha producido un claro predominio de la globalización financiera⁶¹, favorecida por los desarrollos tecnológicos en las telecomunicaciones.

1.2.5 Neoliberalismo: debate sobre el sentido y las implicaciones de la fase actual de la globalización económica

En los acápites anteriores se abordaron los elementos conceptuales mínimos para comprender el proceso contemporáneo de globalización económica. Entender la influencia de las ideas económicas del liberalismo clásico en el diseño de las relaciones internacionales del comercio en los siglos XIX y XX no es una cuestión menor, más aún, teniendo presente que el proceso de globalización económica versa precisamente sobre la extensión o internacionalización de un conjunto de paradigmas, normas e instituciones, con tal de lograr que el mayor número de países los adopten como suyos, pero también, con la finalidad de que este conjunto de ideas e instituciones para el diseño del comercio internacional se convierta en un bloque homogéneo, sobre el que no aparezcan profundos y desequilibrantes

⁶⁰ Perry Anderson, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO, 2003) 12-18.

⁶¹ CEPAL, “El carácter histórico...” 19 y 20; González Martínez-Tablas 214; David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Akal, 2007) 22-25.

modelos contradictorios, que puedan socavar precisamente el proceso de internacionalización, como en algún momento han podido serlo los sistemas de planificación nacional de la economía en algunos países.

El diseño del sistema internacional del comercio y sus relaciones descansan en elementos conceptuales que son mutables en el tiempo, adaptando en cada fase las conceptualizaciones y abarcando ámbitos económicos cada vez más amplios dentro del proceso contemporáneo de globalización económica. Y es precisamente el estudio de estas variaciones lo que permite comprender las distintas fases y las características del proceso de conjunto. Al mismo tiempo, es el estudio de las distintas conceptualizaciones lo que permite comprender los matices y los elementos teórico-políticos que están en juego, así como los intereses que representan. Es obvio pensar entonces que no existe homogeneidad en las interpretaciones sobre el proceso de globalización económica, sus causas y consecuencias, y los conceptos conexos. El caso más evidente entre tantas divergencias surge con respecto al concepto “neoliberalismo”, sobre el que se considerarán algunos matices acerca de su definición e interpretación.

La vertiente crítica que estudia el proceso de globalización económica está liderada por el prestigio del historiador Perry Anderson, quien considera, en la línea de lo que se ha explicado arriba, que el *neoliberalismo* nació con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en las regiones de Europa y América del Norte, donde predominaba el sistema económico capitalista, y que se trató de “[...] una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar”. Según Anderson, la contundencia de esta corriente de pensamiento se hizo evidente con el giro producido hacia los gobiernos de derecha desde finales de la década de 1970: Inglaterra (1979), Estados Unidos (1980), Alemania (1982), Dinamarca (1983), y luego casi todos los países escandinavos, con excepción de Suecia y Austria⁶².

Al respecto, dice David Harvey que:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las

⁶² Anderson 11 y 12.

capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio⁶³.

Martin Wolf, editor económico de *The Financial Times*, dice que el término “neoliberalismo” ha sido inventado por gentes adversas del “mercado moderno”, y que por tanto él prefiere usar el término “liberal” en su sentido tradicional: “Un liberal -dice Wolf- cree en la libertad individual, en la economía de mercado y en un Estado fuerte, pero de poderes limitados. Un liberal moderno cree también en la cooperación intencional, en instituciones internacionales fiables y en la integración económica mundial”⁶⁴.

Wolf entiende la globalización como un proceso de integración de los mercados en lo concerniente a bienes, servicios, capitales y quizás de mano de obra. Integración que estaría sustentada por dos motores: “los cambios tecnológicos, en particular la reducción del coste de los transportes y comunicaciones, y la disminución de las barreras arancelarias sobre la circulación de bienes, servicios y capitales decidida por los gobiernos”⁶⁵.

En un debate entre Martin Wolf y Susan George, esta autora ha echado mano de la definición de globalización hecha por el importante hombre de negocios, Percy Barnevik, expresidente de la empresa multinacional de tecnología energética Asea-Brown Boveri Wolf, para señalar lo que ella considera como el cinismo y los desequilibrios del proceso de globalización económica: “La globalización –dice Barnevik-, para las empresas de mi grupo, es la libertad de invertir cuando y donde quieran, de producir lo que quieran, de comprar y vender donde quieran y de sufrir las menores restricciones posibles derivadas de la legislación laboral”. Definición que George ha llamado el decálogo de los “derechos del comercio y los negocios”⁶⁶. Pero más allá del debate, interesa percatarse que este importante hombre de negocios está definiendo las condiciones que ofrece la cuarta fase del proceso de globalización económica contemporáneo, es decir, aquella iniciada en la década de 1980 con la liberalización del comercio de servicios y de los flujos de capitales, la etapa más radical del largo proceso de globalización iniciado en el siglo XIX, y cuyas condiciones para la transnacionalización de la economía fueron posibles gracias a los transformaciones

⁶³ David Harvey, *Breve historia...* 6.

⁶⁴ Susan George y Martin Wolf, *La globalización liberal* (Barcelona: Anagrama, 2002) 15.

⁶⁵ George y Wolf 18-19.

⁶⁶ George y Wolf 17.

institucionales producidas en el GATT, entre 1973 y 1994, es decir, entre la séptima y la octava rondas de negociaciones entre países contratantes de esta institución, que tuvieron lugar en los periodos 1973-1979 y 1986-1994, respectivamente.

Se puede apreciar que son dos concepciones distantes sobre el significado y los alcances de la globalización económica, en sus momentos posteriores a 1945. El debate parece estar más centrado sobre las bondades y el malestar causado por la internacionalización de ciertos paradigmas y prácticas económicas, pero en ambas posiciones queda claro que uno de los factores centrales de aquello que sea lo que esté sucediendo, llámese *prácticas económicas neoliberales* o *integración de mercados*, es un proceso ascendente de supresión de barreras nacionales al comercio de mercancías, servicios y capitales, una reducción de aranceles aduaneros pero también de barreras comerciales de otros tipos (no arancelarias) que puedan ser entendidas por los agentes del comercio internacional como freno al libre flujo. La expansión de la liberalización comercial según el GATT -como se explicará más adelante-, está encaminada a evitar que las economías nacionales se convirtieran en formas autónomas o autárquicas que pongan freno a la expansión del relacionamiento comercial, limitando el volumen mundial de intercambios y generando un ambiente propicio para que las políticas económicas internas sean guiadas de manera planificada o restrictiva, cada vez por más países, en un escenario global plagado de medidas proteccionistas, o de nacionalismo económico, en definitiva, un escenario de bloqueo de las exportaciones e importaciones por todo el mundo.

David Harvey ha planteado también que el neoliberalismo y el conjunto de teorías económico-políticas que éste engloba, es un proceso de “destrucción creativa”⁶⁷. En la misma línea argumentativa de Paul Treanor, cuando éste dice que el mercado y sus estructuras han sido entendidas por los teóricos del nuevo liberalismo como una ética *per se*, que siempre ha estado allí, olvidando que “El libre mercado es en sí mismo una forma de organización social: no es ni espontáneo ni endémico para los humanos. Si nadie alguna vez lo promovió o lo impuso, no habría mercado libre en este planeta”⁶⁸.

⁶⁷ Harvey 7.

⁶⁸ Paul Treanor, *Neoliberalism: origins, theory, definition* (2005). <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/neoliberalism.html> (02/04/2018).

El proceso de globalización económica puede percibirse y estudiarse a partir de las fuerzas que han determinado un desarrollo histórico de orden mundial, y que ha conducido a una creciente uniformidad e internacionalización referente a los conceptos que sirven de base a los gobiernos para el diseño de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las del comercio internacional. Y para el caso que ocupa a esta investigación, tal desarrollo histórico está representado por la institución internacional que ha regido las relaciones internacionales del comercio desde 1947 hasta 1994, es decir, el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que desde aquel primer año ha buscado conducir a la mínima expresión cualquier regulación arancelaria o administrativa para la circulación internacional de bienes, servicios y capitales⁶⁹. Un proceso de liberalización o reducción de regulaciones comerciales que se ha hecho cada vez más radical, tanto en las reducciones esperadas, como en los ámbitos comerciales abarcados. Las formas que ha adoptado esta liberalización comercial desde 1945, los cambios en las normas comerciales del GATT, y el juego de relaciones entre países al interior de esta institución, son el objeto de estudio de esta investigación monográfica.

1.3 EEUU y su política para el comercio internacional, 1930-1934: el giro desde el proteccionismo del periodo de entreguerras a los acuerdos comerciales recíprocos

El escenario del comercio internacional posterior a la Gran Guerra (1914-1918) estuvo marcado por el nacionalismo económico, se produjo un cierre de fronteras basado en el aumento desorbitado de aranceles y otras medidas aduaneras que gravaban las importaciones, al tiempo que el patrón oro, como sistema de referencia para los pagos y transferencias

⁶⁹ Los aranceles aduaneros son una de las formas institucionales clásicas para regular el comercio entre entidades territoriales y administrativas distintas, determinados por un porcentaje sobre el valor de las mercancías que están en tránsito entre las fronteras, para gravar los productos extranjeros. Según que el arancel sea alto o bajo, que restrinja o permita el flujo interfronterizo de las mercancías, se suele decir que es de tendencia proteccionista o librecambista. Existen otras formas para regular la entrada de mercancías al interior de las fronteras nacionales. Se trata de las regulaciones administrativas, que se constituyen en restricciones cuantitativas a los volúmenes de importaciones, como son los contingentes bilaterales o volúmenes fijados de mercancías, los cupos globales, las licencias previas de importación, entre otras. En ambos tipos de regulaciones aduaneras, las arancelarias y no arancelarias, uno de sus objetivos finales está fijado en la búsqueda por aumentar la recaudación de dineros para el fisco nacional. Ver Ramón Tamames, “Transacciones internacionales: del GATT a la OMC”, *Mediterráneo Económico* 22 (2012): 139 y 140.

monetarias derivadas del comercio internacional, perdió toda credibilidad, cuando sucesivamente varios países abandonaron sus compromisos con este sistema de referencia (Gráfico 1), el cual permitía tasar los intercambios y asegurar la circulación de las distintas monedas en los circuitos internacionales del comercio. Inglaterra, por ejemplo, abandonó el patrón oro en 1931⁷⁰.

Gráfico 1. Número de países que abandonaron el patrón oro (1924-1938)

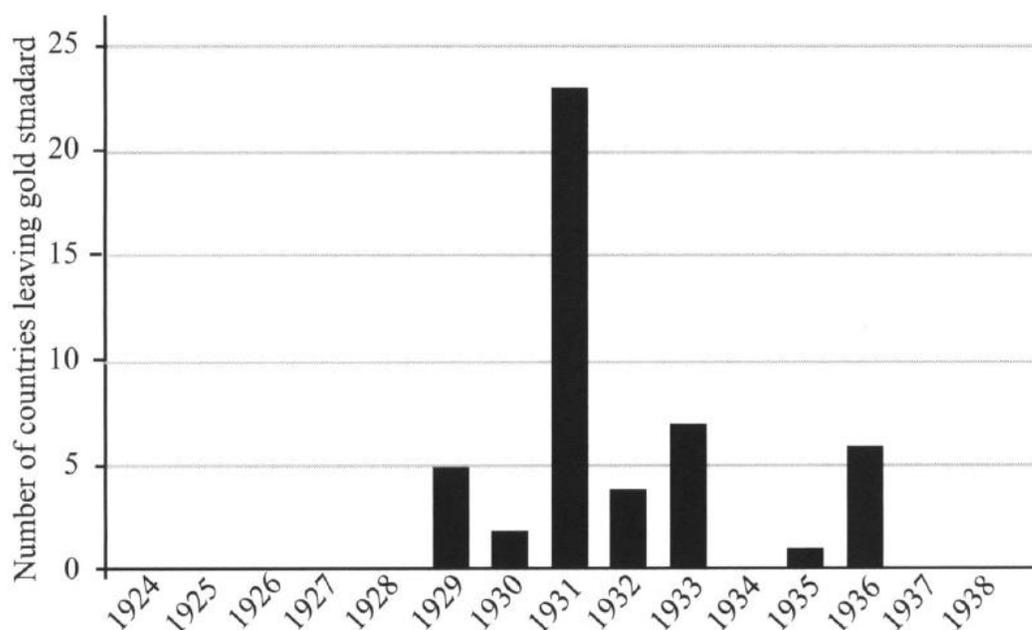


FIGURE 1. Year countries left the gold standard

Fuente: Gowa, Joanne y Raymond Hicks. “Politics, Institutions, and Trade: Lessons of the Interwar Era, (2013) p.442.

Paul Krugman ha planteado que el nacionalismo económico y el abandono del patrón oro, produjeron una desintegración económica mundial, se produjo la caída del volumen del comercio mundial y se expandió un estado desconfianza que produjo a su vez un efecto acumulativo sobre la caída de los valores totales del comercio: los países limitaban las importaciones, al tiempo intentaban aumentar las exportaciones de manufacturas y productos nacionales; lo que este economista ha definido como el intento de las economías nacionales

⁷⁰ Abraham Aparicio Cabrera, “Historia económica mundial 1870-1950”, *Economía Informa* 382 (2013):109.

por mantener la demanda agregada y exportar el desempleo. La depresión económica que siguió al crac de 1929 duró hasta 1932, y afectó severamente el índice de producción manufacturera y el volumen del comercio mundial. En EEUU, por ejemplo, la producción industrial se redujo a la mitad, la producción de bienes de equipo cayó un 75%⁷¹.

Un marco de limitaciones comerciales propicio tan sólo para las ententes preferenciales entre grupos de países bajo una política económica de bloques⁷², que se miraban de reojo frente a otros grupos comerciales en el marco de tensiones y dinámicas de guerra. Y en el caso de aquellos países que se mantenían al margen en términos económicos y militares, o que no tenían el peso político internacional necesario, encontraron que era un momento propicio para impulsar sus economías bajo políticas comerciales y económicas que se caracterizaron por una creciente intervención del Estado en la planeación. Así por ejemplo, esta ampliación de la esfera de acción del Estado en la vida económica en América Latina dio origen a principios de los años treinta a un modelo de desarrollo interno centrado en la promoción de la industrialización interna, conocido como la industrialización por sustitución de importaciones, con una orientación al mercado interno⁷³.

Bajo este escenario de la Gran Depresión, en EEUU aparece la ley conocida como *The Tariff Act of 1930*, o *Ley Hawley-Smoot*, que aumentaba drásticamente los aranceles a las importaciones hacia este país, que se había convertido luego de finalizada la Primera Guerra Mundial en el principal importador y exportador en todo el mundo. Este acto legislativo proteccionista tenía como finalidad la preservación de los puestos de trabajo en la industria y la defensa de los productores agrícolas estadounidenses. Una iniciativa legislativa que en

⁷¹Paul Krugman, *Economía internacional: teoría y política* (Madrid: Pearson Education, 2006) 539; y Maurice Niveau, *Historia de los hechos económicos contemporáneos* (Barcelona: Ariel, 1968) 185.

⁷²Algunos ejemplos de estos bloques o acuerdos regionales que buscaban defender sus economías de los efectos de la crisis económica de 1930 son: el pacto económico entre Holanda, Suecia, Dinamarca y Noruega; el sistema de preferencias imperiales entre Gran Bretaña y sus colonias; y un bloque de acuerdos de carácter hostil como el que conformó Alemania luego de 1936 con países del sur y el este de Europa; o el bloque de Asia liderado por Japón. Cfr. Organización Mundial del Comercio, *Informe sobre el comercio mundial. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia* (Ginebra: Servicios de Publicaciones de la OMC, 2011) 50. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf (08/02/2018).

⁷³Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia* (Madrid: Secretaría General Iberoamericana, S/A) 151. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Historia-Economica-AL-ESP.pdf> (08/02/2018).

su tiempo fue bastante controvertida, lo cual puede percibirse en la historia oficial estadounidense, que al respecto se expresa de la siguiente manera⁷⁴:

Los eruditos no están de acuerdo con el alcance de la protección que realmente ofrece la tarifa Hawley-Smoot; también difieren sobre la cuestión de si el arancel provocó una ola de represalias extranjeras que sumergió al mundo más profundamente en la Gran Depresión. Lo que es cierto, sin embargo, es que Hawley-Smoot no hizo nada para fomentar la cooperación entre las naciones, ya sea en el ámbito económico o político, durante una época peligrosa en las relaciones internacionales. Rápidamente se convirtió en un símbolo de las políticas de "empobrecer al vecino" de la década de 1930. Tales políticas, que fueron adoptadas por muchos países durante aquel tiempo, contribuyeron a una drástica contracción del comercio internacional. Por ejemplo, las importaciones estadounidenses desde Europa disminuyeron desde un máximo de 1929 de \$ 1,334 millones a sólo \$ 390 millones en 1932, mientras que las exportaciones estadounidenses a Europa disminuyeron de \$ 2,341 millones en 1929 a \$ 784 millones en 1932. En general, el comercio mundial disminuyó en un 66% entre 1929 y 1934.

Hawley-Smoot marcó el final de la línea de aranceles altos en la política comercial estadounidense del siglo XX. A partir de entonces, a partir de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, los Estados Unidos generalmente buscaron la liberalización del comercio mediante reducciones arancelarias bilaterales o multilaterales. Hasta el día de hoy, la frase "Hawley-Smoot" sigue siendo la consigna de los peligros del proteccionismo⁷⁵.

Los procesos deflacionarios producían devaluación de las monedas en los países industrializados de Europa y también en EEUU, lo que sumado a los incrementos arancelarios de este último país, hicieron reducir drásticamente los ingresos de los países latinoamericanos derivados de sus exportaciones, centradas en bienes primarios y agrícolas. Esta situación sirvió a varios países latinoamericanos para justificar su repudio a las deudas internacionales, pues determinaban que con las devaluaciones programadas adelantadas por los países acreedores se les condenaba a una situación de extrema desventaja para hacer frente a sus deudas⁷⁶. El escenario sería propicio para los diseños de políticas económicas

⁷⁴ Puede leerse un contexto detallado sobre las condiciones económicas y políticas de los EEUU al momento en que se promulgó la ley Hawley-Smoot en la tesis de Lois Belle Turner, "A History of the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934" (Master of Science, Kansas State College of Agriculture and Applied Science - Department of History and Government, 1946). <https://archive.org/details/historyofrecipro00turn/21/12/2017>.

⁷⁵ U.S. Department of State - Office of Historian, "Protectionism in the Interwar Period", *Milestones in the History of U.S. Foreign Relations* (nota: publicación oficial en línea, sin fecha ni sello editorial). <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/protectionism> (16/12/2017).

⁷⁶ Entre 1931 y 1935 catorce países latinoamericanos habían suspendido de manera parcial o total el pago de sus deudas contraídas en el extranjero. Deudas que para entonces estaban representadas por bonos y títulos

pensadas desde el principio de la autosuficiencia o “unidades nacionales autárquicas”⁷⁷. Se produjo así tal estancamiento del comercio internacional que se constituyó en un limitante importante para la recuperación económica mundial. Situación que el economista Paul Krugman ha interpretado de la siguiente manera:

Todos los países hubieran estado en una situación económica mejor en un mundo con comercio internacional más libre, suponiendo que la cooperación internacional hubiera permitido que cada país preservara su equilibrio externo y su estabilidad financiera sin sacrificar los objetivos internos de su política. Fue la comprensión de este fenómeno lo que inspiró el diseño del sistema monetario internacional de la posguerra, el acuerdo de Bretton Woods⁷⁸.

En 1934 EEUU da un giro en los aspectos planteados en el *Tariff Act of 1930*, y el Congreso de este país legisló nuevamente sobre asuntos del comercio internacional. En esta ocasión emitió la ley conocida como *The Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA)*, que modificaba el acto legislativo anterior y daba atribuciones al presidente F. D. Roosevelt para emprender negociaciones bilaterales con otros países bajo la idea de la *reciprocidad y las ventajas mutuas*, así como la potestad para determinar las tarifas aduaneras. Idea bajo la cual el intercambio comercial se realizaría bajo la modalidad de negociación bilateral producto-a-producto y oferta mutua de concesiones entre EEUU y el otro país que se adhiriera a esta forma de acuerdos.

Esta nueva legislación contemplaba rebajas arancelarias de hasta el 50% (respecto de las tarifas establecidas por el *Tariff Act*) en el marco de acuerdos bilaterales, en los que la otra parte otorgaría un trato en las mismas condiciones para los EEUU. El objetivo de este sistema de reciprocidades y ventajas mutuas era ampliar el mercado internacional para los productos estadounidenses y facilitar la salida de la economía nacional de la situación ocasionada por la Depresión⁷⁹, pero al mismo tiempo solventar el acceso a los *comodities* (bienes primarios)

emitidos por estos países en los mercados financieros de las ciudades centrales del capitalismo mundial, como fue el caso de Nueva York. A diferencia de otros momentos cuando las deudas estaban representadas por créditos bancarios adquiridos. A este episodio de se le ha conocido como la “tercera crisis de la deuda externa latinoamericana”. Cfr. Eric Toussaint, *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* (Buenos Aires: CLACSO, 2004) 106. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100607082454/labolsa.pdf> (14/01/2018).

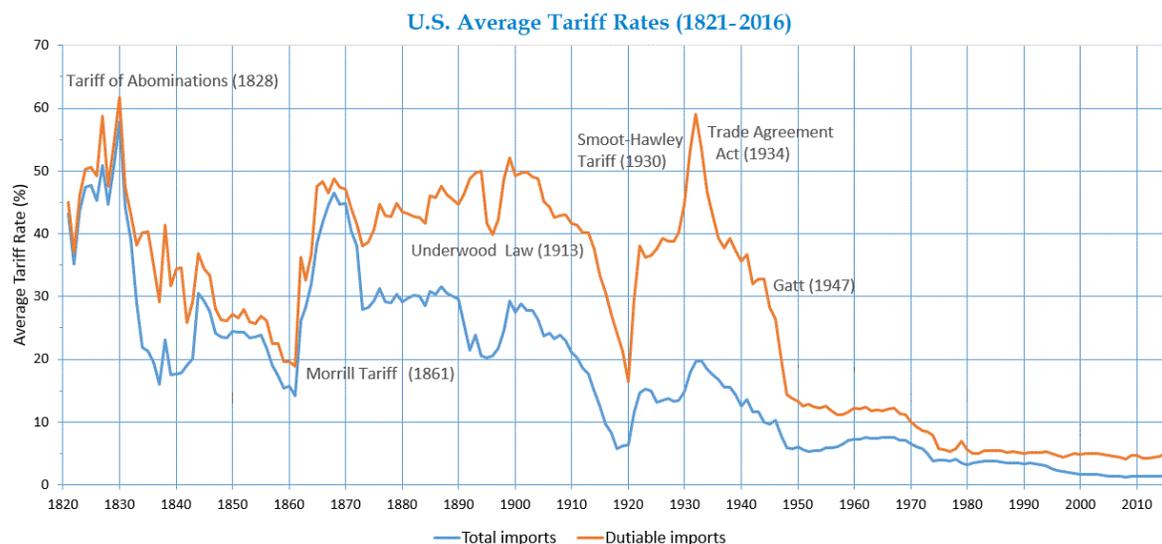
⁷⁷ Krugman 540.

⁷⁸ Krugman 540.

⁷⁹ House of Representatives. History, Art & archives, “The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934”, (Historical Highlights, s/año). www.history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail/36918 (02-11-2017).

requeridos por la industria nacional, y que no eran abastecidos desde el mercado interior (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasas de Aranceles Estados Unidos, 1821-2016



Fuente: Rodrigo Camacho. “El libre comercio y su camino al éxito. La evolución de la política comercial estadounidense en el siglo pasado” <https://jsd.pt/espacio-de-opiniao/free-trade-and-its-path-to-success/>

El RTAA de 1934 significó un cambio sobre el diseño de la política comercial, que no estuvo exento de un fuerte debate al interior del congreso de los EEUU⁸⁰, entre los que abogaban por mantener el proteccionismo y quienes, como Roosevelt, reclamaban la necesidad de reanimar los flujos del comercio internacional como elemento central para el crecimiento de la economía nacional. Por tal motivo, esta iniciativa legislativa habilitó al presidente tan sólo por un periodo de tres años para que pudiera establecer acuerdos comerciales bilaterales,

⁸⁰ Se puede leer una breve explicación sobre este debate político entre demócratas y republicanos respecto a los diseños en materia de política de comercio internacional entre 1930-1934, para comprender los argumentos en contra y a favor sobre si EEUU debía mantenerse en las políticas comerciales proteccionistas o virar hacia los acuerdos bilaterales: Michael J. Hiscox, “The Magic Bullet? The RTAA Institutional Reform, and Trade Liberalization”, *International Organization*, 53.4 (1999): 669-698. <https://web.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002090.pdf> (02/11/2017).

luego de los cuales, el RTAA debería ser renovado por el Congreso. En 1940 el Senado prorrogó la vigencia de este acuerdo hasta 1943⁸¹.

El RTAA era la segunda de dos iniciativas emprendidas por Roosevelt para reestablecer los flujos comerciales de su país. La primera se habría producido al iniciar el año 1934, cuando creó el *Export-Import Bank*, institución a través de la cual se establecería el financiamiento al comercio con la Unión Soviética. Pocos días después creó un segundo banco de exportaciones e importaciones para atender el comercio con Cuba. En 1935 se fusionaron ambas instituciones, y la nueva entidad sería la encargada de ofrecer créditos a países de distintas regiones del globo, no sólo de América, sino que también lo hizo con Italia y China antes de comenzar la Segunda Guerra Mundial. Entre 1934 y 1939, bajo las atribuciones presidenciales otorgadas por la RTAA, EEUU había celebrado 19 acuerdos comerciales bilaterales, diez de ellos con países latinoamericanos (Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Honduras)⁸².

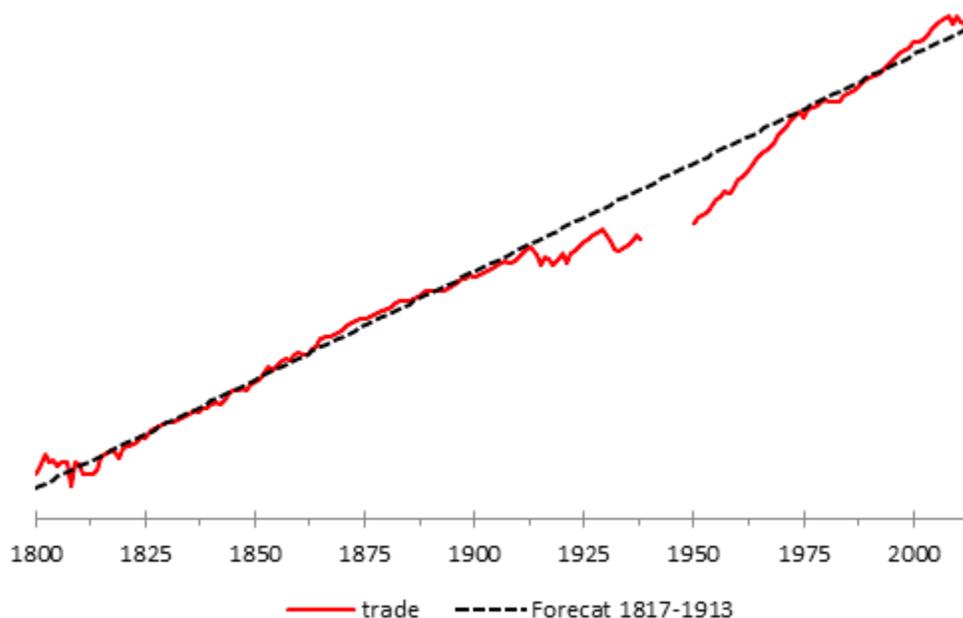
Este giro desde el proteccionismo producido en la política comercial internacional de los EEUU entre 1930-1934, es considerado como el detonante contemporáneo más inmediato de lo que luego sería el *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT, 1947), firmado inicialmente por 23 países, que se convertiría, junto con los acuerdos de Bretton Woods (1944) que crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el diseño institucional más importante en materia de comercio internacional luego de

⁸¹ Según Keneth Duncan, autor que estudiaba estos asuntos en la década de 1940, el conjunto de las finalidades señaladas en el texto original de la RTAA eran siguientes: “1. Ensanchamiento de los mercados extranjeros para los artículos de producción nacional; 2. Restauración del nivel alto de vida; 3. Recuperación económica y remedio de la ociosidad; industrial; 4. Aumento de la capacidad adquisitiva del pueblo norteamericano; 5. Establecimiento y sostenimiento de relaciones mejores entre los distintos ramos de la economía nacional: agricultura, industria, minería, comercio”. Este autor señala también que este acto legislativo de 1934 era tanto más audaz que su predecesor, que fue en extremo restrictivo. Así por ejemplo, el *Tariff Act of 1930* otorgaba atribuciones presidenciales para castigar con un aumento de las tarifas arancelarias a aquellos países que no favorecían las importaciones desde los EEUU, pero no permitía esas atribuciones para aquellas economías que sí aplicaran tarifas aduaneras favorables para los productos estadounidenses. El RTAA por el contrario viró hacia la persuasión. Ver Keneth Duncan, “La política de acuerdos comerciales recíprocos de Estados Unidos”, *El Trimestre Económico* 8.24 (1942): 625-627. http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/7994/1/DOCT2064751_ARTICULO_3.PDF.

⁸² U.S. Department of State - Office of the Historian, “New Deal Trade Policy: The Export-Import Bank & The Reciprocal Trade Agreements Act, 1934”, *Milestones in the History of U.S. Foreign Relations* (publicación en línea, sin fecha). <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/export-import-bank> (16/10/2017).

finalizar la Segunda Guerra Mundial⁸³. El giro hacia el multilateralismo del GATT en 1947 es entendido como una victoria de la hegemonía internacional de los EEUU luego de finalizar la guerra, en oposición a la fragmentación del comercio internacional en los años treinta⁸⁴ (Gráfico 3).

Gráfico 3. Crecimiento del comercio mundial, 1800-2015 (Escala logarítmica)



Fuente: Federico, Giovanni y Antonio Tena-Junguito “World Trade, 1800-2015” <https://voxeu.org/article/world-trade-1800-2015>

Un triunfo, cuanto menos, en lo que respecta a la implantación del principio de reciprocidad y ventajas mutuas en las concesiones arancelarias, como fundamento de las negociaciones comerciales bilaterales ente países, sin importar la diferencia entre las estructuras productivas.

⁸³ Claude Schwob, “Did the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 initiative a Revolution in the American Trade Policy?”, *Historical Social Research* 34.4 (2009): 377. http://www.jstor.org/stable/20762419?readnow=1&loggedin=true&seq=2#page_scan_tab_contents (02/11/2017).

⁸⁴ Rubens Ricupero, “La integración y el regionalismo en las américas”, *Las américas: integración económica en perspectiva*, Paul Krugman y otros (Santafé de Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996) 86.

En la segunda mitad de los años cuarenta, el GATT es el punto de inflexión para la reconfiguración del comercio internacional, de la misma manera que lo fue el Fondo Monetario Internacional para reestablecer el sistema internacional de pagos y el flujo de capitales. Desde 1947, el GATT ha sido objeto de trascendentales modificaciones en la estructura de sus contenidos, especialmente, en los periodos de crisis económicas internacionales, como lo fue el periodo que abarca desde finales de la década de 1960 hasta finalizar la de 1970. De manera que los cambios en el texto del Acuerdo General cobraron un carácter estructurante sobre el sistema de comercio internacional, reconfigurando el capitalismo contemporáneo, según sus necesidades coyunturales.

Los acuerdos sobre aranceles aduaneros y comercio pactados al seno de las conferencias ministeriales del GATT han ejercido una influencia de alcance global, toda vez que los conceptos y formas comerciales que desde allí emanaron, han transitado hacia formas de carácter consuetudinario, cobrando una posición central en el derecho internacional público referente al comercio internacional, como por ejemplo, en las formas de arbitramento y la resolución de diferendos comerciales entre países.

Esta institución es el punto de conexión entre dos momentos claramente definidos en la historia de las relaciones comerciales internacionales de la primera mitad del siglo XX: por una parte, la ruptura del comercio internacional ocasionada por los estragos de las dos guerras mundiales, por el nacionalismo económico y proteccionista, y la Grand Depresión, y por la otra, la reconfiguración del nuevo orden económico internacional de finales de los años cuarenta. El GATT es el punto de conexión o transición, entre ambos momentos, entre la caída de los flujos internacionales de comercio, y el proyecto para lograr aumentar los volúmenes y saldos de dicho comercio.

Para comprender la trascendencia de esta institución en el proceso de la globalización económica de la segunda mitad del siglo XX, habrá que percatarse de que se trata del antecedente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y que el GATT fue la institución que direccionó el comercio internacional desde 1947 hasta 1994, cuando se transformó en la OMC, institución esta última que incorporó a su base jurídica el texto completo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. En la actualidad, la OMC se presenta de la siguiente manera:

[...] la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades [...] La Organización Mundial del Comercio puede verse desde distintas perspectivas. Es una Organización para la apertura del comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales⁸⁵.

1.4 La segunda posguerra mundial y el diseño institucional del comercio internacional

Si en 1945 o 1950 alguien hubiera propuesto cualquiera de las ideas o políticas que hoy son comunes en el recetario neoliberal, se habrían reído en su cara o lo habrían enviado a un asilo de locos. En esa época, al menos en los países occidentales, todos eran keynesianos, socialdemócrata, socialcristiano demócratas o de alguna variante del marxismo. La idea de que el mercado podría tomar las principales decisiones políticas y sociales; la idea de que el estado debería reducir su rol en la economía o que las corporaciones pudieran tener plena libertad, que los sindicatos debían ser restringidos y a los ciudadanos se debería dar menos en vez de más seguridad social -tales ideas eran completamente ajenas al espíritu de la época. Aunque pudiera haber habido alguien de acuerdo con esas ideas, él o ella habría vacilado en adoptar tal posición en público y habría tenido grandes dificultades en encontrar quien escuchara⁸⁶.

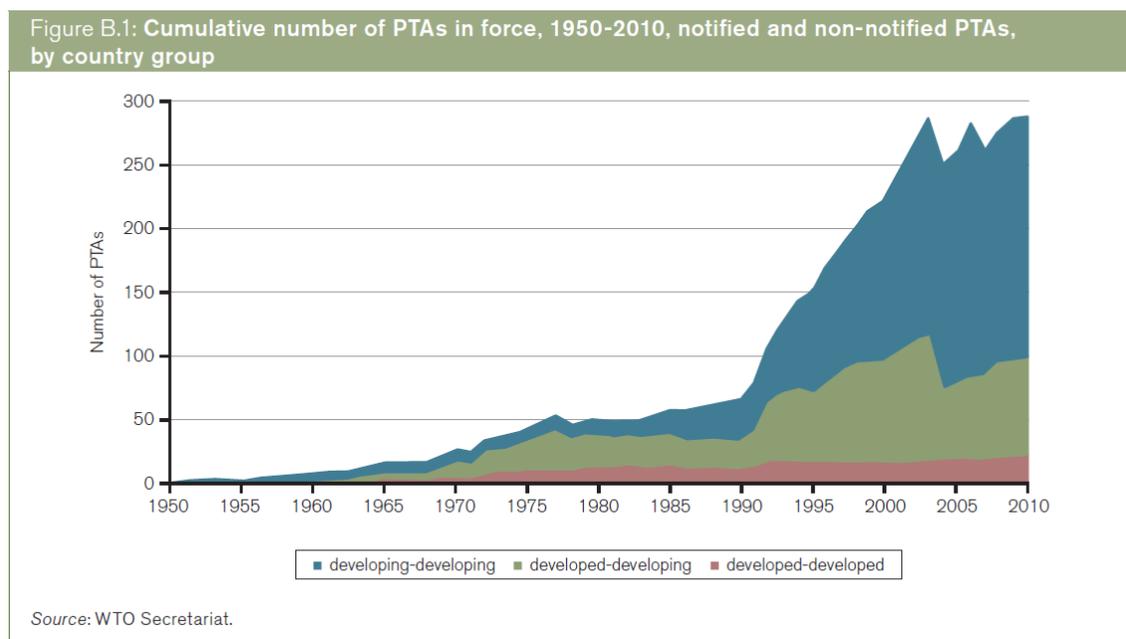
Un elemento central para estudiar el proceso de globalización económica de la segunda mitad del siglo XX, en cuanto a su naturaleza, es la comprensión de las instituciones que viabilizan la puesta en marcha de las concepciones teóricas, políticas e ideológicas que soportan el proceso en cada momento. Es en este sentido que cobra importancia comprender los instrumentos creados para hacer operativa la globalización económica, esto es, las instituciones, normas y mecanismos, que durante el proceso de mundialización cobran cada vez mayor incidencia en los ámbitos nacionales. El proceso central para estudiar la globalización económica desde 1945 hasta nuestros días es de liberalización comercial, que

⁸⁵ OMC, “Acercar de la OMC” (publicación institucional en red, sin fecha). www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm (07/02/2018).

⁸⁶ Susan George, “Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural” (Bangkok: Conferencia sobre Soberanía Económica en un Mundo Globalizado, 1999). <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/nautas/14.pdf> (16/07/2017).

a su vez ha versado sobre la mundialización del disciplinamiento centralizado de las relaciones comerciales al mayor número de países por todo el mundo. (Gráfico 4)

Gráfico 4. Número acumulado de Acuerdos de Protección Comercial vigentes, 1950-2010 por grupo de países



Fuente: World Trade Organization. “World Trade Report 2011”, p.55.

Desde su creación en 1947, el GATT ha cumplido con las siguientes tareas dentro del proceso de globalización económica: 1) extender la obligación de la liberalización comercial; 2) que los acuerdos comerciales no generen discriminación; y 3) instituir un marco legislativo común para las transacciones y operaciones internacionales resultantes de los acuerdos comerciales⁸⁷. Lo que permite comprender que la globalización económica no sólo radica en que cada vez un número mayor de países acepten la liberalización comercial, sino que consiste en modificar y estandarizar las normas internas que determinan las políticas comerciales de cada uno de ellos.

⁸⁷ Ramón Torrent, “El papel en los procesos de integración y concertación de actores externos -la Unión Europea, Estados Unidos y Asia- y actores internos -Parlamentos, sociedad civil y grupos empresariales-”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) 150.

Es interesante percatarse de que aún en los momentos inmediatos a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la liberalización comercial más radical e intensiva, en la que los aranceles aduaneros y las regulaciones administrativas tienden a cero, no era considerado como el paradigma rector de los diseños estructurales del comercio internacional. Sí sabemos que la consolidación de un nuevo orden económico mundial requería de la construcción de instituciones que se encargaran de resolver los problemas que habían estado al centro de la crisis económica que precedió la Guerra: el desplome del sistema monetario y cambiario, el fracaso del sistema financiero y la recomposición de los flujos del comercio internacional.

Producto del proyecto para conjurar estas situaciones fueron creadas el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego llamado Banco Mundial), y la propuesta frustrada de conformar la Organización Internacional del Comercio (OIC). Esta última, pensada como una institución que se hiciera cargo de custodiar el nuevo diseño sobre el comercio internacional y que tuviera la capacidad y autoridad para disciplinar las relaciones internacionales en esta materia⁸⁸.

En febrero de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decidió convocar a la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, que se celebró en La Habana entre noviembre de 1947 y marzo de 1948. Esta conferencia arrojó como resultado tres documentos: el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Empleo, La Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio⁸⁹, y un conjunto de Resoluciones adoptadas por la Conferencia⁹⁰.

⁸⁸ Niveau 337-346.

⁸⁹ Los temas que vertebraron la Carta de La Habana, y sus fines misionales para crear la Organización Internacional del Comercio, fueron los siguientes: Empleo y Actividad Económica, Desarrollo Económico y Reconstrucción, Política Comercial, Disposiciones Generales en Materia de Comercio, Convenios Internacionales sobre Productos Básicos, y desde luego, en su Capítulo VII, todo el diseño institucional de la Organización Internacional del Comercio con sus respectivas instituciones y funciones. El texto original de la Carta de La Habana se puede consultar en el archivo digital OMC: <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UN/ECONF2/78.PDF> (10/10/2017).

⁹⁰ Dichas resoluciones son: 1. Resolución que establece una Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio. 2. Resolución referente a las relaciones entre la Organización Internacional de Comercio y la Corte Internacional de Justicia. 3. Resolución referente a la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos. 4. Resolución referente al Empleo. 5. Resolución referente al Desarrollo Económico y a la Reconstrucción. 6. Voto de agradecimiento al Gobierno y al Pueblo de Cuba.

Estos documentos fueron depositados en la Secretaría General de la Naciones Unidas, que estaría encargada de enviar copias certificadas a cada uno de los gobiernos que contó representación en la Conferencia⁹¹. Esta fue la suerte que determinó que no siguiera adelante la creación de la OIC, pues las resoluciones surgidas en la Conferencia debían ser puestas a consideración de los órganos legislativos de los países participantes. El congreso de los EEUU -y de otros países- no aprobó la adhesión nacional a dichas resoluciones. Con lo cual, el proyecto para crear la OIC se quedó sin el respaldo de la más importante potencia económica. Pero como solución a esta situación, el diseño institucional para regular las relaciones internacionales del comercio, inicialmente planteado en la Carta de La Habana, pasó a ser incluido con algunas modificaciones en el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1947)⁹².

Desde 1947 hasta 1994, el GATT se convirtió en el centro del proceso ascendente de reducción de aranceles, o como la OMC prefiere llamarlo, el centro del proceso de liberalización comercial y de institucionalización del multilateralismo en esta materia.

Resulta de especial interés la manera en que todo este entorno de la Carta de La Habana hacía especial interés sobre la cuestión del empleo, asunto que estaba presente desde sus objetivos; el asunto aparecía incluso en las recomendaciones del Consejo Económico y Social, para que a través de la Comisión de Asuntos Económicos y Empleo y la Subcomisión de Empleo y Estabilización Económica, se estudiaran asuntos como la migración temporal o estacional de los trabajadores.

⁹¹ Para consultar los detalles generales de cómo se produjo la transición desde La Carta de la Habana para una Organización Internacional del Comercio hasta el GATT, se pueden consultar los documentos originales disponibles sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (1947) en el archivo digital de la OMC, que contiene los tres documentos citados, disponible en <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UN/ECONF2/78.PDF> (10/25/2017).

⁹² En resumen, la institucionalidad supranacional del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial ha seguido el siguiente proceso de transformación: 1) proyecto para crear la OIC (carta de La Habana, 1946); 2) GATT (desde 1947 a 1994); y 3) OMC (vigente desde enero de 1995). Los detalles de este proceso están brevemente explicados en el texto “Los años del GATT: de La Habana a Marrakech”, publicado por la OMC en su sitio web oficial: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm (03-06-2017). El Acuerdo para el establecimiento de la OMC incluye el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con todas sus modificaciones y adiciones hechas desde 1947. A esta compilación de la evolución del sistema de normas comerciales, incorporado por la OMC durante su fundación, se le conoce como "GATT de 1994". Nota aclaratoria: a lo largo de esta investigación se usarán los textos originales, producidos en su tiempo, que aparecen publicados en el archivo de la Organización Mundial del Comercio, y pueden consultarse de la siguiente manera: 1) el texto del “GATT 1947”, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATTCP/2.PDF>; 2) el texto del "GATT de 1994": <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATTCP/2.PDF> (03/06/2017).

Respecto de las funciones institucionales, la Secretaría de Información del GATT se expresaría en 1959 de la siguiente manera:

1. La característica más sobresaliente de la historia del GATT es la de que, desde la segunda guerra mundial, por primera vez en la Historia, determinados países han cooperado para reducir los obstáculos a sus intercambios comerciales y aceptar un código de normas prácticas y equitativas para el comercio internacional. Esta cooperación no tiene carácter regional sino universal [...] 2. El GATT es un contrato internacional cuyos objetivos son los siguientes: a) contribuir al mejoramiento de los niveles de vida; b) lograr un pleno empleo; c) mejorar los recursos mundiales; d) desarrollar la producción y el intercambio de mercancías; e) fomentar el desarrollo económico⁹³.

La tercera institución base del sistema económico internacional de la segunda mitad del siglo XX, el GATT, que asumió desde 1947 el direccionamiento del comercio internacional, nunca quedó adscrita a la estructura de Naciones Unidas a lo largo de su vida institucional, a pesar de que tanto las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas (1945), como el proyecto de la segunda posguerra mundial para regular el comercio internacional, conocido como *La Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio (1948)*, surgido de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (La Habana, noviembre de 1947 a marzo de 1948), así lo señalaban. La no adscripción del GATT como un órgano más de la Naciones Unidas se debió a las condiciones del escenario internacional al finalizar los años cuarenta, especialmente dado el proteccionismo y la posición política dominante ejercidos por las grandes potencias comerciales planetarias, así como por el recelo con que éstas veían la entrada en vigor de una organización internacional o cualquier tratado que condicionara su autonomía en materia de comercio exterior⁹⁴. No es casualidad que EEUU, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en mayo de 1948, hubiese manifestado su reserva al Convenio Económico de Bogotá, específicamente

⁹³ AGATT, Servicio de Información. Secretaría del GATT, “El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Sus finalidades y realizaciones”, MGT(59)37, 1959, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/59-37.PDF> (12/12/2017); el subrayado es propio, no del texto original. El sistema internacional de libre competencia comercial se lograría a partir de la internacionalización de tres principios, que se explicarán a lo largo de este capítulo: 1) la nación más favorecida; 2) el trato nacional; y 3) la reciprocidad en el comercio bilateral.

⁹⁴ Véase la Carta de Naciones Unidas de 1945, en sus Capítulos IX y X, específicamente los artículos 57 a 60 y 63. Así mismo, la ya citada Carta de La Habana (1948), respectivamente, en los siguientes sitios web: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/> (13/10/2018); <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UN/ECONF2/78.PDF> (10/10/2017).

en aquellos puntos que buscaban medidas para corregir la desventajosa relación entre los precios de las materias primas y los productos manufacturados⁹⁵. El recelo de EEUU e Inglaterra determinaron que el primer proyecto para establecer una organización internacional del comercio fracasara, y de esta manera surgió el GATT, adoptando casi por completo el texto de la Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio. Pero no fue sino hasta 1995, año en que el GATT se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando la organización supranacional dedicada a dirigir el sistema de comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX, pasó a ser parte del organigrama de Naciones Unidas.

En términos prácticos, la actividad del GATT estaría enfocada a crear un escenario internacional que garantizara la no discriminación y permitiera la libre competencia en el comercio mundial, evitar que los acuerdos preferenciales entre países impidieran el crecimiento de los flujos comerciales. Y fue así como se diseñó un sistema institucional para reducir los aranceles aduaneros y demás regulaciones administrativas que limitaran la circulación de bienes manufacturados. Y en atención a este contrato internacional, los países firmantes de este Acuerdo General deberían consagrar sus esfuerzos “[...] a reducir los obstáculos al comercio. Concentran[r] sobre todo sus esfuerzos en combatir las barreras aduaneras”⁹⁶.

⁹⁵ Organización de Estados Americanos (OEA) - Tratados Multilaterales, “Convenio Económico de Bogotá. Los Estados Americanos Representado en la Novena Conferencia Internacional Americana”, mayo de 1948, véase el *Capítulo I. Reserva de la delegación de los Estados Unidos*, y el Artículo 3: “Los Estados Americanos declaran su intención de cooperar individual y colectivamente y con otras naciones para la realización del principio de facilitar el acceso, en igualdad de condiciones, al comercio, productos y medios de producción, incluyendo los adelantos científicos y técnicos, necesarios para su desarrollo industrial y económico general. Así mismo, reafirman la resolución de que, como política general, se tome en cuenta la necesidad compensar la disparidad que se aprecia frecuentemente entre los precios de los productos primarios y los de las manufacturas, estableciendo la necesaria equidad entre los mismos”; el subrayado es propio, no del documento original.

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-43.html> (10/10/2018).

⁹⁶ De manera más específica, el objetivo para las reducciones arancelarias y los costes de aduana fueron concebidos por el GATT de la siguiente manera: “Artículo VIII: Las partes contratantes reconocen que los derechos y cargas, que además de los derechos aduaneros, se aplican por las autoridades gubernamentales a la importación o a la exportación, o en relación con éstas, deberán limitarse al costo aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta a los productos nacionales ni una tributación impuesta, con fines fiscales, a las importaciones o a las exportaciones. Las partes contratantes reconocen

Para el año 1959 se consideraba que el Acuerdo General tenía una influencia sobre el 80% del intercambio comercial mundial, lo que equivale a decir que tal porcentaje del intercambio comercial se había producido bajo acuerdos comerciales celebrados entre Estados miembros del GATT, y bajo la normativa de esta institución:

Como consecuencia de cuatro conferencias de negociaciones arancelarias, celebradas entre 1947 y 1956, se han reducidos los derechos de aduana aplicables a decenas de millares de productos objeto de transacciones internacionales [...] En colaboración con el Fondo Monetario Internacional, el GATT ha contribuido a romper la red de restricciones y prohibiciones decretadas por los gobiernos, las cuales paralizan las corrientes naturales de importación y de exportación.

En 1958, como consecuencia de la entrada en vigor del texto revisado del Acuerdo General, las Partes Contratantes emprendieron la consideración de todas las restricciones aplicadas aún a la importación. En lo sucesivo, los países que mantengan medidas de este carácter estarán obligados a entablar anualmente, o cada dos años si se trata de países de los llamados insuficientemente desarrollados, consultas con las Partes Contratantes, y los países que instituyan nuevas restricciones o que refuercen considerablemente las existentes estarán también obligados a consultarlas⁹⁷.

Es perceptible que la institucionalización del GATT se ha sustentado desde sus inicios en el condicionamiento al escenario internacional de las políticas comerciales de los países firmantes de este acuerdo, supeditándolas a los acuerdos internacionales en la materia, bajo la premisa conceptual de que la liberalización (reducción) progresiva de las regulaciones aduaneras es la vía para materializar los objetivos centrales de la reconstrucción social, planteados para paliar los estragos del conflicto bélico en las sociedades⁹⁸. Políticas y el desarrollo social se supeditaban al restablecimiento y aumento de los montos en los flujos del comercio internacional, para que de esta manera aumentara también el producto interior bruto *per cápita* en todos los países. Objetivos como lograr el pleno empleo y mejorar el

también la necesidad de reducir el número y la diversidad de tales derechos y cargas, a fin de disminuir los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y de exportación, y limitar y simplificar la documentación necesaria para la importación y la exportación”. Ver AGATT, Servicio de Información. Secretaría del GATT, “El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio...”, p.1; para la cita en este pie de página ver la página 8 del mismo documento.

⁹⁷ AGATT, Servicio de Información. Secretaría del GATT, “El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio...”, pp. 2, 3 y 8.

⁹⁸ Juan Manuel García de la Cruz, “La globalización económica”, *El sistema económico mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005) 60, 70.

nivel de vida, o facilitar el desarrollo económico de las naciones, sólo tendrían sentido bajo este proyecto para globalizar de la liberalización comercial⁹⁹.

Desde el primer texto del GATT (1947) hasta su última versión, esto es, el Acuerdo para la creación de la OMC en 1994, las motivaciones para emprender acuerdos internacionales basados en la liberalización de barreras comerciales, se han mantenido intactas:

[Los Gobiernos firmantes] Reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos;

Deseosos de contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional¹⁰⁰.

El GATT es una consecuencia lógica de la planificación en materia económica iniciada después de la guerra por las Naciones Unidas y las instituciones especializadas. Hoy [1959], el GATT es el único instrumento que permite disponer de un conjunto de normas aplicables en la esfera mundial a los intercambios internacionales y que facilita el mecanismo que requiere su observación¹⁰¹.

⁹⁹ Desde ahora es pertinente adelantar que una conclusión a la que ha llegado esta investigación es que, el proceso de globalización que se ha producido desde 1947 hasta 1994 (desde la aparición del GATT hasta su transformación en la OMC), ha contado con dos momentos claramente identificables por sus alcances y consecuencias en la configuración del escenario internacional. El primero, es del que se está tratando en este apartado, consistente en el ascenso constante del paradigma de la *liberalización de las barreras aduaneras* (arancelarias y no arancelarias) al conjunto de las relaciones internacionales del comercio. Y el segundo momento, es aquel que se produjo desde principios de la década de 1980, con la promoción desde el GATT de la liberalización del mercado internacional de los servicios, entre ellos, incluidos los servicios financieros; cuestión esta última que será abordada en el segundo capítulo.

¹⁰⁰ AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, GATT/CP/2, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATTCP/2.PDF>; el subrayado es propio, no del texto original (11/12/2017).

¹⁰¹ Buena parte del espíritu del GATT se remonta a la Carta del Atlántico de 1941, que respecto de los asuntos del comercio internacional se expresa de la siguiente manera: “El presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro representante del Gobierno de S.M. en el Reino Unido, habiéndose reunido en el Océano, juzgan oportuno hacer conocer algunos principios sobre los cuales ellos fundan sus esperanzas en un futuro mejor para el mundo y que son comunes a la política nacional de sus respectivos países: [...] 4. Se esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica. 5. Desean realizar entre todas las naciones la colaboración más completa, en el dominio de la economía, con el fin de asegurar a todos las mejoras de las

En la actualidad, la Organización Mundial del Comercio se presenta de igual manera, cuando dice que “es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países [...] El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades”¹⁰².

En síntesis, el GATT hizo parte central del proyecto de reestructuración global del capitalismo a finales de la década de 1940. Estuvo inserto en la estrategia de expansión comercial de potencias como EEUU e Inglaterra. Y una de sus características más relevantes, es que ha conjugado, entre sus objetivos, la solución a la crisis social con la vitalidad del comercio internacional. Los conceptos de “*reciprocidad y las ventajas mutuas*”, en el marco de acuerdos comerciales bilaterales, fueron el espíritu del *The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934* de los EEUU, y desde allí se convirtieron en la esencia para el diseño de las relaciones comerciales internacionales globales, como se evidencia en el primer texto del GATT de 1947.

Otra de las ideas angulares del diseño estructural para el comercio internacional ha sido el concepto de la “nación más favorecida” (NMF), que el texto del GATT formula en su Artículo I, de la siguiente manera:

En materia de derechos y cargas de aduana de cualquier clase, impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos destinados al pago de importaciones o de exportaciones, en materia de métodos de exacción de tales derechos y cargas, así como en todos los reglamentos y formalidades relativos a importaciones y exportaciones, y en todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que haya concedido por una parte contratante a un producto procedente del territorio de otro

condiciones de trabajo, el progreso económico y la protección social”. La Carta del Atlántico es reconocida por Naciones Unidas como uno de los documentos esenciales de las relaciones internacionales que precedieron a la Carta de las Naciones Unidas. Tampoco se puede perder de vista que el proceso de reconfiguración del orden internacional fue un proyecto promovido especialmente por Naciones Unidas. El texto de la Carta del Atlántico puede consultarse en el siguiente repositorio: [https://www.dipublico.org/3682/carta-del-atlantico-14-de-agosto-de-1941/\(09-12-2017\)](https://www.dipublico.org/3682/carta-del-atlantico-14-de-agosto-de-1941/(09-12-2017)). La cita ha sido tomada de AGATT, Servicio de Información. Secretaría del GATT, “El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Sus finalidades y realizaciones”, MGT(59)37, 1959, p. 3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/59-37.PDF> (12/12/2017).

¹⁰² Cita tomada de la presentación oficial y la historia oficial de la OMC. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm (03/01/2018).

país o destinado a él, se concederá inmediata e incondicionalmente a todo producto similar procedente de los territorios de todas las demás partes contratantes, o destinado a ellos¹⁰³.

En la práctica, el trato de nación más favorecida implicaba la extensión de las ventajas comerciales pactadas dentro de un acuerdo bilateral a los demás países miembros del GATT, sin distinción alguna en la correlación y el tamaño de las economías nacionales y su desarrollo industrial. Así las cosas, al hacer parte del GATT, los países industrializados se garantizaban una presencia comercial del tipo acuerdo en los demás países con los cuales no habían cerrado trato bilateral alguno. El objetivo central de la cláusula de nación más favorecida se condensaba en aspectos como la no discriminación comercial, la eliminación de preferencias otorgadas con fines de bloquear la participación comercial de terceras naciones, el relajamiento del proteccionismo aduanero, la estabilidad de las concesiones¹⁰⁴ comerciales otorgadas en el marco de los acuerdos bilaterales, y la reglamentación del dumping¹⁰⁵.

¹⁰³ AGATT, Archivo del “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, p. 1; el subrayado es propio, no del documento original.

¹⁰⁴ El asunto de las concesiones en el GATT de 1947, hace referencia al sistema bajo el cual se adelantaban las negociaciones comerciales. Según el cual, cada país contratante elaboraba una lista de productos sobre los que otorgaría preferencias arancelarias, así como también debería elaborar una lista de los países con los cuales había alcanzado acuerdos bilaterales en base al anterior listado de productos, y desde luego, una listado adicional con los valores de las reducciones arancelarias para cada país y productos. De esta manera, al final de la primera ronda de negociaciones, junto con el texto del Acuerdo General, apareció un importantísimo documento anexo, conocido como el Cuadro de Concesiones. Las operaciones comerciales sobre este Cuadro serían de la siguiente manera: “Cada una de las partes contratantes concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte correspondiente del Cuadro indicado que acompaña a este Acuerdo. Los productos enumerados en la Parte I del Cuadro, concernientes a cualquiera de las partes contratantes, originarios de territorios de otras partes contratantes, al ser importados al territorio a que se refiere el Cuadro, y a reserva de los términos, condiciones o requisitos establecidos en tal Cuadro, estarán exentos de derechos ordinarios de aduana que excedan de los fijados y previstos en él”. Durante la primera ronda de negociaciones del GATT apareció un listado de 45.000 concesiones arancelarias, que afectaban una quinta parte del comercio global, por un valor de 10.000 millones de dólares, y al conjunto de 23 países firmantes del primer texto. Ver AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, Artículo II, p.4. El listado de países firmantes puede consultarse en la primera página del documento citado, y la referencia sobre el monto total del comercio de aquellas concesiones arancelarias ha sido tomada del sitio web oficial de la OMC: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm (23/02/2018).

¹⁰⁵ El “dumping” y las razones por las que debía ser combatido, fueron definidos por el GATT en su Artículo VI como el comercio “mediante el cual los productos de un país entran al comercio de otro país, a precio inferior al de su valor normal; es condenable cuando causa o amenaza causar perjuicio sensible a una industria establecida en el territorio de una parte contratante o retrasa sensiblemente el establecimiento de una industria nacional”.

Estos objetivos se convertían en una especie de norma de transición, en la que automáticamente se multiplicaban los mercados potenciales de los países con una industria sensiblemente más potente, ya que al norma NMF les permitía tener acceso a mercados para los que, con anterioridad, ni tan sólo se habría planteado esfuerzo alguno de negociación. Una regla de transición, por la cual podrían colocar sus mercancías bajo las mismas condiciones aduaneras de terceros países que sí emprendieron negociaciones con otro receptor exportaciones, que habría concedido un acuerdo arancelario contemplando situaciones como la capacidad industrial, o quizá la cercanía cultural o de fronteras y amistad de aquél país al que originalmente se le otorgó tal preferencia. Algo parecido a un crecimiento exponencial de mercados, en el que los esfuerzos de países con economías e industrias modestas se acumulaban en beneficio de las potencias industriales¹⁰⁶.

El principio de la nación más favorecida ha permanecido como norma central para el proceso de liberalización comercial del GATT desde 1948 hasta 1994, año en que esta institución se transformó en la OMC. Y fue incorporado también como norma central para la liberalización del comercio de servicios: “En general, el trato NMF significa que cada vez que un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer lo mismo para los mismos productos o servicios de todos sus interlocutores comerciales, sean ricos o pobres, débiles o fuertes”¹⁰⁷.

No en vano la OMC presenta al GATT como el nacimiento del “multilateralismo comercial moderno”, sustentado por lo que considera como el importante paso en la liberalización y cooperación internacional en materia de comercio, en que los aranceles se “reducirían a partir de negociaciones bilaterales y luego se aplicarían a escala multilateral”¹⁰⁸, es decir, que los acuerdos bilaterales para las reducciones arancelarias bajo el principio de la reciprocidad y ventajas mutuas serían extendidos también al resto de partes contratantes del Acuerdo

¹⁰⁶ Diana Tussie ha llamado a esta situación el enfoque pragmático de la liberación comercial, incorporado en el GATT en las tres décadas posteriores al final de la Segunda Guerra. D. Tussie, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT* (México D.F: Fondo de cultura económica, 1988) 36.

¹⁰⁷ Organización Mundial del Comercio - División de Información y Relaciones Exteriores, *Entender la OMC* (Ginebra: Publicaciones de la OMC, 2015) 11. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf (06/10/2017).

¹⁰⁸ Organización Mundial del Comercio, *Informe sobre el comercio Mundial...*, 51.

General. El trato de nación más favorecida terminó por convertirse, como se verá más adelante, en freno para que los países en desarrollo firmantes del GATT llegaran a acuerdos comerciales entre ellos. El temor a la competencia comercial de los países desarrollados hacía que aquéllos países se cohibieran.

Otro concepto igualmente importante del diseño estructural del comercio internacional bajo el GATT, es el de “trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores”, según el cual:

Los productos del territorio de toda parte contratante, importados en el territorio de cualquiera otra parte contratante, no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos internos u otras cargas interiores de cualquier clase, superiores a las aplicadas, directa o indirectamente, a los productos similares nacionales. Además, ninguna parte contratante aplicará de cualquier otro modo impuestos internos o cargas interiores a productos importados o nacionales¹⁰⁹.

El objetivo final de estos conceptos que se han expuesto (reciprocidad, ventajas mutuas, trato de nación más favorecida, y trato nacional) era el de construir una red de concesiones comerciales, sujetas a unas disposiciones institucionalizadas para la solución de diferencias internacionales sobre conflictos comerciales en el marco del GATT.

Si bien el concepto de reciprocidad no aparece definido en el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, es importante percatarse que las negociaciones comerciales entre dos países dependían de concesiones mutuas -un *quid pro quo*- de forma que la concesiones arancelarias deberían estar sustentadas por un otorgamiento equivalente entre partes contratantes (ventajas mutuas), donde todo acuerdo estaría sujeto a la capacidad que tuviese cada una de las partes para ofrecer alguna reducción arancelaria.

Así pues, la protección que aseguraba a las industrias nacionales en el nuevo marco del comercio internacional, y que a su vez sería el limitante para los flujos de importaciones de mercancías, pasaría a estar definida por el volumen de dichas importaciones anuales, y no por los topes de las reducciones arancelarias otorgadas en los acuerdos (que según se puede

¹⁰⁹ AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, Artículo III, 6. Para completar la comprensión del principio de “trato nacional” es importante revisar también el Artículo II del Acuerdo General, cuya explicación se puede consultar en la nota al pie de página número 29 del presente capítulo, en la que se explica también el funcionamiento de las listas de concesiones arancelarias.

observar en las siguientes rondas de negociaciones del GATT, y atendiendo al proceso de liberalización (reducción) de barreras comerciales, deberían tender siempre a la baja).

Las alertas al interior del GATT respecto de las consecuencias que comportaría este modelo de relacionamiento comercial se perciben en sus previsiones sobre dos inminentes escenarios: los desequilibrios de la balanza de pagos, y las medidas contingentes para proteger la industria nacional a consecuencia de los volúmenes importados de algunos productos. El Artículo XII, *Restricciones para proteger la balanza de pagos*, contempla una serie de medidas tendientes a corregir lo anticipado, esto es, la descompensación que produciría el modelo de comercio internacional en la balanza de pagos de muchos países, en especial de aquellos que verían cómo sus balances comerciales serían negativos como consecuencia de que sus exportaciones se representaban en productos primarios, frente a las importaciones representadas por bienes de capital y manufacturas, con procesos tanto más refinados para su elaboración y, por tanto, con mayor valor agregado.

De manera que el texto del GATT contemplaba que los países contratantes podrían restringir las importaciones de un producto “[...] a fin de proteger su posición financiera exterior y su balance de pagos, podrá restringir la cantidad o el valor de las mercancías”, todo con el fin de conjurar la “amenaza inminente de una disminución de sus reservas monetarias” o para “aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean muy exiguas”. Pero tal como los países contratantes podrían emprender las restricciones a las importaciones, se esperaba se emprendieran también su desmonte, tan pronto como la balanza retornara al indefinido equilibrio¹¹⁰.

Respecto de la protección a la industria local, el GATT le otorgaba relevancia a que los contratantes mantuviesen una autonomía (limitada) sobre este asunto, a manera de cláusula defensiva. Si bien el Artículo XI prohibía las limitaciones a las importaciones, en los artículos siguientes del texto se contemplan las excepciones y los casos en que estaría justificada una posible restricción cuantitativa a las mismas. De manera particular el Artículo XIX, *Medidas urgentes para los casos de importación de productos especiales*, contempla que:

¹¹⁰ AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, Artículo XII.

1. (a) Si, como consecuencia de acontecimientos imprevistos y por efecto de los compromisos, incluso las concesiones arancelarias, contraídos por una de las partes contratantes en virtud del presente Acuerdo, un producto es importado en el territorio de esta parte contratante en cantidades tan crecidas y en tales condiciones que cause o amenace causar un serio perjuicio a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores, esa parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese perjuicio, suspender, total o parcialmente, la obligación contraída respecto a dicho producto, de retirar o modificar la concesión.

2. Antes de que una parte contratante tome las medidas previstas en cumplimiento de las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible. Suministrará a las PARTES CONTRATANTES, así como a aquellas partes contratantes que tengan un interés esencial como exportadoras del producto de que se trate, la oportunidad de examinar con ella las medidas que se propone adoptar. Cuando tal aviso sea dado respecto de una concesión relativa a una preferencia, deberá mencionar expresamente la parte contratante que haya solicitado la adopción de dicha medida. En circunstancias críticas, en las que cualquier retardo entrañaría un perjuicio que sería difícil reparar, las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán ser tomadas provisionalmente sin previa consulta, a condición que esa consulta se efectúe inmediatamente después que dichas medidas hayan sido adoptadas¹¹¹.

Aunque parece innegable que se trataba de un escenario propicio para el despliegue de hegemonías políticas de los países con economías mayores, también parece cierto que, cuanto menos, el asunto del manejo nacional de la balanza de pagos y de la protección a la industria local era un motivo suficiente para restringir los volúmenes de importaciones. Con todo, las restricciones a los volúmenes de importaciones constituían un escenario que permitiría proteger, eventualmente, a las economías pequeñas, pero que sobre todo dejaba claro dos cosas: primera, es que permitía ver en cuáles aspectos, de las formas que estaba adoptando la reglamentación del comercio internacional, se centraban los temores de las economías pequeñas y poco desarrolladas; y la segunda cuestión, es que permitía avizorar el incipiente camino hacia la radicalidad de la estructura del comercio internacional, basada en la liberalización comercial. Éste último, un aspecto importante de mencionar, de cara a establecer elementos comparativos en cuanto a la progresiva pérdida de autonomía de los países a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, perceptible en la pérdida de autonomía

¹¹¹ AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947”, Artículo XIX. Este artículo se mantiene intacto en el texto del GATT que fue incorporado al acuerdo fundacional de la Organización Mundial del Comercio en 1994.

para gestionar la balanza comercial en el escenario de los tratados de libre comercio de las últimas décadas del siglo, o con la marcha progresiva que ha experimentado el comercio internacional hacia unos aranceles aduaneros lo más cercanos posible a valores de cero¹¹²:

El GATT trataba de codificar [en sus primeros años] un sistema que se consideraba más realista que el libre comercio absoluto. Los autores del sistema y los miembros fundadores creían que el comercio absolutamente libre era la mejor política, pero reconocían que no sería políticamente viable su aplicación en todo momento, independientemente de los niveles del empleo interno. Se consideraba al GATT como un compromiso pragmático, un “óptimo condicionado” (second best) que ofrecería a los intereses nacionales cierta protección contra el mercado internacional mientras se permitía que los proveedores extranjeros compitieran por una parte del mercado interno¹¹³.

1.5 Rondas de negociación del GATT, 1948-1994. Consolidación de la nueva estructura del comercio internacional y tránsito hacia una liberalización comercial más radical en la década de 1980

El mecanismo para el diseño de las medidas y reglamentaciones del GATT se sustentó en las conferencias o rondas ministeriales de negociaciones arancelarias y comerciales, en las que cada país contratante estaba representado por un delegado. Desde la conferencia inaugural en el año 1947, hasta 1994, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio realizó ocho rondas de negociaciones comerciales y arancelarias. Desde aquél primer año, la influencia de esta institución sobre el comercio internacional ha tenido un notable aumento. Habiendo iniciado con veintitrés Partes Contratantes en 1947, el GATT pasó a tener una adhesión de tan sólo trece al finalizar la segunda ronda de negociaciones en 1949. Pero ya en 1979, durante la séptima ronda, contaba con 102 países miembros, y al finalizar la octava en 1994, contaba con ciento veintitrés (ver la Tabla 1, página 68).

De igual manera, la duración de las rondas de negociaciones se hizo cada vez más extensa, y los temas de la agenda más densos. En las cuatro primeras rondas ministeriales bastó poco más de un año para discutir los asuntos de la agenda, mientras que durante la sexta, séptima y la octava ronda, las negociaciones se desarrollaron en tres, seis, y ocho años

¹¹² Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, 25.

¹¹³ Tussie 27.

respectivamente. El aumento del periodo de duración de las rondas de negociación y del número de partes contratantes da cuenta de la evolución hacia la complejidad del sistema internacional de comercio reglamentado por el GATT. Una complejidad que, como se verá en el primer apartado del siguiente capítulo, se debía en especial a las tensiones y desequilibrios ocasionados por el modelo del comercio internacional basado en los principios de reciprocidad, de nación más favorecida, de trato nacional y de reducciones arancelarias que favorecían primordialmente a los productos manufacturados, dejando de banda los productos básicos. Condiciones especialmente problemáticas para los países no industrializados, cuya base de exportaciones estaba sustentada por este último grupo de productos.

Es incuestionable que el GATT fue una institución esencial para consolidar el sistema multilateral del comercio y conseguir que éste se encaminara hacia una marcha progresiva de liberalización (o reducción) de las antiguas regulaciones nacionales al intercambio comercial, fueran arancelarias o administrativas. El escenario multilateral del GATT ha representado la ruptura con el comercio defensivo de bloques del periodo entre guerras, pero en ningún momento ha significado el fin del proteccionismo económico practicado por los países industrializados, el cual han seguido practicando de manera discrecional, acorde a las necesidades del desarrollo económico de estos países y según los ritmos de las coyunturas económicas internacionales, con el fin de conservar la hegemonía sobre el comercio internacional.

El éxito del GATT suele estar representado en dos aspectos. El primero, en cuanto que logró crear, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, un entorno de países contratantes con disposición para adherirse a la idea de que el desarrollo, el bienestar social y el aumento de la tasa de empleo, son variables que están asociadas al crecimiento de los flujos del comercio internacional, y a la mayor participación de cada país en dicho intercambio. En torno a esta institución del nuevo orden económico internacional de la posguerra se construyó una atmósfera en el relacionamiento internacional del comercio, propicia para que los países se volcaran a incorporar las reglas promovidas desde el GATT. En este sentido, la finalidad última ha sido lograr que un número cada vez mayor de países se adhieran a esta institución internacional. En segundo lugar, el éxito del GATT suele medirse por su capacidad para

conseguir reducciones progresivas de las tasas arancelarias y de otras restricciones administrativas al comercio internacional, es decir, lo que se conoce como la liberalización del comercio internacional¹¹⁴.

No obstante, esta institución se ha configurado sobre normas heterogéneas, que de alguna manera dan cuenta de los pulsos que ha habido entre los intereses de los países industrializados, exportadores de bienes manufacturados, y los intereses de los países no industrializados, exportadores de productos básicos. Los objetivos de aquéllos, han comportado serias consecuencias para este segundo grupo de países firmantes del GATT¹¹⁵:

Desde los primeros años de la posguerra, las actitudes de los PMD [países menos desarrollados] hacia el GATT parecían seguir una doble vía. Por una parte, su descontento con el funcionamiento del GATT aumentó y se volvió más articulado, lo que llevó a la organización de la UNCTAD [Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo]. Por otra parte, los gobiernos demostraron que no descartaban por completo el valor del GATT. El número de miembros había crecido de continuo y también había aumentado la participación en discusiones y negociaciones¹¹⁶.

Tabla 1. Rondas multilaterales de negociaciones arancelarias y comerciales del GATT, 1947-1994.

Ronda	Año	Lugar/ denominación	Temas abarcados	Países Contratantes
-------	-----	------------------------	-----------------	------------------------

¹¹⁴ Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, 15-17.

¹¹⁵ Humberto Jiménez Torres, “El GATT, el comercio internacional y los países en desarrollo”, *Revista AFESE* 17.17 (2017): 47.

¹¹⁶ Tussie 47. Con la mención a la UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, esta autora se refiere a que las contradicciones generadas por el modelo del comercio internacional y sus consecuencias para los países menos desarrollados. En 1958 aparece el informe Haberler, *Trends in International Trade, Report by a Panel of Experts*, impulsado por el GATT, en el que se concluía que los países menos desarrollados se encontraban en una desventaja frente a los países desarrollados, y que ésta se debía a políticas comerciales a las que estos países imponían a aquéllos. Al año siguiente aparece la publicación *Nota sobre la Expansión del Comercio Internacional*, impulsada por quince países menos desarrollados integrantes del GATT, que reclamaban por la capacidad limitada al participar de las negociaciones para las reducciones arancelarias. Todos estos factores impulsan la coordinación de los países menos desarrollados, que desemboca en la UNCTAD, creada por Naciones Unidas en 1964, que se expresa su misión de la siguiente manera: “Apoyamos a los países en desarrollo para acceder a los beneficios de una economía globalizada de manera más justa y efectiva. Ayudamos a equiparlos para enfrentar posibles inconvenientes de una mayor integración económica. Para hacer esto, ofrecemos análisis, creación de consenso y asistencia técnica. Esto les ayuda a usar el comercio, la inversión, las finanzas y la tecnología como vehículos para un desarrollo incluyente y sostenible”. Cita disponible en el sitio web oficial de la UNCTAD: <http://unctad.org/es/paginas/aboutus.aspx> (17/12/2017); y también Tussie 39-40.

I	1947	Ginebra	Reducción de aranceles: negociaciones producto-a-producto.	23
II	1949	Anecy (Francia)	Reducción de aranceles: negociaciones producto-a-producto.	13
III	1951	Torquay (Inglaterra)	Reducción de aranceles: negociaciones producto-a-producto.	38
IV	1956	Ginebra (Suiza)	Reducción de aranceles: negociaciones producto-a-producto.	26
V	1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Reducción de aranceles: negociaciones producto-a-producto.	26
VI	1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Reducción aranceles: negociaciones producto-a-producto y con el nuevo enfoque de fórmula, y medidas antidumping. En 1965 se aprobó la Parte IV del GATT: Comercio y Desarrollo.	62
VII	1973-1979	Ginebra de (Ronda Tokio)	Reducción de aranceles, reducción de medidas no arancelarias, y acuerdos relativos al marco jurídico.	102
VIII	1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Reducción de aranceles, medidas no arancelarias, normas de origen, comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123

Fuente: Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, 16; y Bernard M. Hoekman y Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*¹¹⁷.

Según Diana Tussie, un factor que explicaría el incremento de la actividad de los países menos desarrollados en el GATT en las décadas de 1960 y 1970 puede explicarse por la confluencia de dos condiciones del periodo: la primera, debido a que el GATT excluyó de las reducciones arancelarias a las materias primas, los productos agrícolas y de pesca, y en segundo lugar, debido a que desde años atrás algunos de estos países se encontraban inmersos en un proceso de industrialización guiado por políticas de sustitución de importaciones. Estas dos condiciones conllevaron a que los países cuya base de exportación se sustentaba en estos

¹¹⁷ Bernard M. Hoekman y Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, 1995) 16. En este texto puede leerse un resumen detallado de las agendas de negociaciones de cada ronda, así como de los acuerdos alcanzados, en las páginas 15 al 20.

productos básicos no desistieran del escenario de relacionamiento internacional que ofrecía el GATT, con el fin de recomponer su representación en dicho escenario, y así mejorar las condiciones para el comercio de sus productos. Pero sobre todo, la permanencia en el GATT de los países de incipiente proceso de industrialización que habían logrado cubrir las necesidades nacionales y generar un excedente de productos bajo el modelo de desarrollo industrial interno, tenían como objetivo la búsqueda de mercados para sus productos manufacturados o semimanufacturados¹¹⁸.

El asunto de la participación de los países poco desarrollados en las negociaciones del GATT, en la década de 1960 puede comprenderse a partir del siguiente discurso:

Quiero recordar los términos en que hablé de este asunto en mi informe del 3 de enero [de 1966], donde señalé que el segundo objetivo de las Negociaciones Kennedy en orden de importancia era "una serie de actividades encaminadas a resolver los problemas urgentes del comercio y de la expansión económica de los países poco desarrollados" e indiqué que recaen especiales responsabilidades sobre los países más altamente desarrollados, quienes en las resoluciones ministeriales que sirven de base a las negociaciones comerciales, se comprometieron de forma concreta a aprovechar las negociaciones para contribuir de manera sustancial a la solución de dichos problemas.

Sé que las largas demoras surtidas en la marcha de las negociaciones han hecho temer a algunos de esos países que sus problemas se pongan de lado y no reciban suficiente atención. Ha llegado el momento de dar una forma más concreta a los deseos de los países poco desarrollados. Esos deseos me han sido expuestos en términos generales bajo distintas formas: en primer lugar, la eliminación en las listas de excepciones de los productos de especial interés para los países en vías de desarrollo; en segundo lugar la reducción de los derechos que gravan esos productos en más del 50 por ciento, que es la hipótesis general de trabajo; en tercer lugar, la aplicación inmediata de la reducción convenida respecto a tales productos, eximiéndolos de las etapas sucesivas que se proponen para las reducciones arancelarias en general; en cuarto lugar, el esfuerzo por reducir el máximo posible los obstáculos arancelarios y de otro tipo con que tropiezan los productos tropicales, y en quinto lugar, el estudio del problema que se plantea respecto de algunos países de compensarles por la pérdida de preferencias debida a las reducciones de los tipos arancelarios de nación más favorecida. Creo que nuestro deber es, en las semanas y meses próximos, tratar

¹¹⁸ Tussie 47. En el Capítulo 3 de esta investigación se verán las particularidades que guiaron la inserción de los países latinoamericanos en el sistema del comercio internacional del GATT. Pero desde ya se puede adelantar que en caso de estos países, la reticencia para adherirse masivamente al GATT en los años sesenta y setenta estuvo determinada por un proyecto formulado desde la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), que propugnaba por una inserción en la economía internacional bajo un modelo de bloque económico y político regional, y no una inserción individual de cada país.

de traducir en términos más concretos, sobre todo por lo que se refiere a determinados productos cuya exportación interesa a los países poco desarrollados, los deseos expuestos en términos generales¹¹⁹.

La modificación del texto original del GATT en 1965, que introdujo la *Parte IV: Comercio y Desarrollo*, que incorporaba un conjunto de medidas para favorecer los intereses de los países no industrializados, ha sido entendida por autores de tradición en el estudio del sistema internacional del comercio como una reacción tardía al malestar de los países menos desarrollados. Una situación que venía acumulando descontento y argumentos en contra de las normas del comercio internacional del Acuerdo General desde finales de la década de 1950¹²⁰.

Humberto Jiménez Torres muestra cómo entre los años 1948 y 1970, es decir, el periodo en que tuvieron lugar las seis primeras rondas de negociaciones del GATT, la participación de los países industrializados en las exportaciones mundiales pasó del 63 al 72%, mientras que la participación de los países del tercer mundo se contrajo en el mismo periodo, desde el 30 al 11%. La participación de América Latina en las exportaciones mundiales cayó desde el 11 al 5%¹²¹.

El sistema internacional del comercio de la segunda posguerra mundial produjo una divergencia en los saldos del comercio internacional de las exportaciones de los países no industrializados: cuanto más crecía el valor de las exportaciones mundiales, la participación de los países menos desarrollados hacía menor. Y es precisamente a lo que se dedicará el siguiente capítulo, a explicar algunos detalles de la manera en que se produjo esta divergencia, en el marco de las relaciones internacionales del comercio dirigidas por las normas del GATT. Pero antes de seguir adelante, es pertinente recordar el punto de partida

¹¹⁹ AGATT, “Discurso de apertura del presidente del Comité de las Negociaciones Comerciales, Sr. Eric Wyndham White, pronunciado en la reunión del viernes 8 de julio”, GATT/966, 1966, pp. 2 y 3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/966.PDF> (17/01/201).

¹²⁰ Ramón Tamañes, “Transacciones internacionales: del GATT a la OMC”, *Mediterráneo Económico 22: La economía internacional en el siglo XXI*, coord. Ramón Tamañes (España: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito, 2012) 145. <http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-22-la-economia-internacional-en-el-siglo-xxi/> (14/05/2018).

¹²¹ Jiménez Torres 43-44.

de este primer capítulo, y para ello se retoman las palabras del Director General del GATT en 1967:

Orígenes

Antes del final de la Segunda Guerra Mundial, los líderes aliados ya estaban mirando al futuro en términos de un sistema económico fundado en el principio de no discriminación y el intercambio más completo y libre de bienes y servicios. Esta amplia proposición tenía agudos connotaciones políticas y económicas. Es reconocido como ineluctable que la paz mundial requiere como corolario una estable, próspera economía internacional. [Proposición que] Nació de la desilusión que surgió de la depresión económica, las políticas gubernamentales orientadas hacia el interior y en general el trastorno en las relaciones comerciales internacionales que eran característicos de los años anteriores a la guerra¹²².

¹²² AGATT, “Order In International Trade Relations: The Role of the General Agreement on Tariffs and Trade. Article contributed by Mr. Eric Wyndham White, Director-General of the General Agreement on Tariffs and Trade, to the National Provincial Bank Review, London, November 1967”, INF/128, 1967, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/INF/128.PDF> (12/01/2018).

Capítulo 2. El GATT y la globalización económica: inserción dependiente de los países menos desarrollados en las relaciones económicas internacionales del comercio después de la Segunda Guerra Mundial

2.1 Los desequilibrios estructurales causados por el modelo del comercio internacional: la tendencia persistente al desequilibrio exterior de los países en desarrollo

Desde los años finales de la década de 1950, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) se convirtió en el escenario más importante en materia de las relaciones económicas internacionales. En torno a este proceso creciente de institucionalización y disciplinamiento supranacional, girarían desde aquellos años los debates sobre el comercio y el posicionamiento de los intereses de las partes contratantes de dicho Acuerdo General, atendiendo, desde luego, a la posición que cada contratante ha ocupado en la división internacional de la producción.

Las tensiones al interior del GATT durante su primera década de existencia pueden sintetizarse de la siguiente manera:

La primera, la que planteaban los países en desarrollo, en especial aquellos que han sido llamados los “menos adelantados” (categoría, esta última, tomada de los textos oficiales del GATT), los cuales elevaban sus reclamaciones en desacuerdo con los tempranos resultados desfavorables producidos por los flujos del comercio internacional bajo la disciplina del GATT. Reclamaban sobre dos cuestiones específicas, a saber: una participación efectiva en el comercio mundial propiciada por el GATT; y la implementación de medidas que les permitieran proteger su balanza de pagos, afectada por los bajos precios internacionales y el deficiente valor agregado de los productos exportados por este grupo de países, es decir, la diferencia negativa generada entre el valor de sus exportaciones (básicamente bienes primarios y agrícolas) y el valor de sus importaciones (básicamente bienes manufacturados). El posicionamiento del conjunto de países en desarrollo se presentaba de la siguiente manera:

La República Dominicana, como los demás países en proceso de desarrollo económico, se une a las áreas industrializadas en su loable empeño de alcanzar la más amplia liberalización del comercio internacional. Creemos, sin embargo, que estos esfuerzos no deben limitarse al comercio en productos manufacturados, sino que deben incluir, además, el comercio sobre productos agrícolas primarios. En este sentido, estimamos de primordial importancia que las Partes Contratantes procuren eliminar o, por lo menos, aliviar, una injusticia que es inherente de la presente estructura del GATT. Nos referimos, claro está, a la

estipulación del Acuerdo que obliga a todas las Partes Contratantes que no tienen problemas de balanza de pagos, a admitir sin discriminación los productos industriales extranjeros, y que niega a esas mismas Partes Contratantes el libre acceso de sus productos agrícolas a los mercados de importación en los países industrializados. Esto es, en síntesis, lo que entraña la famosa excepción agrícola a la regla general de no discriminación, por lo menos desde el punto de vista de los países en proceso de desarrollo, que son primordialmente exportadores de productos agrícolas. Sería difícil sustentar que las obligaciones asumidas por los países subdesarrollados dentro de tales estipulaciones del Acuerdo, no son desproporcionadamente onerosas, y que no interfieren el desarrollo económico de esos países¹²³.

De esta manera, el gobernador del Banco de República Dominicana, cuestionando la “igualdad de las relaciones” internas en el GATT, destacaba tempranamente, en noviembre de año 1954, que el elemento central para el éxito de la inserción económica internacional para países con una limitada base de producción económica -a la vez que el camino para obtener recursos productivos especializados-, estaba determinado por el excedente generado por la exportación de los productos primarios y agrícolas: “[...] por cuanto determina la renta nacional, la proporción del ahorro y de la formación de capital, la estabilidad monetaria y el ritmo de progreso de los programas de desenvolvimiento económico”¹²⁴. Lo que le permitía concluir a este funcionario dominicano que, la imposición de restricciones cuantitativas establecidas por las economías industrializadas sobre los productos exportados por los países en desarrollo, era una contradicción al espíritu del GATT, en cuanto a su misión de contribuir a elevar, a través del comercio internacional, los niveles de vida de estos países.

El compromiso y contribuciones de las economías industriales en el marco del GATT se habían volcado al otorgamiento de créditos y eventualmente a la condonación de algunos de ellos, o a la formación técnica y el “entrenamiento” en asuntos del comercio internacional para funcionarios de países en desarrollo; pero al mismo tiempo, los países industrializados se habrían enrocado, y limitaron los alcances y compromisos para la liberalización del comercio tan sólo a los bienes manufacturados, dejando por fuera los productos básicos.

¹²³ Archivo del General Agreement on Tariffs and Trade (AGATT), Salvador Ortiz, “Exposición presentada por el Sr. S. Salvador Ortiz, gobernador del Banco Central de la República Dominicana, en la sesión plenaria del 10 de noviembre de 1954”, MGT/61/54, 1954, p. 2. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/54-61.PDF> (10/01/2018).

¹²⁴ AGATT, Salvador Ortiz, “Exposición presentada por el Sr. S. Salvador Ortiz...”, p.2. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/54-61.PDF> (10/01/2018).

La segunda tensión que debió afrontar el GATT en los años de 1950, fue la reticencia a este proyecto, planteada por importantes sectores económicos de dos países con evidente tradición en el dominio político-económico del comercio planetario hasta antes de la aparición de la Carta de La Habana y del GATT: EEUU e Inglaterra¹²⁵.

De manera más general, la tensión y los debates al interior del GATT durante los años cincuenta –que por demás, fueron asuntos que estuvieron presentes en su desarrollo hasta 1994 y que motivaron buena parte de sus planteamientos jurídicos-, versó sobre la interpretación y alcances de los principios fundacionales bajo los que se estructuró el modelo de comercio internacional desde la segunda posguerra: la reciprocidad, la no discriminación, el trato de nación más favorecida y el trato nacional. Principios centrales de las negociaciones para la liberalización comercial bajo este modelo institucional, que fueron interpretados en dos sentidos: el institucional o de conformidad con el modelo, y otro de reticencia o desconfianza. Cada interpretación, como ya se ha dicho, estaba en función de la posición relativa en el comercio internacional de cada país contratante, es decir, según le fuera favorable o perjudicial el modelo de negociaciones arancelarias y comerciales del GATT, limitado tan sólo a los productos manufacturados. Pero lo importante es percatarse si la operatividad y la reconfiguración institucional del GATT se decantó por una u otra interpretación de dichos principios.

El primero de estos dos sentidos es el institucional, que consideraba al Acuerdo General como una libre concurrencia de Miembros (o Partes Contratantes) al escenario donde se pactarían

¹²⁵ Ya se ha explicado en el primer capítulo (apartado 1.4) que el debate entre la aplicación de políticas comerciales proteccionistas o políticas basadas en acuerdos bilaterales, fue un pulso que marcó las discusiones políticas entre el Congreso y el Presidente de los EEUU en el periodo de entreguerras. Pulso que ganó el Congreso en 1947, favorable al proteccionismo, y que ocasionó el entierro del proyecto de la Carta de La Habana para una Organización Internacional del Comercio de 1947, que contemplaba, como el título del documento lo indica, la conformación de la Organización Internacional del Comercio. No obstante la idea de liberalización de los mercados internacionales y el multilateralismo comercial a partir de las reciprocidades entre países, contemplado por la Carta de La Habana, derivó en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que entró en vigor en 1948, aceptado finalmente por el congreso norteamericano bajo la condición de que el Presidente debería acudir de nuevo ante el órgano legislativo para que el Acuerdo fuera nuevamente ratificado. En el caso de Inglaterra, hay otro tanto de lo mismo, pues de manera también temprana algunos sectores de la élite del comercio británico veían al Acuerdo General como un corsé para la tradición comercial del imperio. Véase AGATT, Jean Royer, “El papel que desempeña el GATT en la vida internacional y su importancia. para la vida económica de los países de América Latina”, Sec/28/54, 1954, p.3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/SEC/54-28.PDF> (16/10/2017).

acuerdos sobre los aranceles aduaneros y las reglas generales para la inserción en el juego de las relaciones económicas internacionales, y bajo el que se considera que:

En lo que se refiere a las tarifas [aduaneras] los gobiernos han conservado su libertad de acción [...] está estipulado claramente que no tienen obligación de hacer concesiones nada más que en la medida en que obtengan para su comercio de exportación ventajas comparables [...] es él [el gobierno] el que establece con toda libertad el balance de las ventajas que quiere obtener, y de las concesiones que está dispuesto a otorgar¹²⁶.

La segunda interpretación que puede hacerse de los principios básicos del GATT es aquella que se ha citado atrás en la voz del gobernador del Banco de la República Dominicana, que ha sostenido desde los años cincuenta, que la asimetría en el ámbito del sistema internacional de comercio provenía del hecho mismo de que todos los países miembros del GATT debieran otorgar reciprocidades en un escenario de entre iguales, y que justamente esta idea era la que generaba los desequilibrios comerciales, pues la dinámica adoptada impedía a los países con precario o incipiente desarrollo industrial competir en igualdad de condiciones con las economías grandes y de industria desarrollada, cuya base de exportación eran los productos manufacturados¹²⁷. Es decir, el principio de reciprocidades generaba una situación ficticia y desventajosa para los países del comercio agrícola y primario, evidente si se piensa tan sólo en los problemas de adaptación técnica de las normativas nacionales a un conjunto de directrices nuevas en el entorno de las relaciones internacionales¹²⁸.

El debate sobre estos principios y su operación en el GATT alcanzó la temperatura necesaria para ser considerado un asunto de interés general y vital para el proceso de liberalización comercial global, y en el decimotercer periodo de sesiones ministeriales en 1956 se constituyó el grupo de trabajo para investigar sobre la evolución y tendencias del comercio

¹²⁶ AGATT, Jean Royer, “El papel que desempeña...”, p. 2.

¹²⁷ Diana Tussie, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*, (México D.F: Fondo de cultura económica, 1988) 38.

¹²⁸ En el capítulo siguiente, en el que se establecerán los rasgos particulares del proceso de liberalización comercial seguido en América Latina desde 1950, se explicará la manera en que el término de la reciprocidad fue modificado en los planteamientos del proceso de liberalización regional, desde la consideración de acuerdos comerciales entre iguales, hasta introducir la consideración de equidad, bajo la que se tiene presente que las concesiones arancelarias deben ser recíprocas pero en proporcionalidad a las condiciones de cada una de las economías que intervienen en los acuerdos bilaterales. Y más aún, en el segundo Tratado de Montevideo de 1980 desaparecerá el principio de nación más favorecida (NMF), con la intención de que las grandes economías regionales no se “colaran” en los acuerdos alcanzados entre economías de menor tamaño.

mundial de productos básicos, grupo que fue encargado de realizar los trabajos preparatorios para el examen general anual en el decimoquinto periodo de sesiones. El informe publicado por este grupo, *Repercusiones de los problemas de los productos básicos en el comercio internacional* (1959), concluye que, si bien algunos de estos productos experimentaron mejoras de precios (tales como la mantequilla, la carne de buey, los productos del coco, el caucho, el cobre, el zinc y el estaño), entre los años 1957 y 1959, el conjunto de los productos básicos presentó precios bajos en el comercio internacional. De manera que durante el primer semestre de 1959, el precio de estos productos fue un 4% inferior a las cifras de 1958¹²⁹. El balance sobre la caída de precios de estos productos se lee así:

Basándose en los datos relativos a cuarenta y tres países y territorios (sin incluir ninguno de los principales exportadores de petróleo, salvo Venezuela), que exportan principalmente productos básicos y cuyas expediciones al extranjero representan las dos terceras partes del conjunto de las exportaciones de los productos primarios, se comprueba que los ingresos exteriores en 1958 disminuyeron en 1.920 millones de dólares, es decir, el 9,5 por ciento con relación a 1957. Gran parte de esta reducción, 1.480 millones de dólares, se debe a la disminución de los ingresos procedentes de veintidós productos principales, y representa el 12,1 por ciento del valor de las exportaciones de esos productos efectuadas en 1957 por los cuarenta y tres países aludidos¹³⁰.

La conclusión de dicho informe era tajante, pues los bajos precios de los productos básicos en el mercado de los países industrializados del GATT, aunados a las restricciones que éstos imponían al volumen de importaciones de dichos productos, así como la reticencia a extender la liberalización comercial más allá de los bienes manufacturados, configuraron un escenario en que se ponía en riesgo la persistencia del arreglo internacional sobre el comercio construido en la posguerra. Estos comportamientos no sólo implicaban riesgos para las balanzas comerciales de los países en desarrollo. Tempranamente la inestabilidad de los precios de los productos primarios (fluctuaciones a corto plazo y su tendencia a la caída en el mediano), ocasionó desequilibrios en la balanza de pagos de este grupo de contratantes del Acuerdo General, que como respuesta a la situación redujeron el volumen de importaciones,

¹²⁹ AGATT, “Las repercusiones de los problemas de los productos básicos en el comercio internacional”, MGT/60/27, 1959, p. 1-3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/60-27.PDF> (10/01/2018).

¹³⁰ AGATT, “Las repercusiones de los problemas...”, p. 3.

perjudicando las exportaciones de los países industrializados, y contrayendo los flujos del comercio mundial.

Pero más aún, el citado informe era enfático en señalar cómo el endeudamiento de los países exportadores de bienes básicos se vio catapultado: hasta el 30 de abril de 1959, al terminar la investigación para el informe del grupo de trabajo para los problemas de los productos primarios, las cantidades de préstamos realizados por el Fondo Monetario Internacional se elevaron a 260 millones de dólares; todos ellos, a excepción de uno, realizados a países cuyos ingresos comerciales procedían de “casi por completo de la exportación de productos básicos”. Como se puede ver, se trataba de un modelo con distintas variables, que arrojaba como resultado un saldo negativo para los países no industrializados: reducción de las exportaciones y aumentos de las deudas internacionales. Una situación en la que ni la reducción de las importaciones y la llegada de préstamos internacionales fueron suficientes para evitar que en 1958 se presentara el nivel más bajo de las reservas de oro y de divisas de los países de economía centrada en el comercio de productos básicos¹³¹.

Las reservas de oro y divisas extranjeras del conjunto de países no industrializados eran más o menos las mismas en 1957 que en 1928, tanto en relación con el valor del comercio exterior de todos ellos como en relación con el total de reservas mundiales. Aunque la posición de la balanza de pagos del grupo de los países no industrializados no es menos sana que antes de la [Segunda] guerra, la distribución geográfica de los desequilibrios puede dar lugar a cierta inquietud¹³².

Este debate en torno a los desequilibrios generados en la balanza comercial¹³³ y en los saldos de cuenta corriente de los países no industrializados como producto del marco del comercio

¹³¹ AGATT, “Las repercusiones de los problemas...”, p. 4 y 5.

¹³² AGATT, “Las tendencias del comercio internacional. Informe del Grupo de expertos para los asuntos del comercio de los productos primarios”, MGT/59/46, 1958, p.7. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/59-46.PDF> (10/01/2018).

¹³³ El economista Bela Balassa, consultor del Banco Mundial, ha concluido, al revisar el Montly Bulletin of Statistics de Naciones Unidas, en sus ediciones de junio de 1977 y febrero de 1978, que si bien el ingreso de divisas de los países no desarrollados como producto de sus exportaciones creció a partir de 1960, la balanza negativa de éstos se explica por un crecimiento más rápido de las importaciones de bienes manufacturados, provenientes de los países industrializados. El superávit del comercio manufacturero de los países desarrollados pasó de 14 mil millones de dólares en 1960 a 43 mil millones en 1973; de manera que los países en desarrollo representaban en este periodo el 37,7% de los mercados para bienes manufacturados de los países desarrollados. Ver B. Balassa, “El “nuevo proteccionismo” y la economía internacional”, *Journal of World Trade Law*, 12, N.5 (1978): 5.

internacional pactado, tendría un punto de desenlace en la sexta conferencia de negociaciones del GATT en 1964, la Ronda Kennedy. Si bien los informes referentes a los desequilibrios comerciales no tenían como misión dar cuenta de la posición particular de los países menos desarrollados en el comercio internacional, y tampoco tuvieron efectos inmediatos, sí se convirtieron, cuanto menos, en la base para que estos países plantaran una posición común ante las grandes desventajas que estaban asumiendo en el marco GATT. Y aunque el descontento no llevó a que se conformara un grupo homogéneo de países cuya base de inserción económica internacional se sustentaba en los productos básicos, este tipo de informes sobre las tendencias, situaciones y perspectivas del comercio internacional de productos básicos, fueron la base para que quince países contratantes del GATT presentaran en 1959 el documento titulado *Notas sobre la expansión del comercio internacional*, en el que llamaban la atención sobre las restricciones no arancelarias impuestas por los países industrializados¹³⁴, como otra forma de impedimentos que soportaban las exportaciones de los productos básicos. Por tanto, esta primera petición colectiva elevada desde el interior del GATT se centraría en argumentar que era necesario revisar la liberalización comercial bajo el sistema de reciprocidades, para que los miembros con economías fuertes e industrializadas otorgaran concesiones unilaterales y renunciaran a la exigencia de la reciprocidad, para de esta manera permitir que aumentaran las exportaciones de los países menos desarrollados contratantes del GATT¹³⁵.

¹³⁴ El concepto de barreras o restricciones no arancelarias hace referencia a las políticas o demás restricciones utilizadas por los gobiernos con el fin de limitar o reducir el volumen de las importaciones. Estas restricciones pueden adoptar distintas formas, entre las más comunes se encuentran las cuotas de importación, los estándares para filtrar la calidad de productos importados, como por ejemplo las restricciones impuestas para las compras internacionales de productos para la administración pública o construcciones de ingeniería. Estas barreras no arancelarias buscan dificultar los trámites de importación, con el fin de proteger la producción nacional, limitando la cantidad de importaciones, incrementando los costes de adquisición de productos importados, y aumentando la incertidumbre sobre la presencia de tal o cual producto en los mercados nacionales. Ver Thomas A. Pugel, *Economía Internacional* (Madrid: McGraw-Hill, 2004) 155-157.

¹³⁵ Tussie, *Los países menos desarrollados...*, p. 40. La posición de la no exigencia de reciprocidad para los países no industrializados era defendida, entre otros, por el representante chileno; ver el documento AGATT, "Report of Committee III on the Meetings in May 1962", L/1768, 1962. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L1799/1768.PDF> (05/12/2017).

Otro documento de trabajo, elaborado por un grupo de análisis conformado al interior del GATT, el Comité III¹³⁶, presentaba en 1963 una relatoría preliminar que establecía un paralelo entre dos cuestiones que se presentaban aunadas, tanto en las rondas de negociaciones ministeriales como en las reuniones preparatorias de los equipos de trabajo, y sobre las cuales se debía basar cualquier medida para superar las tensiones al interior del GATT: la primera, los puntos sobre los que se debería alcanzar un pronto acuerdo entre los países desarrollados y los menos desarrollados del GATT, con el fin de mejorar el desarrollo del comercio internacional; y la segunda, las objeciones o aceptaciones que los países desarrollados hacían frente a cada punto del *Plan de Acción*, planteado para conciliar los intereses diversos de las partes contratantes y continuar aumentando los flujos comerciales internacionales. En este documento del Comité III también se percibe el malestar por la falta de compromiso de los países industrializados.

Dado este panorama, parece apenas obvio que el ambiente que envolvió la agenda de asuntos para la Ronda Kennedy (21 de mayo de 1963 hasta 30 de junio de 1967¹³⁷) fuera, aunque de manera formal, el de promoción de las exportaciones de los países no industrializados, un propósito reconocido e impulsado especialmente por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a manera de sugerencias elevadas al Centro de Comercio Internacional del GATT, conteniendo las siguientes propuestas: obtener mejores

¹³⁶ El *Comité III* fue un grupo de trabajo impulsado por 21 países el GATT, que tenía como objetivo la puesta en marcha del *Programa de Acción*, formulado con el fin de buscar el desarrollo del comercio y obtener correcciones a la situación de bloqueo a la que los países industrializados sometían las exportaciones de los menos desarrollados. El Plan estaba conformado por ocho puntos: i) cláusula relativa al mantenimiento del statu quo; ii) Supresión de las restricciones cuantitativas; iii) Admisión con franquicia de los productos tropicales; iv) Supresión de los derechos de aduanas sobre los productos primarios; v) Reducción y supresión de los obstáculos arancelarios que entorpecen las exportaciones de productos elaborados y semielaborados procedentes de los países poco desarrollados; vi) Reducción progresiva de las imposiciones interiores y de los derechos fiscales; y vii) “Informes: Los países industrializados que mantienen los obstáculos mencionados en los incisos anteriores deberán informar en el mes de julio de cada año a la Secretaría del GATT sobre las medidas que hayan adoptado”. Los países que conformaban el Comité III eran: Argentina, Birmania, Camboya, Ceilán, Cuba, Chile, Federación Malaya, Federación de Nigeria, Ghana, Haití, India, Indonesia, Israel, Pakistán, Perú, República Árabe Unida, Tangania, Túnez, Uruguay y Yugoslavia; se trataba de países en proceso de desarrollo industrial, y no de las potencias del GATT. Ver AGATT, “Informe del Comité III sobre las reuniones de marzo-abril de 1963”, L/1989, 1963, pp.3-5. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L2799/1989.PDF>, (05/12/2017).

¹³⁷AGATT, “Acta final y protocolos conferencia de negociaciones comerciales de 1964-67”, IBDD S15/4-39, 1968. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/kennedy_s.pdf (05/12/2017).

precios para los productos básicos de los países pobres, mayor acceso a los mercados¹³⁸ y más estabilidad en las cotizaciones de tales productos, conseguir para estos países programas para la implementación de procesos de transformación de bienes primarios (bienes semimanufacturados) y conseguir también un trato preferencial generalizado (no selectivo) en los mercados de los países desarrollados¹³⁹.

Esta fue la suerte que determinó que la Ronda Kennedy (1964-1967) de negociaciones del GATT concluyera con importantes avances y modificaciones en el texto fundacional de esta institución. Así por ejemplo, se produjo la adición de la *Parte IV: Comercio y Desarrollo*, que incluía un reconocimiento de que las partes contratantes desarrolladas, no esperarían en lo sucesivo reciprocidad por los compromisos comerciales contraídos con otros países menos desarrollados en las negociaciones para suprimir los aranceles aduaneros. El *Artículo XXXVII: Compromisos (Parte IV)*, incluía un decálogo de buenas prácticas por parte de los países desarrollados, así como un apartado referente a las prácticas colectivas. Esta

¹³⁸ En 1973 entró en vigor el *Protocolo relativo a las negociaciones entre países en desarrollo*, para fomentar la expansión del comercio entre países en desarrollo o no industrializados, es decir, entre economías con condiciones estructurales similares y niveles comparables de desarrollo productivo. De manera que las concesiones arancelarias intercambiadas en este nuevo marco adherido al GATT sólo podrían ser aplicables a los países que hicieran parte del *Protocolo*, es decir, a países en desarrollo. Se trataba de mecanismo paralelo que buscaba mantener fuera de este comercio a los países industrializados. Para consultar el *Protocolo*: http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/es/ptn/trt_ptn.pdf. También, es ilustrativo consultar algunos informes preparatorios con los que los países no industrializados buscaban adherirse a este Protocolo y aprovechar las oportunidades del comercio entre países con economías similares, se referencian dos casos: 1) Informe de Ghana: AGATT, “Estudios de Ghana”, LDC/TS/19, enero de 1979, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/LDC/19.PDF>; y 2) Informe del Grupo Andino -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-: AGATT, “Estudios técnicos del Grupo Andino”, LDC/TS/29, 20 de abril de 1979. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/LDCTS/29.PDF>.

¹³⁹ AGATT, “Declaración del representante de la UNCTAD en la cuarta reunión del grupo consultivo de los servicios de información y promoción comerciales”, SPEC/67/25, 1967, p.3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/SPEC/67-25.pdf> (10/01/2018). Es importante anotar que a pesar del descontento de los países no industrializados, no fue sino hasta 1971 cuando se formuló de manera formal una disposición al interior del GATT aceptando que se introdujera una modificación en su texto (Artículo 1), para replantear los principios de reciprocidad y trato de nación más favorecida, de manera que permitiera a los países desarrollados el “[...] establecimiento de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que sea mutuamente aceptable y redunde en beneficio de los países en desarrollo, con objeto de aumentar los ingresos de exportación, favorecer la industrialización y acelerar el ritmo de crecimiento económico de esos países”. Se buscaba un conjunto de medidas para paliar los desequilibrios causados por el sistema del comercio del GATT. Esta primera *Decisión* al respecto de la no obligatoriedad de la reciprocidad del comercio entre países desarrollados y en desarrollo se extendería por un periodo de diez años; véase el documento AGATT, “Sistema generalizado de preferencias”, L/3545, 1971. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/3545.PDF> (12/01/2018).

importante adición al texto del GATT puede entenderse de dos maneras: como una forma de compensar el malestar de los países exportadores de bienes básicos, o como una especie de cortafuegos para evitar que se viniera abajo el sistema internacional del comercio soportado por la institucionalidad del GATT.

Lo evidente de la mala situación por la que atravesaban los países exportadores de productos básicos hizo que en los años sesenta las alarmas también saltaran en Naciones Unidas a principios de los años setenta, en la voz del Secretario General de la UNCTAD, Raúl Prebisch, quien sostenía enérgicamente que no podía existir la menor duda referente a la existencia de la brecha comercial, “trade-gap”, que no es otra cosa que el distanciamiento continuo y a veces vertiginoso entre el lento crecimiento de las exportaciones y el rápido crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo:

¿Creen los señores delegados que vamos a construir un mundo multilateral si continúa disminuyendo la proporción del comercio de los países en desarrollo en el comercio mundial? [...] La creación de la UNCTAD y la transformación del GATT son el resultado de un proceso de elaboración intelectual y político, que ha venido formándose y desarrollándose a través de años¹⁴⁰.

Prebisch era sin duda una voz autorizada al respecto¹⁴¹, pues había estado desde hacía más de una década a cargo de los informes que la CEPAL había realizado para analizar la situación de América Latina en la segunda posguerra mundial, en un escenario de creciente importancia de las comisiones económicas regionales adscritas a Naciones Unidas -como en este caso la CEPAL- y de las iniciativas para intentar conjurar los efectos negativos del nuevo orden internacional del comercio, para de esta manera mantener la cohesión del proyecto de reconstrucción y reconfiguración del escenario mundial liderado por la organización de

¹⁴⁰ AGATT, Raúl Prebisch, “Declaración de Raúl Prebisch, Secretario General UNCTAD”, COM.TD/W/49, 1967, p. 4. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/COMTD/W49.PDF> (12/01/2018).

¹⁴¹ Jaime Stay ha dedicado un esfuerzo importante a estudiar la obra de R. Prebisch y la influencia de su pensamiento económico y político en el ámbito latinoamericano, particularmente sobre su impronta en los informes que estuvo su a cargo desde la CEPAL. Puede consultarse en el estudio que lleva por título “Raúl Prebisch” (1993), disponible en el repositorio de revistas de la Universidad Nacional de Colombia: <file:///C:/Users/W/Downloads/23740-82988-1-PB.pdf>. Puede ampliarse la semblanza sobre la obra de Prebisch en el texto de Adolfo Gurrieri: “Las ideas del joven Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, 75 (2001). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10774/1/075069082_es.pdf (12/01/2018).

naciones. Para Prebisch parecía suficientemente probado que el extremo proteccionismo de los países desarrollados significaba la condena de las economías menos desarrolladas:

Si se hubiera querido crear premeditadamente un estado de cosas para perturbar las exportaciones de los países en desarrollo, no se hubiera podido lograr una situación más perfecta que la que existe en materia de azúcar: estimular la producción a altísimos costos en los países industrializados en desmedro de la producción a bajo costo, de los países en desarrollo. Y no es que yo no comprenda, señor Presidente, la razón de ser de ese proteccionismo agrícola; creo que hay razones respetables, pero lo que sí llama profundamente la atención es que esas razones no hayan sido acompañadas de una consideración clara de los efectos de esa política en el mundo en desarrollo.

[...] Ese concepto [se refiere a la reciprocidad], unido al débil poder de negociación de los países en desarrollo, ha determinado que las rebajas de aranceles que tanto han beneficiado el intercambio de los países desarrollados no hayan tenido análogos efectos en las relaciones comerciales con los países periféricos, porque éstos no podían dar concesiones equivalentes a fin de evitar un debilitamiento de su proceso de industrialización¹⁴².

Todas estas circunstancias que Prebisch señala, le habían merecido al GATT el apelativo de “club de las naciones ricas¹⁴³, ya que como él ha mostrado, el proceso de liberalización de aranceles aduaneros y de otras restricciones comerciales no arancelarias para productos manufacturados contrastaba con el proteccionismo comercial hacia los productos básicos, incluso para los semimanufacturados, exportados por países de la periferia, dejando percibir en esta institución internacional del comercio una funcionalidad más particular que colectiva, situación que puede resumirse como una “[...] falta de decisión política que estamos viendo en los países desarrollados con respecto a una política preferencial aplicable a las manufacturas de los países en desarrollo”¹⁴⁴.

¹⁴² AGATT, Raúl Prebisch, “Declaración de Raúl Prebisch...”, p. 4.

¹⁴³ Humberto Jiménez Torres, “El GATT, el comercio internacional y los países en desarrollo”, *Revista AFESE* 17.17 (2017): 43.

¹⁴⁴ AGATT, Raúl Prebisch, “Declaración de Raúl Prebisch...”, p. 4. Pueden consultarse otras explicaciones de cómo el sistema de comercio internacional del GATT favorecía a los países industrializados en Humberto Jiménez Torres, “El GATT, el comercio internacional...”, pp. 43-46.

2.2 Década de 1970: el orden internacional de la posguerra se tambalea

En la década de 1970, fueron los elementos de la crisis económica internacional y, particularmente, los que configuraban la crisis económica de los Estados Unidos, los que marcaron la pauta para la agenda de las reuniones ministeriales de la séptima ronda de negociaciones del GATT, desarrolladas entre 1973 y 1979, llamada la Ronda de Tokio. Las consecuencias de estas crisis en el sistema internacional del comercio se traducirían en cuestiones como el retorno a formas radicales de proteccionismo, la desaceleración de los centros industriales del capitalismo mundial y en la emergencia de nuevos competidores mundiales para los bienes industriales¹⁴⁵.

Respecto de los desequilibrios macroeconómicos de los EEUU en esta década, suelen citarse los siguientes: déficit fiscal; altas tasas reales de interés; déficit de la balanza comercial, por primera vez en el siglo XX¹⁴⁶; y una tendencia inflacionaria posterior al año 1966, cuando el país alcanzó el punto más cercano al pleno empleo. El 15 de agosto 1971, ante la elevada inflación y la sobrevaloración del dólar, aspecto aunado al déficit de balanza comercial, el presidente Nixon decidió suspender la convertibilidad del dólar, uno de los pilares del orden económico internacional de la segunda posguerra, y al mismo tiempo el sustento del sistema de pagos del comercio mundial, de manera que el sistema monetario internacional reconstruido en Bretton Woods se vino abajo¹⁴⁷.

A propósito de los elementos de la crisis internacional y factores desequilibrantes del comercio internacional, suelen citarse los siguientes:

1. El exceso de dólares estadounidenses en circulación en el mundo, combinado con unas decrecientes reservas de oro en EEUU, llevó a este país a declarar la inconvertibilidad del dólar en 1971. Declaración que significó un punto de inflexión en el continuo crecimiento

¹⁴⁵ CEPAL, *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1987) 18. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8975/S8771019_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y (30/03/2018).

¹⁴⁶ Mientras EEUU registraba déficit comercial, Europa y Japón registraban importantes superávits en sus balanzas comerciales; Ver Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980* (Barcelona: Folio, 1997) 85- 89; y CEPAL, *Relaciones económicas internacionales...*, 17.

¹⁴⁷ Van der Wee 85-89.

económico mundial experimentado desde la segunda posguerra hasta 1971. El dólar fue abandonado como valor de referencia, lo que produjo sobreabundancia internacional de esta moneda y un aumento de liquidez internacional, que a su vez reforzaba la inflación, gracias a consumos elevados, lo que ha sido llamado como el recalentamiento de la economía en este periodo. Para hacerse una idea de cómo se llega a esta situación de 1971 se debe tener presente lo siguiente: la expansión económica mundial en el periodo 1948-1971 fue continua, en el que la tasa media anual de crecimiento de la producción industrial mundial fue del 5,6%. Un valor destacado, si se tiene presente que durante la primera revolución industrial en el siglo XVIII el valor medio de esta tasa fue del 1,5%, durante la expansión de la revolución industrial al continente europeo fue del 3%, y durante la primera mitad del siglo XX tuvo un valor medio del 3%. Entre 1948 y 1971 la producción industrial mundial creció a una tasa mayor que la población. Este auge global ha sido explicado por la abundante disponibilidad de capital, en parte por las bajas tasas de interés fijadas por la banca de los EEUU y las irrigaciones de dinero para la reconstrucción de Europa y Japón, un precio bajo de las fuentes de energías fósiles, y un periodo de fuerte gasto público. Parece aceptado entre los economistas que estudian este periodo que los factores del crecimiento sostenido y continuo estuvieron tanto del lado de la demanda como de la oferta, y que también estuvieron diferenciados por las regiones económicas y políticas, pero en todo caso, se trató de un crecimiento mundial con intensidades diferenciadas. El crecimiento en EEUU posterior a 1946 fue menor que en Europa o Japón, como consecuencia de que el país americano había vivido durante la guerra un crecimiento de su economía, con especial sustento de la producción industrial. El Bloque Soviético tuvo un crecimiento importante en este periodo, así como los países de la periferia económica o tercer mundo, en especial, algunos descollantes en cuanto a la producción industrial (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Brasil y México, que tuvieron una industrialización importante en los años sesenta)

¹⁴⁸.

2. En 1973 los países exportadores de petróleo lograron un nuevo aumento del precio de los hidrocarburos, siguiendo el programa pactado para incrementar los precios en el Acuerdo de Teherán (14 de febrero de 1971; firmado por Irán, Irak, Arabia Saudita, Qatar, Kuwait, Abu

¹⁴⁸ Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis...*, 29-37 y 44-73.

Dhabi), aumentos que se produjeron como respuesta de los países productores de petróleo para compensar la caída de sus ingresos, ocasionada por la pérdida de valor del dólar¹⁴⁹. Estos incrementos de los precios petroleros trajeron consecuencias inmediatas en los asuntos inflacionarios globales. El déficit comercial de los países desarrollados respecto de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) pasó de 17,2 mil millones de dólares en 1973 a 66,6 mil millones de dólares en 1974¹⁵⁰. Los consecuentes superávits comerciales de los países exportadores de petróleo se recircularon a través de la banca privada internacional y fueron concedidos en créditos a los países en vías de desarrollo¹⁵¹.

3. En 1971 se produce lo que algunos economistas han llamado el recalentamiento de la economía mundial: consistente en que el crecimiento económico experimentado en el periodo 1948-1971 se vio estimulado en éste último año por la expansión monetaria y la inflación¹⁵², de manera que entre 1972 y 1973 la producción industrial de los países OCDE

¹⁴⁹ Sabrina T. González y Pablo Caruso, “Cronología de los principales acontecimientos relativos al sistema monetario internacional”, *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, comps. Atilio A. Borón y Julio C. Gambina (Buenos Aires: CLACSO, 1999) 191 y 192; y Favio Maldonado Vellozo, “La OPEP: cuarenta y cinco años de historia y dos interpretaciones teóricas”, *Actualidad Contable FACES* 11 (2005): 38 y 39.

¹⁵⁰ Bela Balassa cita los datos tomados del *Monthly Bulletin of Statistics* de Naciones Unidas de agosto de 1976. B. Balassa, “El nuevo proteccionismo...” 6.

¹⁵¹ Los países exportadores de petróleo fueron los privilegiados dentro del grupo de países no industrializados exportadores de productos primarios. Durante la expansión económica mundial del periodo 1945-1973 mantuvieron un superávit en su balanza comercial, que en 1957 representaba un tercio de sus ingresos por exportaciones, mientras el déficit comercial del resto de países no industrializados alcanzó el 10% de sus exportaciones en el periodo 1948-1958. La acumulación de divisas y oro de los países exportadores de petróleo fue rápida y también absorbieron parte importante de los capitales privados que a largo plazo que se dirigieron a los países no industrializados en este último periodo. Ver AGATT, “Las tendencias del comercio internacional. Informe del grupo de expertos constituido por las partes contratantes del GATT”, MGT(59)46, 1957, pp. 6 y 7, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/MGT/59-46.PDF> (08/01/2018).

¹⁵² En los primeros seis meses de 1971 se produjo un aumento acelerado del producto interno bruto combinado de los países industrializados. Las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones de estos países crecieron en estos meses al 12-13%, una tasa que según los economistas del GATT es inferior en volumen a la registrada en 1970. El auge sorprendente del comercio en 1971 se explica por un crecimiento en los precios y una reducción del volumen de productos. Las características más destacadas por los economistas del GATT para el año 1970, son las siguientes: “i) la continuación del rápido crecimiento del valor de las exportaciones mundiales frente al aumento comparativamente lento del producto nacional bruto de las principales naciones mercantiles; ii) la aminoración del crecimiento del volumen de las exportaciones; iii) el crecimiento más rápido del volumen de los intercambios de productos agropecuarios y minerales que el de los intercambios de productos manufacturados; iv) el crecimiento más lento de lo acostumbrado de los intercambios efectuados al amparo de acuerdos preferenciales; v) el empeoramiento de la relación de intercambio de los países en desarrollo, en oposición al mejoramiento registrado en 1969; vi) el incremento del excedente comercial del

creció un 10% y su producto bruto un 7,5%. En 1973 el precio de los productos primarios, sin tener en cuenta los productos energéticos, creció 63%, y entre 1971-1974 el crecimiento de su valor fue del 159%. Se dispararon fenómenos como la especulación inmobiliaria y la demanda de oro. En 1973 los gobiernos por todo el mundo emprendieron políticas restrictivas, tendientes a mermar la liquidez en los mercados y así evitar la subida de precios por exceso de demanda, esto con posterioridad al auge económico mundial de los años 1972-1973¹⁵³.

4. En 1973 la OPEP reacciona y sube los precios del petróleo, cuadruplicándolos, lo que tuvo consecuencias sobre la producción de los países industrializados occidentales, reduciendo su capacidad adquisitiva. La situación global en el segundo semestre de 1974 era de recesión, a la que seguiría el decrecimiento de la economía mundial hasta alcanzar tasas negativas. Esta crisis del petróleo, y el aumento del desempleo en los países de la OCDE ocasionado por la caída de sus economías¹⁵⁴, impulsaron a los países industrializados, con EEUU a la cabeza, a emprender medidas proteccionistas al comercio internacional, en especial, medidas no arancelarias, con el fin de proteger la producción nacional y restablecer el crecimiento del empleo. Todo esto, en momentos en que se desarrollaban las conferencias de la séptima ronda del GATT, la Ronda Nixon (1973-1979)¹⁵⁵.

El aumento de precios del petróleo entre 1979 y 1980 trajo de nuevo consecuencias en los déficits en la balanza comercial de los países industrializados y en la balanza de pagos del sistema monetario internacional, situación que llevó a una nueva depresión de la economía mundial al comenzar la década de 1980¹⁵⁶.

conjunto de las regiones industriales, la disminución del excedente de los países del Este y el aumento del déficit comercial de los países en desarrollo”. Las consecuencias para los países en desarrollo en 1970, vistas en cifras, son las siguientes: “En conjunto puede decirse que el excedente comercial aparente (f.o.b.) de las regiones industriales aumentó desde 500 millones de dólares en 1969 a 2.500 en 1970, mientras que el déficit de las regiones en desarrollo pasó de 2.000 a 3.000 millones de dólares y el excedente de los países del Este disminuyó desde 1.800 a 1.300 millones de dólares”. Ver AGATT, “International Trade 1970, GATT/1089”, septiembre de 1971, pp. 1 y 3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1089.PDF> (28/12/2017).

¹⁵³ Van der Wee 87-91.

¹⁵⁴ El tránsito de la economía mundial a la situación de crisis no fue inmediato. Pero la situación se tornó de tal magnitud que entre 1974 y 1975 creció el desempleo en los países de la OCDE, hasta alcanzar los 7 millones de personas desempleadas. Balassa, “El nuevo proteccionismo...” 5-6.

¹⁵⁵ Van der Wee 87-92.

¹⁵⁶ Van der Wee 94.

2.3 Ronda Tokio, 1973-1979: entre la crisis económica global, las dudas sobre el crecimiento económico continuo y las fórmulas del proteccionismo

En el año 1979, el entonces director general del GATT, Olivier Long, intentaba presentar de buena manera los resultados obtenidos en la Ronda de Tokio. En una síntesis en la que presentaba públicamente los acuerdos alcanzados, señalaba que, desde la primera ronda de negociaciones multilaterales de 1947, la de Tokio había sido la más larga y de más rica temática, la de objetivos más ambiciosos, pero sobre todo, la que se había desarrollado en un escenario internacional de mayor dificultad¹⁵⁷. Aquello que Long intentaba matizar era el asunto de la falta de acuerdo sobre el proyecto de medidas de salvaguardia durante dicha ronda de negociaciones, las cuales, como ya se dejaba percibir desde texto original del GATT de 1947, eran un recurso al que toda parte contratante podía acudir, desde luego, con ciertas limitaciones temporales, con el fin de “proteger su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos”, y de esta manera limitar el volumen o el valor de las mercancías importadas, autorizadas con anterioridad por cada contratante en las listas de negociaciones comerciales dentro del GATT¹⁵⁸.

Desde 1947, las medidas de salvaguardia se habían presentado como un recurso para la tranquilidad de los países no industrializados, pero durante la Ronda de Tokio, el malestar y las demandas acumuladas de estos países, habían logrado que el nuevo proyecto para definir dichas medidas se extendiera a consideraciones como los programas nacionales de desarrollo de los países no industrializados. En otras palabras: que las salvaguardias pudieran ser invocadas con motivo de proteger y propiciar del desarrollo de sectores económicos estratégicos, y no sólo con motivo de la protección de la balanza de pagos:

Las PARTES CONTRATANTES reconocen que la aplicación por las partes contratantes en desarrollo de programas y políticas de desarrollo económico destinados a elevar el nivel de vida de las poblaciones puede entrañar, además de la creación de determinadas ramas de producción, el establecimiento de nuevas estructuras de producción o la modificación o ampliación de las existentes, con miras a lograr un

¹⁵⁷ AGATT, “La Ronda de Tokio. Declaración del director general del GATT y publicación de los acuerdos”, GATT/1234, 1979. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1234.PDF> (10/01/2018).

¹⁵⁸ Ver el texto del GATT de 1947, en su Artículo XII, en AGATT, GATT/CP/2, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATTC/2.PDF> (12/04/2018).

aprovechamiento más pleno y más eficaz de los recursos con arreglo a las prioridades de su desarrollo económico. Por lo tanto, acuerdan que una parte contratante en desarrollo podrá, para alcanzar estos objetivos, modificar o retirar concesiones incluidas en las listas correspondientes anejas al Acuerdo General, conforme a lo previsto en la sección A del artículo XVIII, o, cuando para alcanzar dichos objetivos no sea factible aplicar ninguna medida compatible con las demás disposiciones del Acuerdo General, podrá recurrir a la sección C del artículo XVIII, con la flexibilidad adicional que más abajo se prevé¹⁵⁹.

En este nuevo marco, para que una parte contratante pudiera declarar las medidas de salvaguardia no bastaba demostrar falencias en su balanza comercial, sino que, bajo la nueva perspectiva, la solicitud debía enmarcarse en un programa o política económica de desarrollo nacional, para determinadas ramas de la economía, fueran viejas o de nueva creación, que ameritaran ser protegidas mediante una modificación de las listas de concesiones y demás acuerdos alcanzados en el marco del GATT¹⁶⁰.

La modificación a las salvaguardias introducida en la Ronda de Tokio se centraba en hacer el trámite más expedito, de manera que el país en desarrollo que hiciera la solicitud para proteger una rama de la economía nacional no tuviese que esperar hasta noventa días para

¹⁵⁹ Como se verá más adelante, entre los países firmantes del GATT no hubo acuerdo sobre el texto final de las salvaguardias consideradas con motivo del desarrollo nacional. Por esta razón, el texto del que se ha tomado esta cita quedó sujeto a las firmas de las partes contratantes luego de terminada la Ronda de Tokio, es más, el asunto de las salvaguardias así considerado, se convirtió en uno de los puntos iniciales de la agenda para la siguiente ronda de negociaciones que comenzó en 1986. Ver la cita en AGATT, “Medidas de salvaguardias adoptadas por motivos de desarrollo”, L/4897, 1979. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tokyo_safe_s.pdf (10/01/2018).

¹⁶⁰ Buena parte de la excepcionalidad de las salvaguardias está reglamentada por el Artículo XVIII del GATT, el cual, en su primera versión de 1947 se llamó “Ayuda gubernamental al desarrollo económico y a la reconstrucción”, y en el texto consolidado de 1994 adoptó el título “Ayuda del Estado para consolidar el desarrollo económico”. Nótese cómo la primera versión del GATT estaba presente la idea de la reconstrucción, que atravesó la reconfiguración del nuevo orden internacional de la segunda posguerra mundial, especialmente presente en los acuerdos de Bretton Woods. La posibilidad de que alguna parte contratante se alejara de los acuerdos alcanzados en las listas de negociaciones, con el fin de limitar el volumen o los valores de las importaciones de productos contenidos en éstas, era interpretada como un acto discriminatorio, y esta fue idea que primó en la reglamentación de las salvaguardias, como puede leerse en el “Artículo XIV, Excepciones a la regla de no discriminación: 2. Toda parte contratante que aplique restricciones a la importación en virtud del artículo XII [Restricciones para proteger la balanza de pagos] o de la sección B del artículo XVIII podrá, con el consentimiento de las PARTES CONTRATANTES, apartarse temporalmente de las disposiciones del artículo XIII en lo que concierne a una parte poco importante de su comercio exterior, si las ventajas que obtengan la parte contratante o las partes contratantes interesadas son substancialmente superiores a todo daño que se pueda originar al comercio de otras partes contratantes”. Véase el documento AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994”, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf (23/04/2018).

que el resto de miembros del GATT le concedieran dicha medida, sino que aquel país pudiera establecer los procedimientos previstos en menor tiempo y sin estar sujeto a las posibles dilaciones por parte de otros países que sintieran comprometidos sus intereses.

Durante los años setenta la estrategia de negociación comercial de los países exportadores de productos manufacturados estaba encaminada a aliviar el déficit de su balanza comercial, y esta estrategia la plantearon a partir de objetivos, uno de los cuales habría sido el de mantener abiertos los mercados de destino para sus productos manufacturados, al no permitir a los países en desarrollo que declararan las salvaguardias de manera expedita, como se ha explicado. Por este motivo, el director general del GATT se veía obligado a matizar que al lado de los importantes logros de la Ronda de Tokio, estaba también la dificultad de pactar acuerdos referentes a las salvaguardias, a pesar de lo cerca que se estuvo de llegar a un acuerdo al respecto, antes de finalizar la Ronda en los últimos meses de 1979.

El otro objetivo de la estrategia de los países industrializados habría sido mantener las restricciones habituales a los productos básicos y agrícolas importados desde los países en desarrollo. Objetivo que se lograba al no permitir que la liberalización comercial alcanzada en el GATT para los productos manufacturados se extendiera también a los productos básicos. Cuanto mucho, los países industrializados permitieron que desde el GATT se hicieran reducciones arancelarias que se limitaban a los productos “acabados y semiacabados”, con lo que de nuevo saldrían beneficiadas las industrias de los países industrializados y, en el mejor de los casos, algunas más de los países de industrialización reciente, como Brasil, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Brasil o México. Así pues, en la Ronda Tokio las reducciones arancelarias alcanzadas para los productos manufacturados fueron de un tercio de los valores aplicables hasta entonces, liberalización comercial que no fue aplicable para los productos mayormente exportados por los países no industrializados, es decir, los básicos (materias primas y productos agrícolas):

Cálculos muy provisionales indican que a partir de hoy [12 de abril de 1979] el nivel del conjunto de los aranceles aplicables a los productos industriales se ha reducido en un tercio si el cómputo se hace sobre la base de la recaudación aduanera y entre el 35 y el 38 por ciento si el cálculo se basa en la media aritmética, de los derechos. [...] Así pues, globalmente la reducción acordada en la Ronda de Tokio parece ser muy poco inferior a la conseguida en la Ronda Kennedy. [...] El valor del comercio a que afectan estas reducciones superó los 110.000 millones de dólares en 1976, y en la actualidad esta cifra sería

sensiblemente mayor. Las reducciones más importantes han sido las hechas sobre los aranceles aplicables a la maquinaria no eléctrica, productos de la madera, productos químicos y material de transporte, mientras que en los sectores de los textiles y el cuero las reducciones son inferiores al promedio [...] El empleo de una fórmula convenida de reducción arancelaria ha hecho que, en general, las mayores reducciones hayan correspondido a aquellos países cuyos aranceles tenían inicialmente un nivel más elevado. Además a consecuencia de este efecto de armonización, las reducciones de los aranceles aplicables a los productos acabados y semiacabados son mayores que las que afectan a las materias primas, de manera que se ha dado un paso adelante en la disminución del problema de la progresividad arancelaria¹⁶¹.

Oliver Long sería reiterativo en que uno de los resultados más destacables de la Ronda de Tokio fue que, por primera vez en la historia del GATT, la concesión de preferencias arancelarias generales por parte de los países desarrollados, al conjunto de países en desarrollo (es decir, no selectivas en cuanto a países), se convertirían en un “fundamento jurídico permanente” de la institución. Respeto de lo cual, hay que anotar que esto no es del todo cierto, pues ya desde 1971 existía un documento interno, la *Decisión del 25 de junio de 1971* (GATT, L/3545), que permitía el trato preferencial para los países en desarrollo. Ahora bien, lo que sí era nuevo es que estas preferencias pasaban a ser permanentes en el texto del GATT, no sólo contempladas por un periodo de diez años, como rezaba la *Decisión* de 1971, y que se extenderían también a los limitantes no arancelarios que los países industrializados anteponían a las importaciones desde los países en desarrollo¹⁶².

¹⁶¹ AGATT, “La Ronda de Tokio. Declaración del director general del GATT...”, p.6. Este documento es clarificador para comprender la disparidad de las negociaciones de concesiones arancelarias entre productos industriales y productos básicos al interior del GATT. Las importantes reducciones arancelarias, de entre un 35 y 38% sobre los valores arancelarios anteriores, son aplicables a los productos industriales, mientras que las concesiones arancelarias para productos agrícolas (contenidos dentro del grupo mayor de los productos básicos) se limitan a los posibles intercambios bilaterales de listas de productos entre países, sobre los que se aplicaban las reducciones convenidas en el vis a vis, mas no las reducciones generalizadas que sí eran aplicables para los productos manufacturados. Así mismo, las exportaciones de materias primas no fueron las grandes favorecidas por los acuerdos de la Ronda de Tokio: “El empleo de una fórmula convenida de reducción arancelaria ha hecho que, en general, las mayores reducciones hayan correspondido a aquellos países cuyos aranceles tenían inicialmente un nivel más elevado. Además, a consecuencia de este efecto de armonización, las reducciones de los aranceles aplicables a los productos acabados y semiacabados son mayores que las que afectan a las materias primas, de manera que se ha dado un paso adelante en la disminución del problema de la progresividad arancelaria”. Véase el mismo documento en la p. 6; todos los subrayados son propios, no del documento original.

¹⁶² AGATT, “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, L/4903, 1979 https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tokyo_enabling_s.pdf (13/01/2018).

Las condiciones de crisis económica en que se desarrolló la Ronda de Tokio produjeron la precipitación de las contradicciones y disensos en torno a un debate que venía acumulando elementos de prueba y sensibilización desde la década de 1950, en lo concerniente a los vínculos directos entre, por una parte, el sistema internacional de comercio de la segunda posguerra mundial y, por la otra parte, el desarrollo interno y los problemas en la balanza comercial de los países menos desarrollados contratantes del GATT. Todo lo cual proporciona indicios para lanzar la idea de que algunas de las causas que condujeron a la crisis de la deuda externa en América Latina al iniciar la década de 1980, tuvieron origen al seno de las desventajas que comportaron las normas internacionales de comercio a lo largo de un tercio de siglo, entre 1947 y años finales de la década de 1970. Esta crisis no sólo se habría manifestado como resultado de abultados saldos de la deuda externa, agravados por el alza de las tasas internacionales de interés y el déficit fiscal de los países latinoamericanos, sino que también, como consecuencia de la influencia del proteccionismo impuesto por las economías centrales del GATT a los productos básicos, agrícolas y semimanufacturados, exportados desde Latinoamérica, así como al constante déficit de las balanzas comerciales de los países de la región.

El proceso de liberalización comercial global, iniciado desde 1947 con la Carta de La Habana, y continuado por el GATT, antes que haber logrado un fortalecimiento de la estructura de las ventajas comparativas en los países menos desarrollados, condujo a una pérdida de oportunidad debida a la atrofia de los sectores dedicados a la exportación de productos primarios y agrícolas de estos países, que originó que no se alcanzara entre 1947 y 1971 una diversificación de los sectores exportadores de estos países, que permitiera a su vez avanzar en la incorporación tecnológica y ampliar los procesos industriales de base,

Tomás Peñaloza, quien fuera ministro consejero de la embajada de México en Londres en los primeros años de la década de 1980, al analizar la *Ley de Acuerdos Comerciales de 1979* de los EEUU, apuntaba que el objetivo central de este acto legislativo era adaptar los acuerdos de la Ronda de Tokio a la legislación nacional, como lo venía haciendo este país desde la *Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934*. Así mismo, Peñaloza hacía un importante balance de documentos de época de la mayor relevancia, que permiten rastrear el rechazo de los países en desarrollo a los acuerdos de la Ronda de Tokio, que merecen ser citados aquí: “Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los 77”, Nueva York, septiembre de 1979; “V UNCTAD”, Manila, mayo de 1979; “VI Reunión Cumbre de Países no Alineados”, La Habana, septiembre de 1979; “Reunión Regional Latinoamericana para la Industrialización”, Cali, octubre de 1979; ver Tomás Peñaloza, “Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, vol. 30, n° 2 (1980).

necesarios para generar encadenamientos productivos más refinados, y a partir de ellos, mejorar la correlación de fuerzas respecto a los países industrializados en el escenario de las negociaciones comerciales multilaterales o bilaterales¹⁶³.

El debate económico de los años setenta, esto es, la tensión entre compromisos internacionales para la liberalización comercial y los intereses del desarrollo nacional de los países no industrializados, se trasladó desde el GATT a Naciones Unidas. Así quedó evidenciado en el temario que se discutió en el quinto periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrado en Manila entre el 7 de mayo y el 3 de junio de 1979, cuando al cierre del evento, el presidente de la Quinta Conferencia decía que ésta no podía ser entendida como escenario de confrontación o donde se impusiera un nuevo orden económico internacional a golpe de resoluciones. La carta que Fidel Castro Ruz –mandatario de Cuba- dirigió a esta Conferencia, resumía las tensiones entre países industrializados y no industrializados, así como buena parte del ánimo que se vivía en las relaciones económicas internacionales de los años setenta:

La expansión del comercio internacional será una contribución decisiva para la estabilidad de la economía mundial y asimismo constituye un factor esencial en el proceso de distensión que conduce hacia una paz que puedan disfrutar todos los pueblos y los países del mundo. [...] Cientos de millones de hombres y mujeres habitantes de los países en desarrollo reclaman la eliminación del intercambio y las condiciones desiguales en el comercio internacional que sufren sus países. La rectificación de esa desigualdad es una de las bases del establecimiento del necesario nuevo orden económico internacional, por el cual nuestros pueblos luchan.

El quinto período de sesiones de la Conferencia debe promover soluciones dirigidas al logro de ese intercambio más equitativo y justo a que nuestros pueblos aspiran¹⁶⁴.

¹⁶³ Situación que recuerda la conferencia que pronunció el secretario ejecutivo adjunto del GATT, Jean Royer, en su visita a América Latina entre los meses de abril y mayo 1954, cuando decía: “El objeto de mi visita consiste principalmente en apreciar los problemas que les puede plantear a países nuevos y en pleno desarrollo la adaptación a un código de comercio universal como es el GATT, y en escuchar las sugerencias que puedan formularse con miras a eliminar o, por lo menos, reducir dichas dificultades”; ver AGATT, Jean Royer, “El papel que desempeña el GATT...” (19/02/2018).

¹⁶⁴ UNCTAD, “Actas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Quinto periodo de sesiones, mayo-junio de 1979”, TD/269(vol. I), 1979, pp. 127-129. http://unctad.org/es/Docs/td269vol1_sp.pdf (23/02/2018); para consultar las cartas del Director y Fidel Castro, ver Anexos IV y V, páginas 127 y 129, respectivamente.

Sin duda que el elemento de nueva generación dentro de los puntos negociados en la Ronda de Tokio, fue aquel referente a liberalización de las compras del sector público: *Acuerdo sobre compras del sector público*. Un acuerdo que retomaba los conceptos básicos del GATT del “trato nacional” y “no discriminación”, y lo aplicaba a los productos importados desde otras partes contratantes con destino a los organismos e instituciones adscritas a las entidades del gobierno central, regional y local de las partes contratantes.

El compromiso inmediato de este acuerdo, era que cada parte contratante comunicaría a sus entidades administrativas y territoriales la necesidad de observar los dos conceptos anteriores, así como también de informar a sus entidades sobre los “[...] beneficios generales que comporta la liberalización de las compras del sector público”. Y si bien este acuerdo no definió de manera específica el concepto de “Trato especial y diferencial para los países en desarrollo”, en él se percibía el siempre recurrente temor por la marcada diferenciación del tipo de productos exportados (o importados) por cada parte contratante del GATT, y sus consecuencias sobre la balanza comercial de los países menos desarrollados: “Los países desarrollados, al confeccionar las listas de sus entidades que hayan de quedar comprendidas en el alcance del presente Acuerdo [sobre compras del sector público], se esforzarán por incluir entidades que compren productos cuya exportación interese a los países en desarrollo”¹⁶⁵.

Las expectativas puestas por los países industrializados en este acuerdo eran inmensas, toda vez que se encontraba en la línea estratégica de la que ya se ha hablado, es decir, mejorar los saldos decaídos de sus balanzas comerciales durante la década de 1970. Estos países esperaban que se abría la puerta a ventas estimadas en 30.000 millones de dólares para las empresas especializadas en proveer al sector público. El Acuerdo ofrecía un interés particular para aquellos proveedores internacionales con experiencia y que hubiesen participado exitosamente en licitaciones públicas en otros países¹⁶⁶. Pero más aún, la base sustancial de este acuerdo sería retomada en las futuras negociaciones para la liberalización del comercio

¹⁶⁵ AGATT, “Acuerdo sobre compras del sector público”, 1979. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tokyo_gpr_s.pdf (14/12/2017).

¹⁶⁶ GATT, *Discurso del sr. Olivier Long, director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ante el Instituto Indio de Comercio*, GATT/1257, Nueva Delhi 12 de febrero de 1980, pp. 3 y 4. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1257.PDF>, consultado diciembre 2017.

de servicios, durante la siguiente ronda de negociaciones comerciales del GATT, celebrada entre 1984 y 1996, la Ronda de Uruguay. Ni qué decir tiene que a partir de la década de 1980 buena parte de la canasta básica de las entidades estatales de los países ha estado representada por las compras en tecnología de las telecomunicaciones y de la gestión. De esta manera, los flujos comerciales internacionales quedarían nuevamente en el terrero favorable para las empresas de los países industrializados.

2.4 Cuatro décadas del proceso de liberalización comercial en el marco del GATT: estructura de los acuerdos y elementos para un balance

De manera similar que en los años posteriores a 1945, el reordenamiento del orden económico internacional en el escenario de crisis de los años setenta requería de un proceso de transformación del sistema internacional de comercio, que permitiera el disciplinamiento eficaz de los países firmantes del GATT, así como la ampliación del número de partes contratantes de este acuerdo. Ambas condiciones necesarias para ampliar la base de consenso y lograr la legitimidad necesaria que permitiera conjurar la crisis. El nuevo orden económico internacional al que se referían los distintos actores internacionales durante esta década¹⁶⁷ se perfilaba, al igual que en los años cuarenta, como un conjunto de cambios estructurales en la economía internacional, con capacidad para determinar las relaciones del comercio internacional, las políticas de desarrollo de los países y su sincronización con los nuevos diseños en los sistemas monetarios y financieros mundiales. Un conjunto de proyectos que se consolidarían años más tarde, con las profundas transformaciones de la estructura internacional del comercio en la década de los ochenta, a partir de la liberalización del comercio de servicios.

En el marco de la Ronda de Tokio, este proceso de reestructuración se centró en revisar, simplificar y mejorar el marco jurídico, es decir, los códigos y disposiciones fundamentales

¹⁶⁷ Ya se ha citado atrás la postura del presidente del Consejo de Estado de Cuba, Fidel Castro Ruz, pero al lado de su carta de saludo a la *Quinta Conferencia de la UNCTAD* en 1979 aparecía también el saludo del presidente estadounidense, Jimmy Carter, haciendo igualmente alusión a los asuntos del nuevo orden económico internacional y su estrecha conexión con los flujos del comercio internacional. Sin dinamismo de los flujos comerciales no hay orden económico del capitalismo. Ver UNCTAD, “Actas de la Conferencia de Naciones Unidas...” pp. 127-129.

del GATT¹⁶⁸. Según reconocía uno de sus directivos, un logro sumamente importante de esta ronda de negociaciones habría sido la reactivación del proceso de liberalización a escala mundial, truncado por la oleada del proteccionismo y la caída en los flujos comerciales en la década de 1970, hasta reconducirlo de nuevo a la tendencia creciente que había mostrado desde 1947¹⁶⁹.

Antes explicar algo sobre de la octava ronda de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT, y de cómo éste se transformó en la Organización Mundial del Comercio durante dicha ronda, llamada la Ronda de Uruguay (septiembre de 1986 a abril de 1994), parece pertinente sistematizar los elementos y las líneas gruesas de los acuerdos comerciales alcanzados en las rondas de negociaciones arancelarias de mayor relevancia en la historia del GATT, desde 1947 hasta 1979. Esto con el fin de trasladar a un esquema más sencillo la noción que se ha querido construir a lo largo de esta investigación, que no es otra que detallar los hitos a partir de los cuales resulta posible comprender el refinamiento y positivización jurídica de las relaciones internacionales comerciales, durante la segunda mitad del siglo XX. Códigos que a su vez han cimentado el proceso de liberalización mundial del comercio, que ha consistido en la expansión global de las medidas para el relajamiento o desmonte gradual de las regulaciones nacionales, arancelarias y de otra índole, para administrar el intercambio de mercancías, servicios y el flujo de capitales. La institucionalización de las relaciones internacionales del comercio bajo el paradigma de la liberalización comercial, es el proceso más importante en esta materia a lo largo del siglo XX, que aún en la actualidad determina la inserción de los Estados en el sistema internacional del comercio¹⁷⁰.

¹⁶⁸ AGATT, “La Ronda de Tokio. Declaración del Director General del GATT...”, pp. 10-15.

¹⁶⁹ AGATT, Oliver Long, “Perspectivas del comercio en el decenio de 1980. Discurso del Sr. Olivier Long, Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ante el Instituto Indio de Comercio Exterior Nueva Delhi, 12 de febrero de 1980”, Gatt/1257, 1980. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1257.PDF> (12/01/2018).

¹⁷⁰ Cfr. María Isabel Heredero de Pablos, “Las instituciones internacionales y la globalización”, *Sistema Económico Mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005) 101-123.

2.4.1 Resumen de los acuerdos alcanzados en las rondas de negociaciones más relevantes del GATT

Ronda Dillon, mayo 1960 – julio de 1962:

- 1) Renegociaciones entre los miembros del GATT y la Comunidad Económica Europea (CEE): con la finalidad de armonizar las tarifas comunitarias con el sistema GATT. Negociaciones entre EE.UU. y CEE bajo las que se alcanzó una sola lista de concesiones para los países comunitarios sobre la base de su Arancel Exterior Común.
- 2) Los aspectos propios de la Ronda: el proceso de admisión de nuevos países.
- 3) Sucinta propuesta para futuros planes de reducciones arancelarias¹⁷¹.

Ronda Kennedy, mayo de 1964 – junio de 1967:

- 1) Protocolo de Ginebra (1967): anexo al GATT, en el que se establecían disposiciones relativas a las listas, tales como que las listas anexas a este protocolo pasasen al Acuerdo General, o el compromiso para que las reducciones para los productos de las listas entraran en vigor a más tardar el primero de enero de 1972, entre otras disposiciones.
- 2) Acuerdo relativo al comercio de los productos químicos, adicional al Protocolo de Ginebra (1967).
- 3) Memorándum de Acuerdo con elementos básicos para un arreglo mundial sobre cereales.
- 4) Acuerdo de aplicación del artículo VI del GATT (derechos antidumping y derechos compensatorios).
- 5) Protocolo de acceso para países: Argentina, Islandia, Irlanda, Polonia¹⁷².

Ronda Tokio, 1973 – 1979:

- 1) Concesiones arancelarias.

¹⁷¹ AGATT, “Conclusion of the Tariff Conference”, Sec(62)11, 1962. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-211.pdf> (4/02/2018).

¹⁷² AGATT, “Acta final conferencia de negociaciones comerciales, de 1964-1967”, IBDDS15/4-39, 1968, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm (22/12/2017). El Protocolo de Ginebra de 1967 también se puede consultar en el anterior texto. Es importante percatarse del reducido número de países latinoamericanos que al finalizar esta conferencia de negociaciones eran firmantes del GATT, y tal como puede leerse en el Acta final, de un total de 46 países contratantes, los únicos firmantes de la región fueron Argentina, Brasil, Chile, Perú, República Dominicana, Uruguay, y del resto del Continente encontramos a Jamaica, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Canadá; el listado completo puede consultarse en la copia del Acta Final de la Ronda Kennedy disponible en AGATT, L/2813, 1967. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/2813.PDF> (09/03/2018).

- 2) Acuerdos y arreglos multilaterales¹⁷³. Que a su vez incluyen:
 - a) Marco en que se desarrolla el comercio mundial:
 - i) Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, reciprocidad de estos países en las negociaciones comerciales, y mayor participación gradual de los mismos en el Acuerdo General;
 - ii) Medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos,
 - iii) Medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo;
 - iv) Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia en el GATT;
 - v) Entendimiento sobre las restricciones y los gravámenes a la exportación.
 - b) Medidas no arancelarias:
 - i) Valoración en aduana;
 - ii) Compras del sector público;
 - iii) Licencias de importación;
 - iv) Subvenciones y derechos compensatorios;
 - v) Obstáculos técnicos al comercio.
 - c) Agricultura:
 - i) Marco agrícola multilateral;
 - ii) Carne de bovino,
 - iii) Productos lácteos.
- 3) Productos tropicales (de gran importancia para las partes contratantes en desarrollo).
- 4) Otros acuerdos sectoriales y sobre medidas no arancelarias, negociados en régimen bilateral o plurilateral, relativos a: a) Comercio de aeronaves civiles b) Modificaciones del Código Antidumping del GATT¹⁷⁴.

2.5 La década de 1980 y la Ronda de Uruguay, momento radical de la globalización económica: aplicación de la liberalización comercial al sector de los servicios y a los flujos internacionales de capital

El panorama para las relaciones internacionales del comercio no parecía más halagüeño a comienzos de los años ochenta que en la década anterior: la inflación, los altos precios de productos energéticos, el desempleo, la disminución de la productividad de los países industrializados que ralentizaba la economía mundial, las medidas proteccionistas en los

¹⁷³ En este resumen de los acuerdos más importantes en las rondas de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT, se resaltarán aquellos puntos que se consideran más relevantes para la presente exposición. Con el fin de indicarle al lector los cambios más importantes en el sistema internacional del comercio, de manera que le sea fácil comprender cuáles han sido los puntos más destacados en el proceso de globalización económica a lo largo de la vida institucional del GATT, desde 147 hasta 1994.

¹⁷⁴ AGATT, “Declaración del Director General”, p.5.

principales mercados de exportación. A lo cual vendrían a sumarse los problemas de la deuda externa¹⁷⁵, que afectaban en especial a los países exportadores de productos básicos, contraídas en el sistema de intercambio comercial (como se ha explicado en la parte que antecede a estas líneas en el presente capítulo) y agravadas por la adquisición de préstamos internacionales para financiar los programas de modernización, así como por las variaciones en las tasas internacionales de interés y del precio del dólar.

El ministro de comercio de la India, Shivraj Patil, en noviembre de 1982 definía la situación de la siguiente manera:

A nuestro juicio, muchos de sus problemas [de los países industrializados] se deben a la política económica adoptada, pero sus consecuencias están provocando severas tensiones en los países en desarrollo. Estos deben enfrentarse con los problemas del deterioro de la relación de intercambio, los déficits en rápido aumento de sus balanzas de pagos y un oneroso servicio de su deuda. Todos estos factores han traído consigo una fuerte reducción de su poder adquisitivo, imponiendo serias restricciones a su crecimiento económico y a su desarrollo. Si la situación de los países en desarrollo continúa deteriorándose, tendrá graves repercusiones para la economía mundial en sí, puesto que en estos últimos años ha sido el dinamismo de los países en desarrollo lo que ha ayudado a la economía mundial a evitar mayores catástrofes. Han sido los regímenes comerciales relativamente más liberales de los países en desarrollo los que han brindado mercados en expansión a los productos del mundo desarrollado. Evidentemente, necesitamos audaces iniciativas de carácter global para soluciones a medio y a largo plazo, y no paliativos a corto plazo, para invertir estas tendencias adversas.

[...] A pesar de importantes deficiencias y limitaciones, el sistema de intercambio internacional ha sobrevivido durante los 25 últimos años precisamente porque se construyó sobre la base de ciertas instituciones multilaterales, y el GATT ha sido uno de los principales pilares del sistema. No obstante, ahora el sistema está demostrando menos eficacia que antes en la tarea de detener la marea del proteccionismo y evitar que las naciones comerciantes busquen soluciones bilaterales a corto plazo fuera del marco multilateral. Evidentemente, esta tendencia es perniciosa y el proteccionismo debe ser rechazado¹⁷⁶.

El proteccionismo que denunciaba el ministro Patil era el que practicaban los países industrializados miembros del GATT, lo cual contrastaba con el avance en las medidas de

¹⁷⁵ AGATT, “Perspectivas del comercio...”, p. 1.

¹⁷⁶ AGATT, Shivraj Patil, “Declaración hecha por s.e. sr. Shivraj Patil, ministro de comercio de la india”, Spec(82)87, 1982. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/SPEC/82-87.pdf> (22/12/2017); el subrayado es propio, no del texto original.

liberalización comercial adoptadas por los países en desarrollo, así como con la falta de voluntad de aquel primer grupo de países por incorporar los compromisos internacionales en materia de política comercial pactados en el marco del Acuerdo General. A Patil le parecía incomprensible que luego de tres años de concluida la Ronda de Tokio no se hubiese llegado a un acuerdo sobre el asunto de las salvaguardias -sobre el que, como ya se ha dicho, no se alcanzó acuerdo al finalizar la Ronda, en 1979-, y que tampoco se percibiera la voluntad política para hacer cumplir la Parte IV del GATT (“Comercio y desarrollo”), tratándose en ambos casos de disposiciones que fueron “[...] introducidas con intención de permitir a los países en desarrollo acelerar su proceso de expansión”¹⁷⁷.

Nótese la oposición que se establece entre el multilateralismo, como sustento del GATT, y las soluciones a la expansión comercial basadas en el bilateralismo, con lo que tenemos otra de las quejas contra el comportamiento de los países industrializados, que recordaba más al tipo de negociaciones arancelarias que propuso la *Ley de Acuerdos Comerciales Bilaterales de los EEUU* de 1934¹⁷⁸.

Como un signo de la década de 1980, y que luego se convertiría en el tema central y más profundamente transformador de las negociaciones comerciales durante la Ronda de Uruguay, a la vez que el gran giro de tuerca del comercio mundial en favor de los países industrializados, el ministro Patil señalaba tempranamente que eran ya bastantes las deudas

¹⁷⁷ AGATT, Shivraj Patil, “Declaración...”, p. 3.

¹⁷⁸ La oposición planteada entre relaciones comerciales internacionales multilaterales y bilaterales es un concepto clave para comprender el comportamiento en política comercial adoptado por los EEUU durante el mandato presidencial de Donald Trump (desde el 2017 hasta la actualidad), y aún durante el de Barak Obama (2009-2017), cuando este país se lanzó a la construcción de acuerdos bilaterales de comercio como fórmula para mejorar su balanza comercial y como forma para evadir las negociaciones comerciales en escenarios multilaterales con países que le eran contradictores políticos, tales como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, en América Latina, oposición que inicio desde la segunda mitad de la década de 1990 y ha llegado casi hasta nuestros días. De los textos del comercio internacional del GATT se deduce que el bilateralismo es una renuncia al esfuerzo de disciplinamiento bajo los códigos institucionales, que impiden “[...] someter una proporción más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles”, tal como reza uno de los objetivos del comunicado ministerial al inicio de la Ronda de Uruguay, objetivo que es habitual encontrarlo en las declaraciones públicas de rondas anteriores. De tal manera, que con el retorno al bilateralismo comercial, Estados Unidos logra evadir, entre otros, el principio del “trato diferenciado y más favorable”, es decir, la no exigencia de reciprocidad en las negociaciones comerciales, por parte de los países desarrollados a los países menos desarrollados (principio establecido en la Parte IV del texto del GATT, Artículo XXXVI, 8). Véase la cita de este pie de página en AGATT, “Declaración de Punta del Este”, GATT/1396, 1986, p. 3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1396.PDF> (12/01/2018).

pendientes del GATT, sus tareas y compromisos aplazados, como para pretender recargar esta institución con la elaboración de estudios sobre el *comercio de servicios*, que eran solicitados por algunos países¹⁷⁹. Se trataba de una alerta temprana respecto de las profundas y contradictorias consecuencias que comportaría para los países en desarrollo este nuevo frente de liberalización del comercio internacional:

A diferencia del comercio de mercancías, el comercio de servicios está íntimamente ligado a los flujos de los factores de producción, a saber: los flujos internacionales de capital, mano de obra y tecnología, y es indudable que si se desea discutir en forma completa las cuestiones relacionadas con el comercio de servicios, habrá que discutir, entre otras cosas, las cuestiones relativas a las políticas de inmigración, las políticas acerca de los flujos tecnológicos, etc. Estamos absolutamente seguros de que el GATT no tiene mandato para discutir estas cuestiones¹⁸⁰.

Este signo de los nuevos tiempos en el comercio internacional estaba marcado, especialmente, por el interés de los países industrializados del centro de la economía mundial, que eran aquellos que había acumulado buena parte de las ganancias del crecimiento económico del periodo 1950-1971, y que pronto lograrían reducir las barreras al movimiento de su capital económico. No es gratuito entonces que en la declaración emitida en septiembre de 1986, al finalizar el periodo extraordinario de sesiones ministeriales de las partes contratantes del GATT, en Punta del Este (Uruguay), se expresara que el nuevo periodo de negociaciones comerciales multilaterales, que se abriría al mes siguiente, debería reconocer que una de las mayores distorsiones al comercio internacional se debía al proteccionismo¹⁸¹.

¹⁷⁹ El ministro Patil se refería a los documentos que sobre el comercio de los servicios venía presentando el Grupo de los Dieciocho. Un grupo de trabajo interno del GATT conformado en 1975 (sustentado por el documento base L/4204, de 15 de julio de 1975), y que estaba compuesto inicialmente por los siguientes países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Comunidades Europeas y sus Estados miembros, Egipto, España, Estados Unidos, India, Japón, Malasia, Nigeria, Pakistán, Países Nórdicos, Perú, Polonia, Suiza y Zaire. Un grupo consultivo de trascendental importancia, por cuanto su mandato le encargaba monitorear el comercio internacional, sus tendencias y posibles desajustes, la implementación de los códigos del GATT y el relacionamiento con el Fondo Monetario Internacional. No es menos importante esta declaración del ministro Indio si se tiene presente que fue hecha en Ginebra, en noviembre de 1982, momento y lugar en que se esbozó el programa de trabajo para la futura Ronda de Uruguay. El documento L/4204 puede consultarse en <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L4399/4204.PDF>. La historia del Grupo se puede consultar en AGATT, “Historial del Grupo Consultivo de los Dieciocho”, MTN.GNG/NG14/W/5, 1987. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UR/GNGNG14/W5.PDF> (12/01/2018).

¹⁸⁰ AGATT, Shivraj Patil, “Declaración...”, p. 3; el subrayado es propio, no del documento original.

¹⁸¹ La CEPAL definía en la década de 1980 el proteccionismo de la siguiente forma: “[...] comercio administrado, entendido como el uso de medidas administrativas internas, de carácter arancelario o no

Y que era justamente un propósito que sintonizaba con la defensa de los principios y la promoción de los objetivos del GATT, de manera que la liberalización de las barreras nacionales, como condición para la expansión del comercio mundial, era una cuestión que se expresaba a su vez en un objetivo más amplio: mejorar el sistema multilateral y someter un volumen cada vez mayor del comercio mundial a la disciplina GATT.

Los problemas a los que debería hacer frente esta octava ronda de negociaciones se expresaban en asuntos como: el proteccionismo, la prolongada inestabilidad financiera y monetaria, y el endeudamiento de gran número de partes contratantes consideradas como países en desarrollo. Problemas que deberían ser conjurados a partir de un objetivo general, que había servido en momentos anteriores, esto es, lograr “una mayor liberalización y expansión del comercio mundial [así como] incrementar la capacidad de respuesta del GATT ante los cambios del entorno económico internacional”, y desde luego, facilitar un reajuste estructural, determinado por el cambio en las nuevas perspectivas del comercio mundial, ante la creciente importancia del comercio de productos de alta tecnología. Y para lograr todo esto, era imprescindible que se acometieran las medidas necesarias para “[...] mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional y el flujo de recursos de inversión financieros y reales hacia los países en desarrollo”¹⁸².

La perspectiva institucional del GATT en la década de los ochenta intentaba conciliar objetivos bastante disímiles: por una parte, los cambios en la estructura internacional del comercio (incluido el sistema monetario, reformado en la década anterior), las nuevas perspectivas comerciales que se abrían ante el creciente peso internacional del sector de los servicios y el comercio de productos tecnológicos; y por otra parte, las dificultades por la que atravesaba el mercado internacional de los productos básicos, el acrecentamiento de la deuda

arancelario, para controlar la entrada de productos en los territorios nacionales [...] este proceso apunta a la disminución del multilateralismo en las relaciones internacionales, a acuerdos bilaterales restrictivos, al comercio compensado y a las represalias comerciales”; ver CEPAL, *Relaciones económicas internacionales...*, p. 151.

¹⁸² Ambas citas tomadas del documento AGATT, “Declaración ministerial sobre la Ronda de Uruguay - Declaración de Punta del Este”, GATT/1396, 1986, p. 4.

<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1396.PDF> (08/03/2018); en este último documento se pueden consultar los objetivos de la Ronda y los principios generales por los que ésta habría de regirse.

pública de las partes contratantes en desarrollo y, obviamente, la sumas negativas acumuladas en sus balanzas comerciales¹⁸³.

La *Declaración de Punta del Este* de septiembre de 1986, así como el conjunto de informes y demás documentación preparatoria para el inicio de la Ronda de Uruguay, elaborada por los grupos de trabajo dentro del GATT¹⁸⁴, se ha convertido en una fuente histórica de inmenso valor para estudiar el que podría ser el hito más relevante de las relaciones económicas internacionales del comercio en la segunda mitad del siglo XX. Los contenidos y alcances de la Ronda de Uruguay han irrumpido en la historia del comercio internacional con una fuerza configuradora para el proceso de globalización sin precedentes en la historia, determinando un escenario con características tremendamente particulares a las que hubiese podido adoptar el GATT y el comercio internacional desde 1947 hasta 1980. La liberalización del comercio de los servicios, entre los que se cuentan los servicios bancarios y de venta de seguros, así como las normas comerciales sobre los derechos de propiedad intelectual, son los elementos sobre los que descansan los rasgos característicos de la fase actual de la globalización económica, la llamada *globalización neoliberal*. La transnacionalización de la producción y de la inversión de los capitales, son dos proceso mutuamente dependientes, cuya proceso de

¹⁸³ AGATT, Shivraj Patil, “Declaración...”, p.3 y 4.

¹⁸⁴ Antes de la Ronda de Uruguay, los asuntos previos para la liberalización del comercio de servicios eran tratados por el Grupo Consultivo de los Dieciocho y el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (ver los documentos del AGATT, “El comercio de servicios y el GATT. Nota documental de la Secretaría”, CG.18/W/49, marzo de 1981, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/CG18/W49.PDF>; y también “*International Trade in Services. Note by Secretariat*”, CG.18/W/45, de octubre de 1980, https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92280196.pdf). Este último Comité desempeñaba funciones tales como la coordinación con las personas y entidades designadas por cada país contratante para suministrar la respectiva información nacional sobre el comercio de mercancías. En el marco de la Ronda de Uruguay, este Comité extendería sus funciones a los asuntos pertinentes al comercio de servicios. Lo que evidencia que la experiencia y demás acumulados institucionales fueron volcados en los años ochenta al comercio de servicios (ver documento AGATT, “Reunión de las personas responsables de los servicios nacionales encargados de atender a las peticiones de información”, TBT/W/29, de mayo de 1981, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/TR/TBT/W29.pdf>). En 1986 se creó el Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS), con las siguientes subgrupos de trabajo, todos ellos creados en 1990 en el transcurso de la Ronda de Uruguay: Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre los rectores al GNS, sobre telecomunicaciones, sobre la movilidad de mano de obra, sobre servicios audiovisuales, sobre construcción e ingeniería, servicios de transportes, turismo, sobre servicios financieros (incluidos los seguros), sobre servicios profesionales. En 1994 apareció el Subcomité de los Servicios, adscrito al Comité preparatorio de la Organización Mundial del Comercio, y que ejercería funciones tan sólo hasta 1995; el organigrama del GATT puede consultarse en el sitio web <https://docs.wto.org/gtd/GattTree.aspx?pagename=GATTBodiesTree&langue=s&dadid=418> (25/01/2018).

extensión global sólo será posible a partir del marco jurídico ofrecido por la Ronda de Uruguay, como se verá más adelante.

Esta *Declaración* ministerial estaba estructurada en dos partes: Negociaciones sobre el comercio de mercancías, y negociaciones sobre el comercio de servicios; que agrupaban el siguiente temario para la Ronda de Uruguay¹⁸⁵:

- 1) Aranceles y medidas no arancelarias.
- 2) Productos tropicales.
- 3) Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales (incluso en forma elaborada o semielaborada).
- 4) Textiles y vestido.
- 5) Agricultura¹⁸⁶.
- 6) El articulado del texto del GATT.
- 7) Salvaguardias.
- 8) Acuerdos de la negociación comercial multilateral (“mejorar, aclarar y ampliar” los acuerdo de la Ronda de Tokio).
- 9) Subvenciones y medidas compensatorias.
- 10) Solución de diferencias.
- 11) Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas.
- 12) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (es decir, medidas sobre el movimiento de inversiones y capitales).
- 13) Negociaciones sobre el comercio de servicios (Parte II de la Declaración de Punta del Este).

La novedad frente a los temas y acuerdos alcanzados en las rondas anteriores del GATT está representada justamente en los tres últimos puntos del listado anterior. Y desde luego, el futuro del comercio de los servicios merecería un capítulo aparte en las negociaciones.

La pregunta que en los primeros años de la década 1980 guiaba la introducción del sector servicios como parte constitutiva de la normatividad del GATT era la siguiente: ¿Acaso los

¹⁸⁵ Se han subrayado los temas nuevos en esta Ronda, es decir, aquellos que no estuvieron en la agenda de negociaciones de rondas anteriores.

¹⁸⁶ La Ronda de Uruguay incorporó por primera vez en la historia del GATT la negociación sobre agricultura. Desde la década de 1950 este sector había sido escenario de disputas y medidas arancelarias y no arancelarias de proteccionismo entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los EEUU. Ver AGATT, “Declaración ministerial sobre la Ronda de Uruguay. Declaración de Punta del Este”, GATT/1396, 1986, pp. 7 y 8. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1396.PDF> (08/03/2018).

compromisos adquiridos internacionalmente en materia de comercio de mercancías, podrían ser extrapolados al comercio de servicios?¹⁸⁷ Una pregunta que desde la institucionalidad era llevada más allá, y que era planteaba en términos vitales para el Acuerdo General y para la *salud* del comercio internacional: “¿Puede ocurrir que los obstáculos al comercio de servicios afecten a los compromisos existentes [ya] negociados en el marco del GATT?”¹⁸⁸. Las consideraciones preliminares de aquellos intereses que buscaban posicionar conceptualmente la importancia de este sector en la economía mundial y dentro del Acuerdo General establecían lo siguiente:

Desde el punto de vista económico, tanto los servicios como las mercancías son productos. Existen, pues, muchas similitudes entre ambos. Ahora bien, el hecho de que los servicios no sean tangibles implica que éstos presenten ciertas diferencias respecto de las mercancías. Por ejemplo, normalmente los servicios no son transferibles ni almacenables, lo que significa que suele existir una relación directa entre el proveedor y el usuario de los mismos¹⁸⁹.

Estas características de *no tangibles* y de *no representación volumétrica en el espacio*, que se le atribuía a los servicios, dejaban entrever que el nuevo paradigma del comercio internacional obligaba a repensar los aspectos conceptuales del espacio y la geografía que hasta entonces habían intervenido en el comercio internacional. Asuntos como los sistemas de transporte, el almacenamiento, los trámites administrativos de puertos y aduanas, las cuotas de volúmenes de productos fijadas a la importación por razones de defensa de la balanza de pagos, y los asuntos derivados de las transacciones generadas en el comercio de servicios financieros y ganancias de los capitales, son tan sólo algunos aspectos que dan cuenta de la necesidad de reconfigurar nociones como el espacio nacional, o la multi-

¹⁸⁷ Hay que recordar que el proceso de liberalización comercial, tanto de mercancías, como de los servicios, se centra, según la tradición del GATT, en tres conceptos que han sido el pilar de este proceso: el derecho al trato nacional, trato de nación más favorecida, y la obtención de rebajas arancelarias con fundamento en la reciprocidad y mutuas ventajas para los contratantes, con ofertas mutuas a través de listas de productos. Principios a los que se habría que adicionar uno más, en el marco de la nueva oleada de liberalización del comercio de los servicios, esto es, el concepto de *derecho de establecimiento de las empresas extranjeras*. Es decir, la aplicación del trato nacional al establecimiento de capitales extranjeros que llegan al territorio de una parte contratante para prestar un servicio, incluidas, desde luego, las transacciones de las ganancias derivadas de dicho capital.

¹⁸⁸ AGATT, “El comercio de servicios y el GATT. Nota documental de la Secretaría”, CG.18/W/49, 1981, p. 6. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/CG18/W49.PDF> (12/3/2018).

¹⁸⁹ AGATT, “El comercio de servicios y el GATT...”, p. 1.

nacionalidad y la trans-nacionalidad de los sistemas productivos empresariales. Con la llegada del comercio de servicios al proceso de globalización de la liberalización comercial, las fronteras nacionales, tal cual se habían conocido, dejarían de existir.

Tanto la Secretaría del GATT como el Grupo Consultivo de los Dieciocho, encargado de impulsar el posicionamiento del comercio de servicios, consideraban evidentes las razones para emprender negociaciones respecto de este sector económico, el cual representaba cada vez una mayor proporción en mundial, tanto en ventas como en empleos. En 1977 el sector servicios representó el 57% de la producción mundial. No obstante, se reconocía que su peso era mayor en las economías de países que se hallaban en condición más avanzada de desarrollo industrial y tecnológico. Así pues, las dos dificultades básicas que afrontaba el GATT al momento de hablar del comercio de servicios habrían sido la definición misma de qué es un “servicio” y el acceso a datos estadísticos para este sector¹⁹⁰. Los datos aportados inicialmente por la Secretaría General del GATT permiten ver la situación global y dimensionar el peso del sector de los servicios en la economía mundial, y de cómo se distribuía la importancia de este sector según el tipo de países (ver Tabla 1, página 108).

Al mismo tiempo, surgió alrededor del comercio internacional de servicios un conjunto de organizaciones dedicadas a emitir conceptos sobre subsectores específicos, que a su vez eran reconocidas y vistas con buenos ojos desde la Secretaría del GATT, y por supuesto, con entusiasmo por parte de los países industrializados. Estas organizaciones se ocupaban de cuestiones técnicas, mas no de aquellas relacionadas con la liberalización del comercio -“la reducción de obstáculos”, como se le llama a este proceso en los documentos oficiales-, que seguían siendo discutidas en las rondas de negociación de las partes contratantes del GATT. Buena parte de los estudios preliminares hechos por algunas de estas organizaciones tenía capacidad de influir en la estructura definitiva de los acuerdos al interior del GATT, como habría sido el caso de los acuerdos de la organización de integrantes no estatales de la

¹⁹⁰ AGATT, “El comercio internacional de servicios. Nota de la Secretaría”, CG.18/W/45, 1980, p .1 y 2. <file:///C:/Users/W/Desktop/1%20AA%20PDF%20balanace%20bibliogr%C3%A1fico/Textos%20de%20Acuerdos%20%20FPrimarias/SERVICIOS/GATTComercioServicios1980%20docPpal%20CG.18%20W%2045.PDF> (14/03/2018).

aviación civil. Para proporcionar claridad al respecto, se citan algunas de estas organizaciones y sus especificidades:

- Transporte Marítimo: Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI).
- Aviación: Organización de Aviación Civil Internacional (OACI - gobiernos), Asociación de Transporte Aéreo Internacional ((IATA - Transportistas).
- Turismo: Organización Mundial del Turismo (OMT).
- Telecomunicaciones: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
- Patentes, derechos de autor, marcas de fábrica: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)¹⁹¹.

El conjunto de organizaciones que ejercían carácter consultivo e interactuaban con la Secretaría General y otros órganos del GATT, y ejercían *lobby* económico, fueron agrupadas por la Secretaría según fueran del orden gubernamental o no gubernamental. Entre las primeras figuraron las siguientes: Centro de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (UNCTC), Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD¹⁹²), Consejo de Europa, Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁹³, Grupo del Banco Mundial, Oficina Intergubernamental de Informática (OII), La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), La Organización Mundial del Turismo (MT), y las ya mencionadas Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), Organización Mundial de la Propiedad

¹⁹¹ AGATT, “El comercio internacional de servicios...”, p.4.

¹⁹² La UNCTAD es una organización de las Naciones Unidas destacada por la incidencia que logró desde la década de 1960 en el GATT, a partir de sus estudios y recomendaciones sobre la relación entre comercio internacional y desarrollo, funcionó como una especie de “conciencia”, para que el GATT no olvidara de conciliar estos dos asuntos. En esta década Raúl Prebisch actuaba como director de los informes de la UNCTAD sobre la situación y perspectiva del comercio internacional y sus consecuencias en las economías de los países en desarrollo. En la década de 1980, la UNCTAD se vinculaba al asunto del comercio de servicios con dos de sus entidades: la Comisión de Transporte Marítimo y la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio; ésta última centraba sus trabajos en la promoción del comercio de seguros, en especial en los países en desarrollo. Ver AGATT, “El Comercio internacional de servicios...”, p. 5.

¹⁹³ Según el mandato constitutivo del FMI, esta institución debía encargarse de asuntos del comercio internacional, tanto de mercancías como ahora de los servicios, concernientes a restricciones sobre los pagos por transacciones corrientes, vigilancia y limitaciones para las transferencias de capital, remesas de trabajadores migrantes, entre otros. Es decir, de los flujos internacionales de dinero. Ver AGATT, “Actividades de otras organizaciones en el sector de los servicios”, CG.18/W/63, octubre de 1981, p. 4, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/CG18/W63.PDF>. (13/03/2018).

Intelectual (OMPI) y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Entre las no gubernamentales se encontraron: Cámara de Comercio Internacional (CCI), y la ya también mencionada Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)¹⁹⁴.

Los promotores de la liberalización del comercio de servicios al interior del GATT buscaban llegar a una definición operativa sobre el “comercio de servicios” y el concepto mismo de “servicio”, y para ello partían de señalar algunas características relevantes del sector, que eran planteadas siempre con relación a la experiencia adquirida durante casi cuarenta años en el comercio internacional de mercancías: 1) algunos servicios son complementarios al comercio internacional de mercancías (la complementariedad es variable); 2) algunos servicios sustituyen al comercio internacional de mercancías, porque éstas pueden fabricarse en un país, bajo una patente, en vez de ser importadas; y 3) en ocasiones las mercancías pueden ser simples soportes de los servicios, como el cine, los libros y las cintas magnéticas que almacenan programas computacionales. Tres características que si bien no definían con precisión a al sector servicios, sí eran orientadoras al momento de clasificar los servicios, de la siguiente manera:

I. Servicios complementarios:

- Tipos de transporte: marítimo, aéreo, ferrocarril, carretera, y vías de navegación interior.
- Seguros y reaseguros: casco y carga, flete y motor; incendio, robo y riesgos similares (para el caso del comercio de mercancías).
- Ventas al por mayor y al por menor.
- Servicios bancarios: financiación de las importaciones y las exportaciones; créditos de los proveedores.
- Corretajes: agentes de seguros y transportes.
- Publicidad: de productos del comercio de mercancías.
- Contabilidad.
- Procesos de datos telemáticos.

¹⁹⁴ AGATT, “Actividades de otras organizaciones en el sector de los servicios...”, p. 11.

- Construcción y servicios técnicos: ejecución de proyectos, formación y asesoramiento en materia de gestión, arquitectos, proyectistas y otros a fines.

II. Servicios de sustitución:

- Servicios comerciales: concesiones y fletamentos, arrendamientos.
- Reparación y mantenimiento.

III. Servicios incorporados a las mercancías:

- Películas: cinematográficas y de largometraje para televisión.
- Transcripción de textos: Libros, manuales, y varios¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Servicios de otro tipo contemplados por el GATT: viajes (transporte de pasajeros, publicidad, excursiones y asesoramiento turístico), seguros de vida, servicios profesionales (jurídicos, económicos, médicos, de seguridad, gestión y asesoramiento), recreativos y culturales, arrendamientos de inmuebles, servicios personales (excepto reparación), servicios oficiales (diplomáticos, militares, gastos en el extranjero), regalías, derechos de licencias, derechos de autor, ingresos de los factores de producción (de inversión directa y otras inversiones), remesas de fondos de trabajadores (transferencias). Ver AGATT, “El comercio de servicios y el GATT...”, pp. 3-5.

Tabla 1. Peso de los servicios en el Producto Nacional Bruto (PNB, en %)* y en el total de la mano de obra nacional (%)

	Parte en el PNB		Parte en la mano de obra total	
	1960	1977	1960	1977
Total Mundial**	52	57	50	50
Países desarrollados	52,5	59	45	55
Estados Unidos	58	63	57	64
Reino Unido	54	60	48	55
Francia	51	58	39	49
Japón	45	54	37	49
Canadá	60	65	52	64
Alemania, R.F. de	41	49	38	47
Países en desarrollo¹⁹⁶	42	44	22	27
Singapur	79	63	69	66
Egipto	46	41	30	23
Corea, Rep. de	42	41	25	22
Argentina	46	42	44	57
Indonesia	32	34	17	28
Brasil	49	51	33	38

* Al costo corriente de los factores.

** Con exclusión de los países de economía centralmente planificada.

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial y World Tables*. Tablas reproducidas del documento AGATT, “El comercio internacional de servicios. Nota de la Secretaría”, CG.18/W/45, 1980, pp. 7-8. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/CG18/W45.PDF> (05/02/2018).

No parece exagerado decir que el sector de los *servicios* fue una creación *exprofeso* en la década de los ochenta para superar la caída de las exportaciones de los países desarrollados, que luego de haber acumulado una base productiva considerablemente amplia, de conocimiento, tecnológica y capitales, con relación al resto de países contratantes del GATT, vieron en las exportaciones bajo la forma de servicios la manera de rentabilizar aquellos acumulados. Por tal razón, los límites de la definición de este futuro sector del comercio internacional no podían ser rígidos o quedarse cortos, y significar limitantes a la nueva ola de liberalización comercial, de manera que pudieran escapar a tal definición algunos procesos

¹⁹⁶ Se trata de un grupo particular de países en desarrollo, aun así, no se trata de las economías más marginales y pequeñas dentro de esta clasificación internacional. Así que se puede suponer que en 1980, año en que se presentaron estos datos, como anexos a estudios que apoyaban la promoción de la liberalización del comercio internacional de los servicios, este grupo no constituía una muestra representativa del conjunto de partes contratantes menos desarrolladas del GATT.

productivos. Se puede sustentar que, es a través del comercio internacional de servicios, cuando se desvanece el sentido de las fronteras nacionales, tal cual se habían conocido hasta la década de 1980, en lo referente a las ya bastante condicionadas autonomías de los Estados-nacionales para diseñar las políticas de comercio internacional y desarrollo interno. Es a partir de la noción del comercio de servicios introducida en los documentos preliminares de la Ronda de Uruguay, que los factores de producción, en especial el capital, dejan de estar adscritos a un territorio, y adquieren una condición transnacional (lo que no vendría a suceder con el factor de producción de la fuerza de trabajo, que por el contrario ha sido limitado progresivamente por las férreas leyes migratorias de los países industrializados).

El siguiente intento por precisar la noción de “servicios” ilustra bien este fenómeno de la transnacionalización, a partir de conceptos como el “establecimiento” y la “inversión”:

Los servicios, o bien se producen y venden en el mismo país (en cuyo caso se dice que se prestan a través de un "establecimiento" o una "inversión" en el país de que se trate) o bien se producen en un país y se venden en otro, es decir, son objeto de comercio internacional. Algunos servicios no pueden ser objeto de comercio internacional porque su prestación exige la presencia simultánea del proveedor y el usuario; por ejemplo, no es posible exportar un corte de pelo. Los casos en los que se da esta circunstancia son más numerosos cuando se trata de servicios que cuando se trata de mercancías¹⁹⁷.

Tal parece que si el “establecimiento” y la “inversión” logran salvar la condición de la presencia simultánea de proveedor y usuario, entonces está claro que habrá nicho y oportunidad para el comercio de servicios. Si el corte de pelo no se exporta como un producto de simple corte de pelo, sino como un capital de inversión y un conocimiento dedicado a cortar pelo, o como una persona física que representa en el territorio extranjero a dicho capital, entonces se habrá resuelto la condición fronteriza que limitaba el comercio internacional de tal servicio. Es un asunto de enfoque de uno de los factores de la producción:

¹⁹⁷ AGATT, “El comercio de servicios y el GATT...”, p. 4; el subrayado es propio, no del documento original. Es importante tener presente que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) definió cuatro modalidades para el comercio de servicios entre países miembros de la OMC: a) los que se prestan desde el territorio de un país al territorio de otro (como las telecomunicaciones); b) los que presta un proveedor desde el territorio de un país a un consumidor del territorio de otro país; c) los que presta un proveedor de un país en el territorio de otro país mediante presencia comercial en éste último; y d) los que presta un proveedor de un país mediante presencia física de personas en el territorio de otro país; ver el AGCS en AGATT, “Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales”, Artículo I, MTN/FA-2. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UR/MTN/Fanosymbol.pdf> (05/02/2018).

el capital. En tanto que un servicio se produce y luego se exporta desde país en que fue producido, o simplemente se traslada la producción del servicio al país en el que será consumido (con tal de garantizar la presencia simultánea del proveedor de servicio y el usuario del mismo), se puede decir que, en esta definición que se ha citado, y que precisa las características del comercio internacional de servicios, está implícita la transnacionalización de la producción. Así pues, una vez que el disciplinamiento institucional y las normas del GATT sobre el comercio de mercancías fueron extrapoladas al comercio de servicios, se produjo un paso radical y sin precedentes en la historia del comercio internacional, y de la globalización económica contemporánea. Pero, sobre todo, se produce el giro más radical en las relaciones económicas internacionales observado desde el liberalismo comercial y económico del siglo XIX, y se profundiza la ruptura con los limitantes comerciales impuestos por los imperios coloniales antes de aquel siglo.

2.6 El tránsito desde el GATT a la OMC¹⁹⁸: estructura de los acuerdos comerciales de la Ronda de Uruguay y liberalización del comercio de servicios

El resultado más destacable de la Ronda de Uruguay fue la transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Acta Final de la Ronda de Uruguay, firmada en Marrakech, el 15 de abril de 1994, declara que los resultados de esta ronda de negociaciones comerciales multilaterales están contenidos en tres cuerpos de documentos: 1) el Acuerdo de Establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (en adelante el

¹⁹⁸ El proyecto para establecer una organización para regir el comercio internacional ya había sido planteado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948. El acta final de esta conferencia se llamó *Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (OIC)*, y entre algunos de sus objetivos figuraban los siguientes: asegurar un volumen creciente del comercio internacional, ampliar el acceso a los mercados, y promover la reducción de aranceles con base en la reciprocidad y las ventajas comerciales mutuas. Proyecto de la Carta de La Habana fue abandonado ante la férrea oposición del congreso de los EEUU y la falta de acuerdo internacional, pero de inmediato dio paso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947. En el acápite 1.4 de esta investigación se puede leer una explicación detallada de los orígenes del GATT, que se produjeron en el marco de la reconfiguración del orden económico internacional luego de terminada la Segunda Guerra Mundial.

Acuerdo de Establecimiento OMC); 2) las Declaraciones y Decisiones Ministeriales¹⁹⁹; y 3) el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros²⁰⁰.

El elemento central de los acuerdos de la Ronda lo constituye el Acuerdo de Establecimiento de la OMC, ya que en él están contenidos el texto del GATT de 1947 y las modificaciones adoptadas en las rondas de negociaciones comerciales desde entonces, así como también aquellos que podrían llamarse acuerdos de *nueva generación*, es decir, los que dotaron de excepcionalidad a esta octava ronda del GATT y que imprimieron el giro radical en las relaciones comerciales internacionales desde 1986 hasta nuestros días. No en vano, la OMC considera la Ronda de Uruguay como la mayor reforma al sistema mundial de comercio desde el nacimiento del GATT en 1947²⁰¹. El Acuerdo de Establecimiento de la OMC señala que esta recién creada organización, heredera del GATT, “constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros”²⁰², y está compuesto por cuatro anexos, organizados en dos bloques, de la siguiente manera:

Acuerdos Comerciales Multilaterales (primer bloque)

- **Anexo 1:**
 - Anexo 1A. Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.
 - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994).
 - Acuerdo sobre la Agricultura.
 - Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias
 - Acuerdo sobre los textiles y el vestido.

¹⁹⁹ Son doce declaraciones y decisiones ministeriales, es decir, de documentos producidos en las reuniones de representantes de las partes contratantes del GATT, algunas de ellas compuestas, a su vez, por una o varias declaraciones conexas al asunto de que tratan.

²⁰⁰ AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales”, MTN/FA-2, abril de 1994, p. 9. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UR/MTN/Fanosymbol.pdf> (25/02/2018).

²⁰¹ Los temas iniciales de la Ronda fueron los siguientes: 1) Aranceles, 2) obstáculos no arancelarios, 3) productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, 4) textiles y vestido, 5) agricultura, 6) productos tropicales, 7) articulado del GATT, 8) códigos de la Ronda de Tokio, 9) antidumping, 10) subvenciones, 11) el sistema del GATT, 12) propiedad intelectual, 13) medidas en materia de inversiones, 14) solución de diferencias, y 15) servicios. El listado de temas ha sido tomado del sitio web oficial de la OMC: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm (7/03/2018).

²⁰² Ver el Artículo II: Ámbito de la OMC, del “Acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio”, que puede consultarse en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, p. 11.

- Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio.
- Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.
- Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo sobre inspección previa a la expedición.
- Acuerdo sobre normas de origen.
- Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.
- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.
- Acuerdo sobre salvaguardias.
- Anexo 1B. Acuerdo general sobre el comercio de servicios y anexos²⁰³.
- Anexo 1C. Acuerdo sobre aspectos de los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio.
- **Anexo 2:** Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige las solución de diferencias.
- **Anexo 3:** Mecanismo de examen de las políticas comerciales.

Acuerdos Comerciales Plurilaterales (segundo bloque)

- **Anexo 4:**
 - Acuerdo sobre el comercio de aeronaves civiles.
 - Acuerdo sobre contratación pública.
 - Acuerdo internacional sobre productos lácteos.
 - Acuerdo internacional sobre carne de bovinos.

El bloque de los Acuerdos Comerciales Multilaterales tiene un carácter vinculante para toda parte contratante, ya fuera que su vínculo procediera desde los tiempos del GATT o que se tratara de una nueva adhesión al Acuerdo de Establecimiento de la OMC. El bloque de los

²⁰³ Este Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) está compuesto, además de su articulado dispuesto en seis partes, por ocho anexos, a saber: 1) Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II; 2) Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo; 3) Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo; 4) Anexo sobre Servicios Financieros; 5) Segundo Anexo sobre Servicios Financieros; 6) Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo; 7) Anexo sobre Telecomunicaciones; y 8) Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas. El AGCS puede consultarse en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, pp. 303-340.

Acuerdos Plurilaterales no tiene un carácter vinculante para las partes que no lo hayan aceptado, y cada acuerdo de este bloque se regirá por sus propias disposiciones. De manera que para ser parte de la OMC, un Estado o unión aduanera que con anterioridad era contratante del GATT, debe aceptar tanto el Acuerdo de Establecimiento de la OMC como los Acuerdos Comerciales Multilaterales (es decir, los Anexos 1, 2 y 3), lo que a su vez le permitirá tener acceso a las Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994 y a las Listas de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), depositadas por otros miembros, y a partir de estas listas entablar negociaciones comerciales. A su vez, cualquier Estado o unión aduanera que pretenda adherirse al sistema de la OMC deberá aceptar los requisitos anteriores, e iniciar el proceso de adhesión²⁰⁴.

Lo que en este apartado se ha llamado la *agenda comercial de nueva generación* en las negociaciones comerciales multilaterales, son aquellos asuntos que antes de la Ronda de Uruguay no hicieron parte de las negociaciones del GATT, que una vez aparecieron durante dicha ronda, han comportado compromisos hasta entonces inexistentes en la tradición de este sistema internacional del comercio, y son cuatro, básicamente: 1) acuerdos sobre el comercio de servicios (bancarios y los demás que han sido descritos atrás); 2) acuerdos sobre derechos de la propiedad intelectual; 3) las normas que rigen la solución de diferencias sobre el comercio de mercancías y servicios; y 4) los mecanismos de examen de las políticas comerciales nacionales²⁰⁵. Es evidente que con este último punto, el sistema internacional del comercio regido por la OMC consiguió ligar las decisiones y políticas nacionales a la revisión de las mismas por la institucionalidad supranacional: “Cada miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos”²⁰⁶.

²⁰⁴ Ver los Artículos XI y XII del “Acuerdo por el que se establece la OMC”; disponible en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, p. 18.

²⁰⁵ Por medio del mecanismo de examen periódico, cada Estado parte de la OMC está comprometido a presentar sus políticas en materia de comercio internacional y otras cuestiones ante el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC, lo que es entendido como un acto de transparencia, a la vez que de disciplinamiento, y como fundamento mismo del sistema multilateral de comercio; ver el Anexo 3, del “Acuerdo por el que se establece la OMC”; disponible en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, pp. 403 y ss.

²⁰⁶ Ver el Artículo XVI: Disposiciones varias, del “Acuerdo por el que se establece la OMC”; disponible en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, p. 20.

En el marco normativo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) ningún Estado parte del Acuerdo de Establecimiento de la OMC podrá establecer limitaciones al comercio de servicios, más allá de lo estipulado en las listas de concesiones y compromisos que dicha parte contratante haya presentado ante la Secretaría de la OMC, y deberá abstenerse de acciones tales como: limitar el número de proveedores extranjeros o el movimiento transfronterizo de capital esencial para prestar un servicio, limitar el número de personas nacionales que un proveedor extranjero de servicios pueda emplear o el número de personas que puedan emplearse en un sector de servicios de manera general, tampoco podrá limitar el número de transacciones o sus cuantías, y menos aún, se podrá restringir el tope porcentual a la participación del capital extranjero –individual o agregado- en la tenencia de acciones²⁰⁷.

Y para hacerse una noción más clara sobre la profundidad y amplitud del remozado marco internacional del comercio, basta echar un vistazo a las definiciones mismas que ofrece el AGCS, cuando dice que “el término “servicios” comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, [es decir], todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”²⁰⁸. De tal manera que, un proveedor de servicios de una parte contratante de la OMC, puede ejercer tal actividad comercial en el territorio de otra parte contratante mediante tres formas: 1) la presencia comercial; 2) como persona física, o representante comercial; y 3) de una manera que podría parecer más antigua, esto es, que el servicio sea prestado por un proveedor de una parte contratante, desde su propio territorio, a un consumidor de otra parte contratante (un ejemplo de esta última forma se encuentra en los antiguos encargos de maquinaria y bienes de capital, construidos bajo condiciones específicas de diseño, para llevarlos a otro país).

²⁰⁷ Ver el Artículo XVI: Acceso a los mercados, del “Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios”, disponible en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, p. 318.

²⁰⁸ Ver el Artículo I, b: Alcance y definición, del “Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios”, disponible en el documento AGATT, “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay...”, p. 305. La CEPAL sintetizó la definición del sector de los servicios como el “[...] conjunto de actividades económicas que no están incluidas en los sectores productores de bienes”; ver CEPAL, *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe...*, p. 164.

La década de 1980 abre paso a procesos concomitantes. La transformación de la estructura internacional del comercio en esta década marchaba en paralelo a la aceleración sin precedentes de los procesos sociales y económicos, producida por los desarrollos revolucionarios en las telecomunicaciones y en la posibilidad de transmitir datos en tiempo real. Desarrollos tecnológicos que a su vez son un elemento imprescindible para que suceda uno de los procesos impulsados por los acuerdos de nueva generación a los que se ha hecho referencia: la globalización financiera. Proceso este último al que el nuevo escenario de disciplinamiento del comercio internacional, impulsado por la Ronda de Uruguay, ha aportado otros elementos también imprescindibles para su desarrollo, como son la liberalización de las transacciones económicas internacionales corrientes y de capital, y la liberalización del comercio transnacional de seguros. La globalización financiera se ha producido de manera más rápida que la globalización comercial y productiva, y ha generado la reducción de costos de producción en los sectores de transportes, comunicaciones e información²⁰⁹.

Se puede argumentar que el trasfondo de la Ronda de Uruguay fue la extensión de la *liberalización comercial a los flujos financieros*, entendidos como una forma de servicios. Una noción imprescindible para comprender cómo se produjo el auge de los flujos de inversión extranjera directa (IED) a regiones como América Latina, desde finales de la década de 1980 y durante todo el decenio de 1990. Al mismo tiempo, la *liberalización comercial de los flujos financieros*, es un concepto central para comprender la dinámica de la expansión de los sistemas integrados de producción empresarial de bienes y servicios. Un ejemplo de estos sistemas puede encontrarse en el desarrollo de los programas de computación, en las maquilas de bienes manufacturados, o en la deslocalización de la producción empresarial, proceso este último en el que los capitales trasladan la producción desde países con costes salariales más altos a otros países con niveles más bajos de protección laboral y salarial. Las reducciones arancelarias y de derechos al establecimiento de capitales transnacionales, así como las reducciones en las tasas para la repatriación de ganancias

²⁰⁹ Ver CEPAL, “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”, *Globalización y desarrollo*, coord. José Antonio Ocampo y otros (Edición Digital: CEPAL, 2002) 25.

generadas por éstos, hicieron posible que los procesos de producción transnacional se hicieran cada vez más rentables.

La liberalización comercial de los flujos financieros y de capital ha determinado el protagonismo de las empresas transnacionales en el actual proceso de expansión capitalista. Y si bien la transnacionalización del capital —y con él, de la producción— es un proceso que ha tenido lugar durante todo el siglo XX, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ha significado el mayor estímulo a la movilidad del capital financiero a escala global durante este siglo, y posiblemente de lo que va transcurrido del siglo XXI²¹⁰. Y esta esta movilidad *potenciada* de los capitales puede percibirse a través de los flujos de la inversión extranjera directa (IED). Cuestión que para el caso de América Latina puede expresarse de la siguiente manera:

A finales del siglo XX, la inversión extranjera directa (IED) -reflejo de la expansión internacional de las empresas transnacionales- se ha constituido en uno de los elementos centrales del proceso de globalización de la economía internacional. Durante la década de 1990 los flujos de IED a nivel mundial han experimentado un crecimiento notable, pasando de un promedio anual de 245 000 millones de dólares entre 1991 y 1996 a cerca de 400 000 millones en 1997. De este modo, las empresas transnacionales han seguido incrementando su importancia en la mayoría de las economías nacionales, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo. [...] Un elemento destacado de los últimos años [anteriores a 1997] ha sido la creciente participación de los países en desarrollo como receptores de IED, que han llegado a representar un 38% de los flujos totales en 1997. En este último año los mayores cambios se encuentran en la distribución de los flujos mundiales de IED entre los países en desarrollo. América Latina y el Caribe experimentó un fuerte crecimiento (43%), llegando a representar un 44% de estos flujos, mientras Asia en desarrollo, a pesar de mantener la supremacía —53% de los ingresos a países en desarrollo—, evidenciaba un estancamiento relativo y África un fuerte retroceso. De este modo, la aguda crisis financiera surgida en Asia habría favorecido a América Latina como receptor de flujos de IED.

En los últimos años, el crecimiento registrado en los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe ha sido muy significativo, pasando de 33 006 a 65 199 millones de dólares entre 1995 y 1997²¹¹.

²¹⁰ Proceso que hoy, avanzando el siglo XXI, continúa siendo evidentemente válido y operativo. Ver María Conceição Tavares y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario (1998): 222-223.

²¹¹ OCDE, *Política y promoción de la Inversión Extranjera Directa en América Latina* (París: Centro de Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE, 1999) 104-105. https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/politica-y-promocion-de-la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina_9789264080072-es#page107 (27/04/2018).

El alcance de los acuerdos internacionales para la liberalización del comercio de servicios es reconocible también por su capacidad para incidir en la convergencia homogeneizadora de algunos procesos en los espacios nacionales. La ola globalizadora promovida por la Ronda de Uruguay ha significado que los gobiernos casi en todo el mundo adopten políticas internas similares. Lo que puede percibirse, por ejemplo, en las relaciones sociales del trabajo, que pasaron desde formas de contratación directa, asociada a los fines misionales de cada empresa o sector productivo, para convertirse en contrataciones mediadas por empresarios que nada tienen que ver con la empresa o el sector de la producción para el cual los trabajadores venden su trabajo.

Otras características relevantes de esta fase de globalización neoliberal –de la cual, la globalización financiera es uno de sus componentes más relevantes²¹²–, repotenciada con la liberalización del comercio de servicios, son las siguientes: 1) la generalización del concepto de “libre comercio” como fundamento para el diseño de las políticas nacionales de inserción a la economía internacional; 2) la creciente presencia en los espacios político-económicos de los intereses de las empresas transnacionales y sus sistemas integrados de producción; 3) la expansión y creciente movilidad de capitales, que contrasta con la restricción a la movilidad de otro factor de producción, la fuerza de trabajo; y 4) la tendencia a la homogeneización mundial de los modelos de desarrollo nacional. A este escenario de la conjunción entre nuevas tecnologías de la telecomunicación y la liberalización radical para los flujos de capitales, se le identifica como un escenario generador de tensiones en los ámbitos sociales de los países miembros de la OMC. En definitiva: “Este proceso forma parte de nuevas y antiguas amenazas a la seguridad económica y social de la población, que se enfrenta a un

²¹² Recuérdese que en esta investigación se ha sostenido la idea de que el proceso de mundialización que ha tenido lugar en la segunda mitad del siglo XX se ha manifestado en dos etapas. La primera ola globalizadora del periodo 1947-1994 ha sido la globalización de la liberalización del comercio de bienes manufacturados, consistente en un proceso ascendente para que cada vez, un mayor número de países, reduzcan los aranceles aduaneros y otras medidas no arancelarias, aplicadas para administrar los flujos comerciales internacionales. La segunda etapa, que tiene su auge desde la década 1980 con la Ronda de Uruguay, ha consistido en la expansión mundial de la liberalización de los limitantes nacionales para la movilidad de los capitales, sea que estén destinados a producir y comercializar, en los sectores de productos manufacturados, de los productos básicos y agrícolas, o de los servicios.

debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado”²¹³.

²¹³ Ver CEPAL, “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”, *Globalización y desarrollo*, coord. José Antonio Ocampo (Edición Digital: CEPAL, 2002) 26.

Capítulo 3. Inserción de América Latina en la globalización económica en la segunda mitad del siglo XX

Antes de adentrarse en este tercer capítulo es necesario precisar los asuntos que en él serán abordados, así como los márgenes espaciotemporales y conceptuales en torno a los cuales habrán de girar todas sus explicaciones. Pero sobre todo, es necesario precisar cómo se encuadra el asunto latinoamericano en el proceso de globalización económica que se ha venido explicando a lo largo de esta investigación.

En los dos capítulos precedentes se ha explicado cuáles son los rasgos característicos del proceso de globalización económica que ha tenido lugar desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1980, y el papel que en este proceso de mundialización de la economía capitalista ha jugado el sistema internacional de comercio, sus normas, instituciones y procedimientos, y las implicaciones que este conjunto institucional, creado *ex profeso* en 1947, para reglamentar y direccionar los flujos internacionales del comercio, ha tenido para la inserción en la economía internacional de los llamados países en desarrollo y poco desarrollados. Inserción frágil y subordinada en el comercio mundial, que ha determinado la posición política relativa de menor peso de estos países en la política internacional, y que ha determinado también su participación minoritaria en la distribución de los beneficios del crecimiento de los flujos del comercio internacional y por consiguiente del crecimiento económico mundial, tanto en tiempos de expansión como en tiempos de recesión, en la segunda mitad del siglo XX. En definitiva, en los capítulos precedentes se ha mostrado cómo la aplicación de las normas y procedimientos de las instituciones del sistema internacional del comercio en la segunda mitad del siglo XX, han generado un desequilibrio estructural en la balanza de pagos de los países en desarrollo, de manera que, este déficit generado en el marco de la inserción a la economía mundial, ha comportado serios problemas para el desarrollo social y económico de estos países.

Asimismo, a lo largo de este texto se ha sustentado que el proceso de globalización económica de la segunda mitad del siglo XX puede dividirse en dos periodos, definidos por el tipo de normas, procedimientos y acuerdos adoptados en cada momento entre las partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1947-1994), institución encargada de administrar aquel conjunto de nuevas formas jurídicas del derecho público internacional del comercio, cuyas modificaciones se han venido

incorporando al texto fundacional del GATT desde 1947 a partir de los resultados alcanzados en las rondas de negociaciones comerciales y arancelarias, en las que tenían representación ministerial cada una de las partes contratantes de dicho Acuerdo General.

El proceso de globalización económica de esta segunda mitad del siglo XX ha consistido en la generalización y extensión del conjunto de normas y procedimientos dirigidos por el GATT desde 1947 hasta 1995, de manera que un número cada vez mayor de países se adhirieran a la disciplina de esta institución supranacional, y adoptaran en sus relaciones internacionales del comercio aquel conjunto de disposiciones jurídico-institucionales emanadas de la principal institución internacional creada luego de la Segunda Guerra Mundial para diseñar y centralizar los asuntos del comercio internacional, es decir, el GATT.

El primer periodo en que puede dividirse el proceso de globalización de la segunda mitad del siglo XX es el que va desde 1947 hasta 1979, es decir, desde la primera ronda de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT, hasta el año de finalización de la llamada Ronda de Tokio, la séptima ronda de negociaciones de esta institución. Este periodo estuvo caracterizado por el proceso de liberalización gradual -pero intensiva- de las barreras arancelarias y administrativas al flujo internacional de bienes manufacturados. Proceso de liberalización comercial que estuvo enmarcado entre dos acontecimientos históricos de signo contrario: el auge de la economía mundial durante Edad de Oro (1945-1973) y los primeros años de la crisis económica mundial de los años setenta, iniciada en 1973, que se prolongó durante las dos décadas siguientes, y que tuvo su momento más crítico al iniciar los años ochenta²¹⁴. Este primer periodo, globalizador de la liberalización comercial, se ha mostrado que fue tremendamente inequitativo para los países no industrializados, por cuanto mantuvo al margen de la liberalización comercial a los productos básicos y semimanufacturados, los cuales representaban el grueso de las exportaciones de este vasto grupo de países. Es decir,

²¹⁴ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX* (Buenos Aires: Crítica, 1998) 247-248. Hobsbawm es reiterativo al señalar que el alza súbita de los precios del petróleo decretado por los países del cártel de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, fue tan sólo un detonante de una situación contradictoria en cuanto al precio en el comercio internacional de los productos básicos de la energía (carbón, gas, petróleo), señalando este historiador que el auge económico mundial de la edad de oro fue posible gracias al irrisorio precio de los productos energéticos en el mercado internacional. El precio del barril de petróleo Saudí, entre 1950 y 1973, dice Hobsbawm, fue siempre inferior a los dos dólares. De manera que durante este periodo el consumo de energía en EEUU se triplicó. Hobsbawm 265-264.

que se excluyó de las posibles bondades de la liberalización comercial a los productos a partir de los cuales obtenían los países no industrializados sus excedentes monetarios en el comercio internacional. Además, durante este periodo los países industrializados aplicaron fuertes políticas de proteccionismo contra las exportaciones de productos primarios desde los países no industrializados, como fue el caso de proteccionismo a las importaciones de productos agrícolas y tropicales, aplicado por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), esta última desde su formación en 1957.

El segundo periodo del proceso de globalización económica durante la segunda mitad del siglo XX es el que comienza a partir de la década de 1980, que se extiende hasta finales del siglo e incluso hasta nuestro días, cuando una vez finalizada la Ronda de Uruguay del GATT (1973-1979), los países industrializados y sus grupos económicos de interés, es decir, los grandes capitales nacionales, emprendieron las gestiones necesarias para que desde el GATT se institucionalizara la liberalización del comercio internacional de servicios²¹⁵. De manera que las normas que habían sido diseñadas para liberalizar el comercio de productos manufacturados se utilizaran también para echar abajo las protecciones nacionales, arancelarias y no arancelarias, al comercio de servicios, entre los que se incluían la venta internacional de seguros, los servicios bancarios y barreras a la movilidad de capitales. A esta etapa se le caracteriza porque ha producido el proceso más acentuado de transnacionalización de la producción económica y de financiarización de la economía mundial, pues la liberalización de los servicios financieros y de los flujos de capitales (la facilidad para el asentamiento de capitales en cualquier país del GATT, así como facilidad para movilizar entre las fronteras las ganancias generadas éstos) significó la posibilidad de que los capitales industriales instalaran sus inversiones en el país que les ofreciera mejores condiciones para aumentar sus tasas de ganancias, tanto por el costo de los factores de producción (trabajo y tasas de interés al capital), como por los bajos costos para los flujos del capital. Por su parte, los capitales dedicados a la comercialización y producción de servicios también podían hacer lo propio, teniendo presente que bajo el nuevo régimen de liberalización del comercio

²¹⁵ En el apartado 2.5 de la presente investigación se detallan las organizaciones internacionales de carácter privado, que promovían los intereses de empresas de los países industrializados, que más influyeron en la segunda oleada de liberalización comercial que llevó a cabo el GATT, es decir, la liberalización del comercio internacional de servicios y del flujo de capitales.

internacional de servicios, un proveedor, afincado en un país contratante del GATT, quedaba posibilitado para vender sus servicios en cualquier otro país contratante, bajo formas jurídicas como la representación comercial por intermedio de persona física, o de presencia corporativa comercial.

Este segundo periodo del proceso de globalización económica comportó, además de la liberalización comercial más radical de la historia de la humanidad, la llegada al escenario de las relaciones internacionales del comercio una nueva normatividad e institucionalidad en los siguientes aspectos: 1) acuerdos internacionales sobre derechos de la propiedad intelectual; 2) normas que rigen la solución de diferencias sobre el comercio de mercancías y servicios, a cargo desde 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y 3) los mecanismos de examen de las políticas comerciales internas de los países contratantes del GATT (transformado en 1995 en la OMC), de manera que las políticas públicas nacionales pasaron cada vez más a estar condicionadas por el escrutinio internacional que por los diseños de las políticas autónomas para el desarrollo.

En definitiva, es bajo este escenario global que se inscriben las particularidades de este tercer capítulo, y bajo el cual deberían ser analizados los asuntos latinoamericanos que se van a estudiar. De manera particular, se examinarán las siguientes cuestiones: 1) cómo ha sido el proceso de liberalización comercial en América Latina en el periodo estudiado; 2) qué particularidades le han conferido a este proceso políticas tales como la integración económica regional, el comercio regional para el desarrollo y la sustitución de importaciones; y 3) cuáles son los cambios y permanencias más relevantes en el modelo latinoamericano para la inserción en el comercio internacional. Teniendo presente que estas tres políticas fueron articuladas como parte del proyecto para la inserción regional en la economía global, que fue diseñado como una *macropolítica latinoamericana*, cuyo objetivo central buscaba, desde los años cincuenta, alcanzar el desarrollo económico y social de los países de la región a partir de una inserción exitosa en el sistema internacional de comercio.

El éxito de esta inserción dependía de que hubiese sido así mismo exitosa la primera etapa del proyecto, que consistía en aumentar y diversificar los intercambios comerciales entre los países de la región, y al mismo tiempo, alcanzar un desarrollo industrial basado en una adecuada división internacional del trabajo, que además de conducir a la especialización

industrial sustentada en la distribución racional de la producción, permitiera también establecer las bases para la cooperación y complementación entre las economías latinoamericanas.

Estas tres políticas -integración económica regional, comercio regional para el desarrollo y la sustitución de importaciones-, son, además, la base original sobre la cual fue concebido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el proceso de inserción de América Latina en la economía global en la década de 1950, proceso diseñado como un modelo teórico, presentado por esta comisión económica a los gobiernos que hacían parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es a partir de este escenario global, como telón de fondo, y de la particularidades de la inserción latinoamericana en la globalización económica de la segunda mitad del siglo XX, que a lo largo de este tercer capítulo se estudiarán asuntos como la liberalización comercial en América Latina, sus implicaciones para los balances del comercio internacional, y la suerte de la inserción de las economías locales en el proceso de globalización económica que se ha descrito en páginas precedentes.

3.1 Características del proyecto latinoamericano de integración económica

Luego de terminada la Segunda Guerra Mundial se vivió un auge occidental de la integración política y económica regional, y la conformación de organizaciones supranacionales por medio de tratados multilaterales, como lo fuera el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En el caso de Europa Occidental, seguía estando al centro de las motivaciones para alcanzar esas ententes políticas la cuestión de la seguridad y la unidad para hacer frente a la solución de conflictos internacionales²¹⁶. América Latina no fue la excepción a esta tendencia de la segunda posguerra mundial, y en 1948, en el Marco de la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, que reunió a representantes de 21 Estados, se constituyeron los pilares contemporáneos del sistema

²¹⁶ Mario A. Forero Rodríguez, “Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana”, *Revista de Análisis Internacional* 2 (2010): 163-65.

interamericano de integración, facultado por los siguientes documentos: la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (también conocido como el Pacto de Bogotá) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En esta conferencia se aprobó también el Convenio Económico de Bogotá (1948), que no llegó a entrar en vigencia, el cual contemplaba la cooperación entre los Estados Americanos como un mecanismo imprescindible para alcanzar el desarrollo económico y la conservación de la paz en la región. EEUU presentó reserva a este convenio, especialmente en aquellos puntos que planteaban la implementación de condiciones de igualdad en el comercio internacional para compensar la disparidad entre los precios de los productos básicos y los productos manufacturados²¹⁷. El espíritu de estos instrumentos jurídicos del sistema interamericano radicaba en establecer las bases para la cooperación política y de seguridad, la resolución pacífica y negociada de conflictos, y desde luego, se dejaba abierta la insinuación de una posible cooperación económica entre naciones para superar los problemas sociales de los Estados contratantes de la Carta de la Organización de los Estados Americanos²¹⁸.

Desde los procesos latinoamericanos de independencia del siglo XIX, la integración ha sido una aspiración recurrente, es decir, que en el centro de las ideas más extendidas y aceptadas en América Latina ha estado aquella que propende por establecer proyectos estratégicos para la coordinación y complementación entre naciones del continente, con el fin de lograr una representación conjunta frente al escenario político y económico internacional. De tal manera que “La integración constituye uno de los ideales relevantes de Latinoamérica”²¹⁹, un ideal atravesado por el concepto de “identidad”, que ha estado al centro de los primeros proyectos

²¹⁷ Organización de los Estados Americanos. www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-43.html (03/06/2018). Particularmente, EEUU presentó reserva a los artículos 3, 30 y 31, que proponían la cooperación entre los Estados regionales con el fin de corregir los “[...] desajustes en el comercio internacional de productos primarios básicos y esenciales para las economías de los países productores del Hemisferio, tales como las tendencias y situaciones de desequilibrio persistente entre la producción y el consumo, de acumulaciones de excedentes considerables, o de fluctuaciones acentuadas de precios”.

²¹⁸ Organización de los Estados Americanos, *Nuestra historia*. http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp (03/06/2018).

²¹⁹ Forero Rodríguez, "Orígenes, problemas..." 155.

subregionales de integración política y social²²⁰. Un sustrato ideológico que ha sido retomado en los proyectos germinales de integración económica de la segunda mitad del siglo XX, tales como el Mercado Común de Centro América (1961), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), el Pacto Andino (1969), y también, en la idea de constituir, a partir de la integración progresiva de los acuerdos subregionales existentes, un proyecto más avanzado de integración que reuniera a los sistemas subregionales en una zona de libre comercio o mercado común latinoamericano, idea que se explicará más adelante. De manera que la integración latinoamericana ha estado sustentada en las raíces comunes de las naciones latinoamericanas (sociológicas y políticas), y en la viabilidad y utilidad que dicha integración representa para los intereses de cada país²²¹.

En noviembre de 1956, los gobiernos pertenecientes al Comité de Comercio de la CEPAL, solicitaron a la Secretaría Ejecutiva de esta comisión que constituyera grupos de expertos que se encargaran de preparar los estudios pertinentes para el establecimiento de un mercado regional, con tareas puntuales, tales como el estudio del régimen de pagos multilaterales y la definición de las características de dicho mercado regional, es decir, sus estructuras, mecanismos y normas de funcionamiento. A principios de 1958, inició sus tareas el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, y produjo el primer informe a cargo de la Secretaría Técnica, titulado *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones*, y que según reconoce la CEPAL, contribuyó a crear en aquellos años una conciencia latinoamericana sobre cuál era el origen del problema y sobre qué acciones eran necesarias para acometer las soluciones. Este informe creó el clima necesario para que la dirigencia política latinoamericana se percatara de que las condiciones políticas y económicas del escenario internacional se habían tornado adversas al crecimiento económico regional, y que había comenzado a invertirse la tendencia de crecimiento regional experimentado en el periodo 1950-1959, como consecuencia de la baja de precios de los productos primarios: en 1958, las exportaciones de estos productos fueron 700 millones de dólares más bajas que el año anterior. De manera que, al entender de la

²²⁰ Leopoldo Zea, "La integración cultural latinoamericana y su integración social", *Pensamiento y Acción. Gaceta de Cultura Universitaria* 1 (1978); "La latinidad y su sentido en América Latina", *Letras Universitarias. Revista de la Universidad Central* 20 (1984).

²²¹ Forero Rodríguez, "Orígenes, problemas...", 156.

CEPAL, la propuesta y los análisis contenidos en aquel informe, lejos de tratarse de elucubraciones de economistas, “Responde plenamente a esos mismos problemas y, como fórmula e instrumento de acción, la idea del mercado común se ha constituido en elemento indispensable para contribuir a que pueda salirse de la situación de estancamiento en que diversas circunstancias han colocado a la economía de América Latina”²²².

La conclusión a la que llega el informe es la siguiente: los problemas de la región sólo tendrán solución partiendo de reconocer que el crecimiento económico regional no retomará las tasas de crecimiento de los diez años posteriores a la segunda posguerra mundial. Para lo cual, era necesario abandonar la idea de que el crecimiento de las exportaciones de productos básicos (que en algún momento habrían de llegar a su límite) y la llegada de capital externo, constituían la solución más viable para retornar a dicho crecimiento. Debería, por el contrario, imperar la creencia entre los gobiernos latinoamericanos de que el retorno a dicho crecimiento sólo sería posible a través de un “esfuerzo sostenido” para crear las industrias de bienes de capital y de bienes intermedios, requeridos por el proceso de industrialización regional en el próximo cuarto de siglo, es decir, hasta la mediados de los años ochenta²²³.

La historiografía al respecto considera que la idea de la integración económica en América Latina debe ser considerada como un asunto que permanece en el tiempo, o como una “tendencia histórica profunda”²²⁴ de la segunda mitad del siglo XX, imprescindible para explicar la evolución económico-política de la región. Permanencia que se atribuye no sólo a los elementos integracionistas y de cooperación del proyecto inicial planteado por la CEPAL en la década de 1950, sino que responde también a otras tres motivaciones, que han tenido acentos e influyen variables en distintos momentos en la segunda mitad del siglo: 1) la preeminencia que las iniciativas de integración económica regional han cobrado en la política exterior de los EEUU, como en las décadas posteriores al surgimiento de gobiernos

²²² CEPAL, “El mercado común latinoamericano. Exposición del señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina”, *El mercado común latinoamericano* (Buenos Aires: Publicación de las Naciones Unidas, 28 de abril de 1959) 124. Ver también en el mismo texto la *Introducción general*, p. XI.

²²³ Naciones Unidas, “El mercado común latinoamericano...” 124. En los apartados siguientes del presente capítulo se explicarán las bases sobre las que fue concebido el proyecto del mercado común latinoamericano.

²²⁴ Ricupero 86-87. “La integración y regionalismo en las Américas”, *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Paul Krugman y otros (Santafé de Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996) 86.

izquierdistas en la década del 2000; 2) que la integración ha sido entendida por los países latinoamericanos como una política de seguro contra las medidas unilaterales y proteccionistas que pueden emprender las potencias comerciales del hemisferio, especialmente los EEUU; y 3) la teoría de que era importante para los países latinoamericanos mantener cierta inercia en las relaciones económicas, especialmente con las potencias económicas regionales, a fin de que no se produjeran retrasos, retrocesos, e incluso aislamientos en las posibles composiciones de los acuerdos regionales de comercio²²⁵.

La inserción en la economía mundial, a través del sistema internacional del comercio, es uno de los procesos históricos más influyente y que más profundas transformaciones ha producido en todos los países del mundo, desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. Desde luego América Latina no ha sido ajena a este incomparable proceso histórico. El carácter configurador de la globalización económica en este periodo ha versado sobre el concepto de la “liberalización comercial”, concepto que comporta transformaciones en las instituciones nacionales que rigen el comercio, que a su vez se insertan en procesos más amplios de cambio, tendientes a homogeneización las formas de relacionamiento comercial, de manera que casi todos los países del globo han terminado por adoptar las normas y mecanismos del sistema internacional del comercio orientadas desde el GATT. Pero también, el estudio sobre la configuración de los bloques regionales de comercio en América Latina permite percibir que la integración es un proceso multidimensional, y que las composiciones regionales se han configurado, de manera especial, en torno a elementos culturales de cohesión que identifican a las subregiones del continente (tales como el área andina, del Caribe, y del cono sur), pero que con el paso de tiempo han asumido caracteres de la geopolítica, impulsados más como sistemas políticos subregionales, que buscan desplegar posiciones no sólo económicas en el escenario de las relaciones políticas internacionales, tanto del Hemisferio, como del sistema internacional.

A partir de los bloques regionales de integración económica pueden percibirse aspectos étnico-culturales, concepciones político-ideológicas sobre el papel del Estado y el comercio

²²⁵ Ricupero 86-87; y Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) XIII.

internacional, espacios geopolíticos y ejercicios de liderazgo regional²²⁶. Por lo tanto, no puede asumirse que existe un modelo único de integración en América Latina; no existió un modelo único en la década de 1960, y tampoco existe en la actualidad. Una revisión atenta permitirá comprender que, precisamente, la diversidad de los bloques regionales de integración económica en América Latina, es el factor que se ha convertido en talanquera al proyecto culmen del diseño cepalino, es decir, la conformación de una zona de libre comercio latinoamericana, que integrara a su vez a los distintos bloques subregionales²²⁷.

Desde la década de 1960, hasta nuestros días, el sistema de integración latinoamericana se ha convertido en una abigarrada madeja de combinaciones, un sistema con demasiadas variables para tener en cuenta al momento de estudiar el proceso histórico, una complicada urdimbre de compromisos políticos, económicos, culturales e incluso militares²²⁸, que antes que generar unidad estratégica ha comportado dispersión, en los términos de los objetivos iniciales de fortalecer la cooperación de las economías nacionales, aumentar los flujos del comercio regional y lograr la coordinación suficiente para enfrentar como bloque económico y político la inserción en la globalización económica:

La actual coyuntura [año 2008] por la que atraviesan los procesos de integración latinoamericana, hace pensar en una región fragmentada en varias Américas Latinas. Es casi imposible mirar la región como “un todo”, ya que las circunstancias que pueden actuar como incentivos en áreas como inversión, atracción de capitales, modelos de desarrollo e inserción global para algunos países, pueden ser desincentivadoras en otros²²⁹.

En las décadas de 1960 y 1970 primaron en la conformación de los bloques de integración económica regional los elementos identidad cultural, proximidad geográfica y de cooperación para encarar de manera conjunta las consecuencias de la economía internacional, y mejorar la representación en las negociaciones comerciales fuera de América Latina. Es

²²⁶ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, “Introducción. América Latina: dilemas de la integración”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.) (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) XIII.

²²⁷ AGATT, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), “Informe suministrado por las partes contratantes miembros de la Asociación”, L/2913, 1967, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/2913.PDF> (12/05/2018).

²²⁸ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, “Introducción. América Latina: dilemas...” XV.

²²⁹ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, “Introducción. América Latina: dilemas...” XVII. Véase en el Anexo 1 los datos correspondientes al porcentaje de las exportaciones e importaciones intrarregionales.

decir, que primó la idea del modelo cepalino de integración, concebido desde los años cincuenta, en el que el proceso de liberalización de los flujos comerciales, es decir, la reducción gradual de las barreras al comercio intrarregional, priorizaba las exportaciones e importaciones entre países de cada bloque de integración, al tiempo que se promovía la incorporación de los demás países latinoamericanos a los sistemas de integración existentes²³⁰, modelo que ha sido llamado obviamente de “integración regional”²³¹. Estas dos décadas representaron un balance positivo para los procesos regionales de integración, y se evidenció un crecimiento del comercio entre países latinoamericanos, en relación al porcentaje total de exportaciones dentro de cada bloque regional²³².

Dentro de las características destacadas de los procesos de integración latinoamericana se encuentra un conjunto de situaciones que han aparecido a lo largo de su desarrollo, que se han convertido en debilidades estructurales, percibidas como tal al momento de evaluar la trayectoria y alcances de cada proyecto de integración en particular, y de la integración latinoamericana de manera amplia. Entre las características que confieren debilidad al proceso de integración latinoamericana se encuentran las siguientes: 1) que la integración

²³⁰ Es importante tener presente que desde 1960, el Tratado de Montevideo definió la zona de libre comercio entre los países de América Latina y constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), conformada inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; posteriormente se adhirió a este tratado Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967). Y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, celebrado entre El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, entró en vigencia a mediados de 1961, al que posteriormente se adhirió Costa Rica (1962). Por lo tanto, no fue hasta 1967, durante la cumbre de jefes de Estado americanos, que se definió que el mercado común latinoamericano estaría conformado inicialmente por una “convergencia progresiva” de países que integraban los dos tratados anteriores: es decir, el Tratado de Montevideo y el Tratado del Mercado Común Centroamericano. Véase los siguientes documentos: *Tratado de Montevideo de 1960: constitutivo de la alalc.pdf* (31/03/2018); *Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960)*: <http://www.sice.oas.org/trade/camers.asp> (31/03/2018); AGATT, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), *Informe suministrado por las partes contratantes miembros de la Asociación*, L/2913, 1967, p. 1. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/2913.PDF> (12/05/2018); y *Declaración de los presidentes de América. Reunión de los jefes de Estado americanos*, Punta del Este, Uruguay, abril de 1967. <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm> (12/05/2018).

²³¹ Ramón Torrent, “El papel en los procesos de integración y concertación de actores externos -la Unión Europea, Estados Unidos y Asia- y actores internos -Parlamentos, sociedad civil y grupos empresariales-“, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) 145.

²³² Jaime Stay, “Los procesos de integración en América Latina: notas para un balance y perspectivas”, *Ensayos de Economía* 4.7 (1993): 45-46.

subregional y latinoamericana es un proceso con más discursos políticos que voluntades y acciones efectivas; 2) ausencia de instituciones efectivas y con reconocimiento para resolver controversias; 3) poca efectividad institucional comunitaria, es decir, una arquitectura frágil; 4) la coordinación macroeconómica contemplada en los acuerdos de integración no es efectiva, bien por carencia de voluntad en la ejecución o por sus diseños; 5) el trato inadecuado de la asimetrías entre países, anteriores y surgidas durante el acuerdo de integración, conlleva a la decepción y desconfianza; y 6) rivalidades por el liderazgo regional²³³; 7) poca capacidad para armonizar las reglas comerciales de los acuerdos a la normatividad interna de los países; y 8) inestabilidad de algunas economías regionales, por ejemplo, la variabilidad de los tipos de cambio, que dificultan las expectativas comerciales²³⁴.

Estas debilidades se han transformado en vulnerabilidades, que se hacen evidentes, por ejemplo, en las tendencias centrífugas, que no hacen más que aumentar los niveles de incertidumbre respecto a la efectividad de los bloques regionales y subregionales para mejorar el posicionamiento de los países latinoamericanos en el comercio internacional y también para mejorar los niveles de desarrollo social. También, el alcance de la integración latinoamericana ha dependido de cuestiones que han pasado a ocupar un lugar relegado dentro de la agenda de implementación o acción para que se vuelvan efectivos los entendimientos regionales o subregionales con miras a la liberalización comercial, o a la integración económica regional. Entre estas cuestiones de carácter micro, encontramos las siguientes: la deficiente promoción al interior de los países de los acuerdos por medio de “ferias y misiones comerciales”, escaso servicio de funcionarios dedicados en cada país a promover los acuerdos regionales y, en general, bajo presupuesto para las actividades anteriores²³⁵.

²³³ Josette Altmann y Francisco Rojas, “Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) 253.

²³⁴ José Antonio Ocampo, “Presentación”, *Las américas: integración económica en perspectiva*, Paul Krugman y otros (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996) 12.

²³⁵ Federico Poli, “Complejidad de los procesos de integración en Latinoamérica”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008) 330.

Pero el culmen de todas las dificultades que ha tenido que enfrentar la proyección estratégica de los acuerdos latinoamericanos de integración, es la multiplicidad de agendas -bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricas y multilaterales-, en un juego de combinaciones en las que han terminado por predominar los compromisos ajenos a los intereses latinoamericanos y, desde luego, la competencia entre las economías regionales, antepuesta a la cooperación²³⁶. Lo que ha llevado a que impere desde los años noventa un modelo individual de inserción en la economía internacional, donde las combinaciones comerciales se han salido del escenario regional o subregional, y han pasado a establecerse bajo acuerdos bilaterales o multilaterales con países de fuera de la región, de manera que el proceso de liberalización comercial ya no está concebido como un plan estratégico conjunto y gradual, en función del desarrollo industrial interno de cada país y de la región, sino que se abrió paso a la inmersión radical en el sistema internacional de comercio, lo que equivale a decir, que se abrió paso en América Latina la implementación de los acuerdos alcanzados en la Ronda de Uruguay del GATT²³⁷.

Como un proceso histórico de conjunto que abarca poco más de medio siglo desde su conceptualización, la integración económica y la liberalización comercial latinoamericana, entendidas como un plan estratégico de fortalecimiento productivo y comercial regional, como etapa previa a la liberalización comercial al mundo entero, es un proceso que muestra un balance poco favorable. La superposición de acuerdos comerciales del periodo 1990-2014 así lo demuestra, y al mismo tiempo, los pocos avances en los planes de integración de infraestructuras nacionales: vías, ferrocarriles, interconexión eléctrica, cooperación al comercio, coordinación de planes de desarrollo en sectores específicos de la producción, entre otros aspectos. La superposición de intereses plasmados en la multiplicidad de acuerdos comerciales transmite la idea de una “pérdida del sentido estratégico” en el proceso de inserción comercial en la economía global²³⁸.

²³⁶ Ramón Torrent, “El papel en los procesos de integración...”, 154-155.

²³⁷ Diana Tussie, “América Latina en el sistema mundial de comercio”, *Red Latinoamericana de Política Comercial. Working Paper* 132 (2011): 2 y 16. Véase también el texto de Josette Altmann Borbón, “Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, *Integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, coords. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera (San José: FLACSO, 2008).

²³⁸ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, “Introducción. América Latina: dilemas...” XXIII-XXIV.

Con todo, es pertinente decir que no existen modelos únicos para la integración económica latinoamericana²³⁹, pero lo que sí es cierto es que el panorama internacional configurado a partir de las iniciativas de las instituciones del nuevo orden económico internacional de la segunda posguerra mundial -entre ellas, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT-, se han comportado como elementos de dispersión para las políticas nacionales en que han buscado en la segunda mitad del siglo XX ponerse en consonancia con el modelo de desarrollo hacia adentro que habían planteado los países latinoamericanos desde la década de 1930, con la finalidad de estabilizar las economías nacionales en respuesta a la caída de la economía internacional causada por la Gran Depresión de 1929²⁴⁰. Y esta dispersión ha implicado abandonar tanto la idea de un proceso de industrialización interna, como la idea de la liberalización comercial gradual entre economías regionales de características estructurales similares, que permitiera a los países de la región hacer frente al comercio internacional en una mejor correlación de potencialidades para enfrentar la división internacional del trabajo, y romper el esquema de dependencia respecto de las exportaciones de productos básicos.

Es pertinente decir que los países latinoamericanos aceptaron el modelo cepalino de desarrollo regional basado en acuerdos para la liberalización comercial regional, el desarrollo industrial coordinado de las economías, y la inserción gradual y conjunta en el sistema internacional del comercio, es decir, en la globalización económica posterior a los años de la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, entonces qué ha sucedido, por qué el giro de las economías regionales en la década de 1980 hacia formas radicales de liberalización comercial internacional, por qué el abandono paulatino de la integración económica regional como modelo para propiciar el desarrollo nacional y regional, por qué desechar los mercados nacionales y regionales como elemento para apalancar el desarrollo económico en condiciones de mayor autonomía, por qué la renuncia a lograr una industrialización interna que permitiera a los países latinoamericanos mejorar su correlación en el escenario del comercio extracomunitario, y por qué el abandono de la política nacional de sustitución de

²³⁹ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, “Introducción. América Latina: dilemas...” XXIII-XXIV.

²⁴⁰ Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010) 327-345; y Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia* (Madrid: Secretaría General Iberoamericana, S/A) 152 y ss.

importaciones. Lo que resta del presente capítulo se dedicará a aportar algunos elementos para esclarecer estas preguntas.

Ramón Torrent señala que la naturaleza de la integración económica regional debe comprenderse más allá de sus resultados económicos, y que tal naturaleza es posible captarla a partir de los instrumentos legales e institucionales que soportan dichos procesos. Este autor señala, asimismo, que al analizar los procesos de integración económica regional, es imprescindible examinar el ritmo de avance de los mismos a la luz de los desarrollos globales, a fin de captar las influencias, bien que se produzcan desde los acuerdos regionales hacia el exterior, o que provengan de las estructuras globales²⁴¹. Estos matices son determinantes para captar los cambios y las permanencias en los modelos de inserción regional a la economía global.

3.2 Antecedentes teóricos del proyecto de integración económica regional en América Latina

La realidad está destruyendo en América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente [año 1950]. En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales [...] No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial²⁴².

Desde el último tercio del siglo XIX, la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial estuvo determinada por sus exportaciones de productos básicos, y el crecimiento económico hasta la Gran Depresión económica de 1929 se produjo gracias al impulso de las exportaciones sostenidas en este sector productivo²⁴³. Estas exportaciones

²⁴¹ Ramón Torrent, “El papel en los procesos de integración...” 148 y 154-155.

²⁴² Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Desarrollo Económico* 26.103 (1986): 479. Este trabajo apareció publicado por primera vez en inglés en mayo de 1950.

²⁴³ Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina...” 481; véase también Luis Bértola y José Antonio Ocampo, “Capítulo 3. Globalización, fortalecimiento institucional y desarrollo primario-exportador, c.

permitieron a los países de la región adquirir las divisas necesarias para el desarrollo de sus economías, sobre todo, para sufragar los costos de las importaciones de bienes de capital y para repotenciar (o en el caso de algunos países, para iniciar) las inversiones necesarias para el incipiente proceso de industrialización. La participación latinoamericana en la producción mundial creció desde el 2,9% en 1870, hasta el 5,6% en 1929. Este proceso de “expansión primario-exportadora” del periodo 1870-1929 no fue homogéneo para todos los países de la región, tampoco impactó por igual a todas las regiones de un mismo país, pero sí es cierto que fue el periodo decisivo para la inserción latinoamericana al proceso de globalización económica de siglo XIX y principios del XX, que se ha explicado al iniciar el capítulo uno. Este periodo de auge de las economías latinoamericanas empieza a flaquear con la Primera Guerra Mundial, y colapsa al iniciar la Gran Depresión en 1929, y desde entonces se inició la etapa del desarrollo económico latinoamericano que se ha llamado “de industrialización dirigida por el Estado”²⁴⁴, o de industrialización nacional por sustitución de importaciones.

Desde la década de 1870 hasta poco antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la relación internacional de precios fue favorable para las exportaciones de productos manufacturados, y desfavorable para las exportaciones de productos básicos. De la misma manera, los frutos del progreso técnico se distribuyeron de manera desigual en el escenario internacional, siendo desfavorable para el grupo de países con una base de desarrollo industrial precario o incipiente, y cuya inserción al comercio internacional estaba sustentada por las exportaciones de productos básicos²⁴⁵.

A pesar de reconocer las ventajas económicas de la división internacional del trabajo, un concepto que Raúl Prebisch reconoció como de validez teórica inobjetable, este prestigioso e influyente economista latinoamericano señalaba, asimismo, que la evidencia empírica contrariaba la premisa inherente del comercio internacional formulada por el liberalismo económico, premisa según la cual, como producto de la especialización productiva propiciada por la división internacional del trabajo, se produciría seguidamente un proceso

1870-1929”, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*.

²⁴⁴ Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad...* 18-20.

²⁴⁵ Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina...” 482 y 484.

equilibrante, tanto en la asignación de los factores productivos como en la distribución de los beneficios del progreso técnico entre todos los países:

Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad [en este caso, de la colectividad internacional, es decir, los países], ya sea por la baja de precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia [individual] les haría perder irremediabilmente las ventajas clásicas del intercambio²⁴⁶.

Esta estrecha relación entre la vocación del modelo de producción, el comercio internacional y el desarrollo económico de los países latinoamericanos, es la que determina las particularidades del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se inició en la región a partir del remezón de la economía internacional en 1929. Un giro histórico representado por el cambio en la vocación productiva de los países latinoamericanos: desde la vocación primario-exportadora (posterior a la década de 1870), hacia la consolidación de la actividad industrial nacional que permitiera suplir las necesidades internas y hacer frente a la crisis internacional. Lo cual no quiere decir que con anterioridad a la década de 1930 no existieran países latinoamericanos que ya hubiesen iniciado su proceso de industrialización. Con la Gran Depresión se trastocó el orden de cosas en el comercio internacional, los países del centro de la economía mundial impusieron fuertes medias restrictivas a sus importaciones, lo que produjo una desaceleración de las exportaciones de los demás países, surgieron los acuerdos bilaterales y de bloques económicos discriminatorios en el comercio internacional, situación que se agudizó con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. La contracción de las exportaciones de los países en desarrollo durante la Gran Depresión significó profundizar el desequilibrio de su sector externo y la disminución de divisas para sustentar sus importaciones, muchas de éstas representadas en bienes de capital, indispensables para avanzar en la industrialización²⁴⁷.

²⁴⁶ Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina...” 479. Véase en el primer capítulo de la presente monografía el apartado 1.2.1, *El libre comercio*, en el que se explican los conceptos de las ventajas absolutas y relativas (de Adam Smith y David Ricardo, respectivamente), y la importancia de éstos en la teoría del liberalismo económico respecto de la división internacional del trabajo.

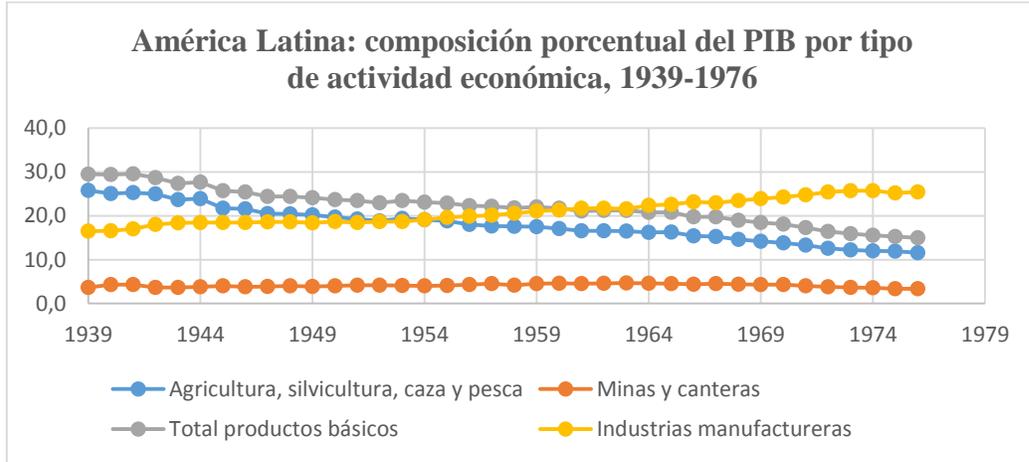
²⁴⁷ Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia* 66-101; y Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad...* 93-126.

Los países latinoamericanos hicieron frente a este desequilibrio con la estrategia de la sustitución de importaciones, es decir, con la industrialización hacia adentro, reduciendo la dependencia de las divisas provenientes de mercados externos y ayudando a reducir el valor de sus importaciones, a fin de mejorar los saldos de las balanzas comerciales nacionales. El desarrollo de la industria nacional bajo esta estrategia no estaba exento de contradicciones, pues la limitación del tamaño de los mercados nacionales, combinada con la creciente demanda de bienes de capital y otros componentes complejos a medida que avanza la industrialización interna, constituían factores limitantes para el desarrollo de la estrategia de sustitución de importaciones en los países de América Latina²⁴⁸.

Este giro hacia las oportunidades que ofrecía el desarrollo de la actividad industrial nacional significó un cambio en el “módulo de comercio internacional del siglo XIX”²⁴⁹, que imponía a los países en desarrollo la especialización en exportaciones de productos básicos, y se convirtió en un hecho histórico de inmensa relevancia para comprender el siglo XX en América Latina. Más aún, se trata de un cambio imprescindible cuando se trata de comprender las características regionales de los problemas históricos sobre los que ha versado la presente investigación: el proceso de liberalización comercial, la inserción de los países en desarrollo en la globalización económica en la segunda mitad del siglo XX y, desde luego, la posición subordinada de estos países en las relaciones internacionales del comercio, así como las causas del desequilibrio en la balanza comercial de estos países ocasionados por el modelo de comercio implantado por el GATT.

²⁴⁸ Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo, Informe de Raúl Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, inaugurada en Ginebra, Suiza, 23 de marzo de 1964*. (México: Fondo de cultura Económica, 1966) 16-20.

²⁴⁹ Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo...* 20.



Fuente: elaboración con datos tomados de CEPAL (1978). *Series históricas del crecimiento de América Latina*, pp. 40-44 (los datos de esta gráfica están en el Anexo 2, tomados de CEPAL (1978). *Series históricas del crecimiento de América Latina*, pp. 40-44).

La ruptura con el viejo esquema de inserción en la economía internacional ofrecía grandes ilusiones, sobre todo para que se llegara a un momento en que surgieran nuevas formas de la división internacional del trabajo y de relaciones internacionales, que posicionaran a los países latinoamericanos en una mejor correlación económica y política internacional. Personajes como Raúl Prebisch consideraban que el surgimiento de estas nuevas relaciones internacionales en América Latina sólo podrían surgir como consecuencia de un esquema de planeación regional del desarrollo, que abarcara los distintos campos de la política económica, incluida la política para la inserción de los países en la economía global, proyecto que incluía los siguientes componentes: 1) un modelo de integración regional que permitiera la ampliación de la producción manufacturera y de los mercados nacionales, así como la eficiente división regional del trabajo, y la consecuente especialización industrial²⁵⁰; 2) una

²⁵⁰ Según el modelo Prebisch-CEPAL, no puede pretenderse una especialización productiva extrema, en que cada país se haga cargo de una industria en específico: “La especialización no debe buscarse en lo básico, sino en la distribución racional de la producción entre los países, en tal forma que cada uno pueda alcanzar en esta rama de la economía la eficiencia y la dimensión del mercado supranacional, que sólo puede obtenerse mediante una zona de libre comercio que nos conduzca al mercado común”; ver Raúl Prebisch, “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana. Exposición del Dr. Raúl Prebisch Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en la Segunda Conferencia Interparlamentaria Americana, Santiago de Chile, octubre de 1961”, en *Obras escogidas* (Bogotá: Plaza y Janes, 1970) 346-347.

nueva política comercial de bloque regional, o mercado común latinoamericano, acorde con el nuevo proyecto de desarrollo; y 3) una política de sustitución de importaciones.

A esta concepción planificada del desarrollo y la integración económica se le ha conocido como la *teoría Prebisch-CEPAL del desarrollo económico para América Latina*²⁵¹, y versó sobre lo que la CEPAL denominó como un “examen sistemático sobre los problemas de desarrollo económico de la región”, que consistió en la sistematización e interpretación de los datos disponibles sobre las dinámicas económicas mundiales y regionales, adelantados por la CEPAL desde su nacimiento en 1948²⁵². De manera que en el segundo informe anual de esta comisión económica regional, correspondiente al periodo 1949-1950, se presentó como conclusión que los problemas centrales del crecimiento económico latinoamericano consistían, entre otros, en los siguientes factores: 1) el desequilibrio externo, es decir, el desequilibrio de las balanzas comerciales y el desnivel internacional en la distribución de los ingresos por el comercio internacional, que castigaba a América Latina; 2) el limitante al crecimiento de la producción interna de los países latinoamericanos debido el tamaño de los mercados nacionales, que se quedaban cortos en cuanto a la demanda, pero también en la oferta de bienes de capital y tecnológicos, en medio de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones; y 3) la lenta e inequitativa propagación del progreso técnico como producto de la división internacional del trabajo²⁵³.

Desde 1930 hasta 1949, concluía aquel segundo informe anual de la CEPAL, la economía latinoamericana en términos generales había sido satisfactoria, pero en los años 1947 y 1948 comenzó a observarse “[...] la interrupción de la bonanza que algunos países habían disfrutado en su comercio internacional. Una vez más, se ha manifestado la sensibilidad de

²⁵¹ Isidro Parra Peña, “Prólogo”, *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970) 21.

²⁵² En 1948, Raúl Prebisch ingresó a la Secretaría de la CEPAL, y dos años más tarde fue designado como secretario ejecutivo de esta comisión económica, cargo que desempeñó hasta 1963, cuando pasó a desempeñarse como director de la naciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que tuvo lugar en 1964, entidad que dirigió hasta 1969. En 1962, Prebisch fue nombrado director general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. En 1973 fue designado asesor especial del secretario general de la ONU, y en 1976 fue nombrado director de la Revista de la CEPAL. Véase la nota biográfica de Prebisch: *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970) 43-44.

²⁵³ CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, 11 de enero de 1951. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1003> (12/07/2018). En el momento de publicación de este informe la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL estaba a cargo de Raúl Prebisch.

la economía latinoamericana a las variaciones del comercio exterior”²⁵⁴. Se puede decir entonces que este informe significó el inicio de un segundo momento de conciencia latinoamericana sobre las oportunidades que ofrecía el escenario del comercio internacional en materia de desarrollo económico, pero también, de las tremendas contradicciones que desde él podrían acaecer sobre la región. El primer momento de conciencia fue el de los primeros años treinta, con el reconocimiento de las posibilidades de la política de industrialización por sustitución de importaciones.

En noviembre de 1956, los gobiernos pertenecientes al Comité de Comercio de la CEPAL solicitaron a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión que constituyera grupos de expertos que prepararan los estudios pertinentes para el establecimiento de un mercado regional, con tareas puntuales como el estudio del régimen de pagos multilaterales y la definición de las características de dicho mercado, es decir, su estructura y las normas que habrían de regir la participación de los países y los flujos de mercancías²⁵⁵. A principios de 1958 inició sus funciones el *Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano*. Como ya se ha dicho, se creó en aquellos años una conciencia latinoamericana del problema, pero también de la necesidad de encontrar un plan de acción. Con el agravante adicional, de que en 1958, como ya se ha explicado, se desvanecía de nuevo la suerte del crecimiento económico de la segunda posguerra mundial, debido a la baja de precios de los productos primarios, de modo que en este año las exportaciones latinoamericanas de estos productos fueron 700 millones de dólares más bajas que el año anterior, disminución que se debía no sólo a la caída del volumen de las exportaciones, sino que también a la caída de precios²⁵⁶.

El decenio 1950-1959 no fue del todo satisfactorio para la relación comercial de los países en desarrollo, ya que sus exportaciones tuvieron un crecimiento anual tan sólo del 4%, y si se excluye a los países exportadores de petróleo, el promedio anual de crecimiento es aún más bajo, lo que tuvo como consecuencia que “[...] la relación de intercambio [de estos países] empeoró, de manera que el poder adquisitivo de las exportaciones con respecto a las importaciones mejoró aún más lentamente: menos del 2% anual”. Pero a pesar de esta

²⁵⁴ CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1949* 407.

²⁵⁵ CEPAL, “El mercado común latinoamericano. Exposición del señor Raúl Prebisch...” 124.

²⁵⁶ CEPAL, “Introducción general”, *El mercado común latinoamericano* (México: Publicaciones de las Naciones Unidas, 1959) XI.

situación, los años de aquel periodo no constituyeron el peor momento en el comercio internacional de estos países, puesto que al iniciar la década de 1960 la situación se tornó aún más difícil, y según el informe publicado por la CEPAL en 1964, las tasas de crecimiento para el comercio internacional de los países no industrializados en los primeros cinco años de este último decenio señalaban que “[...] el déficit del balance de pagos de los países en desarrollo va en aumento; con tasas más elevadas que guardan relación con el objetivo del Decenio para el Desarrollo, el déficit sería aún mayor, si persisten las tendencias del decenio de 1950”²⁵⁷.

Como respuesta, Naciones Unidas ideó el programa internacional llamado *Decenio para el Desarrollo, 1960-1970*, el primer programa decenal de esta organización de Estados, el cual fijó como meta una tasa de crecimiento de la economía de los países en desarrollo del 5% en sus ingresos, durante todo el decenio. Programa sobre el cual Raúl Prebisch y la CEPAL objetaban esta meta de crecimiento fijada, argumentado que se trataba de estimaciones erróneas y bajas, pues los cálculos de la Comisión Económica indicaban que con esta tasa del 5%, al finalizar el año 1970, el déficit del intercambio de estos países sería inmenso, y podría llegar a alcanzar los 20.000 millones de dólares. Más aún, el crecimiento de los países en desarrollo sería inferior al 5%, si se consideraba la tasa media de crecimiento poblacional y la caída de precios de los productos básicos, con lo que no podría aumentarse el ingreso medio por habitante más que allá de un 2,6%²⁵⁸, valor este al que aspiraba el plan decenal.

El diagnóstico sobre la situación de los países latinoamericanos frente al comercio internacional parecía estar bastante claro a principios de los años cincuenta, la conciencia del deterioro de las condiciones económicas de los países en desarrollo, derivadas de las inequitativas relaciones del sistema internacional del comercio reglamentado por el GATT,

²⁵⁷ Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo...* 14.

²⁵⁸ Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo...* 13-16. No puede perderse de vista que en las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo social era entendido como el incremento del Producto Nacional Bruto *per cápita*. No fue sino hasta 1990, cuando el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) formuló y puso en marcha el concepto del Desarrollo Humano y los indicadores conexos para medir el concepto, que sintetizó en la fórmula matemática que se conoce como el Índice de Desarrollo Humano, que desde sus inicios mide el acceso a la salud, a la educación, a la renta, y desde luego, otros indicadores que se han adicionado con el paso del tiempo, como la libertad, la sostenibilidad y la participación política. Véase Keith Griffin, “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”, *Ensayos sobre el desarrollo humano*, coords. Pedro Ibarra y Koldo Unceta (Barcelona: Editorial Icaria, 2001).

de las consecuencias de la actuación dispersa de los países de la región en los escenarios internacionales, pero también de los proyectos de desarrollo regional dispersos y nada articulados. En este sentido, el *Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano* de la CEPAL lanzó una propuesta de lo que deberían ser las bases para la conformación del mercado regional latinoamericano, que habría de convertirse en la piedra angular sobre la que descansara un proyecto más amplio de comunidad económica latinoamericana, que incluyera también la integración social, a semejanza de lo que estaba sucediendo en Europa con la conformación de la unión económica, monetaria y aduanera, o mercado común europeo, bajo el nombre de Comunidad Económica Europea (CEE)²⁵⁹. El proyecto para el mercado regional latinoamericano estaba sustentado por principios sociales y políticos nada distintos de los discursos que expresaban el espíritu de la época que se inauguró el final de la Segunda Guerra Mundial y la reconfiguración del orden internacional, momentos en que se equiparaba el crecimiento económico con el desarrollo social, y de manera similar, el proyecto latinoamericano se basaba en “la exigencia social del desarrollo de los países latinoamericanos [...] para acelerar el crecimiento del ingreso real por habitante”, y construir una respuesta político-económica latinoamericana acorde con el escenario internacional, en el mismo sentido de los proyectos de integración económica y conformación de mercados regionales que estaba teniendo lugar no sólo en Europa Occidental, sino también en los países escandinavos y en los países de Europa Oriental que se encontraban bajo la esfera de influencia socialista²⁶⁰. Es decir, que el modelo latinoamericano de desarrollo económico que aspiraba fortalecerse a partir de los bloques económicos subregionales y regionales no se

²⁵⁹ La Comunidad Económica Europea (CEE) fue constituida en 1957 con la firma del Tratado de Roma, inicialmente conformada por el llamado grupo de los seis: Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Véase Rubens Ricupero, “La integración y el regionalismo en las américas”, 86; y Ramón Torrent, “El papel en los procesos de integración y concertación de actores externos...”, 92. Véase también el texto del Tratado de Roma de 1957, especialmente en su preámbulo: <http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/legislacion/pdfestatal/i12.pdf> (03/06/2018).

²⁶⁰ CEPAL - Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, “Bases para la Formación del Mercado Regional Latinoamericano”, *El mercado común latinoamericano*, CEPAL (México: Publicación de Naciones Unidas, 1959) 23. El documento “Bases para la formación...” está disponible en la versión en inglés en el repositorio de la CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18306/S5800075_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y (01/06/2018).

constituía como una excepcionalidad en los decenios de 1950 y 1960, sino que se trataba de una idea que rondaba por distintas regiones del mundo.

La propuesta presentada por el *Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano* de la CEPAL incluía doce principios o bases generales sobre las que debería descansar el diseño del mercado regional, entre las más destacadas se encuentran las siguientes: la inclusión creciente de países de la región al mercado común; que el mercado regional incluyera la libre circulación de todos los productos que en él se producían; la protección a los países menos desarrollados de la región, es decir, la lenta disminución de aranceles y restricciones por parte de éstos; una tarifa aduanera común frente al resto del mundo; la especialización industrial de los países con sustento cooperativo y distributivo²⁶¹. A esta formulación, la CEPAL la denominó como un concepto “dinámico del mercado común”, según la cual “El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula [...] completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano”²⁶².

Los objetivos centrales de este proyecto de integración económica regional se sintetizaban básicamente en dos: “a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y b) dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones”²⁶³. Objetivos cuyo desarrollo estaba planeado en dos etapas: la primera, con una duración de diez años, durante la cual debería reducirse el nivel medio de aranceles aduaneros entre países latinoamericanos y haberse eliminado muchos más limitantes tarifarios y administrativos al flujo de bienes y servicios, reducciones que deberían realizarse por grupos subregionales de países y por categoría de productos, con niveles de protección más altos para los países con menor desarrollo relativo; la segunda etapa debería estar precedida por una nueva negociación entre miembros del bloque económico regional,

²⁶¹ CEPAL - Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, “Bases para la Formación del Mercado Regional Latinoamericano”, 24 y 25.

²⁶² CEPAL, *El mercado común latinoamericano* 3.

²⁶³ CEPAL, *El mercado común latinoamericano* 7.

con el fin profundizar aún más las reducciones aduaneras²⁶⁴. El temprano proyecto cepalino para la integración económica regional constituía un programa para la liberalización comercial intrarregional, que contemplaba como una meta de su desarrollo la reducción del coeficiente de importaciones provenientes de fuera de la región, y que pasara a tener mayor peso el comercio recíproco al interior del bloque²⁶⁵.

En esa misma concepción teórica de equiparar el desarrollo social con el crecimiento económico, el modelo de análisis económico planteado por Prebisch y la CEPAL desde la década de 1950 para comprender la posición de los países latinoamericanos en el escenario del comercio internacional, estaba conformado por tres variables, todas ellas enfocadas a buscar el incremento sostenido y de mayor peso relativo de los ingresos internacionales, es decir, de los ingresos provenientes del comercio internacional. Este modelo consideraban que había varias formas de incrementar los recursos exteriores de los países en desarrollo, bajo un modelo de división internacional del trabajo que no encasillara a estos países a la mera exportación de productos básicos: 1) mediante las exportaciones adicionales de productos básicos, es decir, aumentando los volúmenes y buscando mejorar los precios internacionales de estos productos; 2) construyendo una vocación exportadora de productos manufacturados, de mayor valor agregado; y 3) a partir de la ayuda externa, representada en recursos financieros (préstamos) y ayudas al desarrollo. Un modelo en que, en cierta medida, cada una de estas variables es sustitutiva de las otras, de tal manera que:

[...] en la medida que no se logre resolver el problema recurriendo a una de ellas, se acrecentará la magnitud del problema en relación con las otras. Por ejemplo, si no se consigue mejorar en forma significativa la tasa de crecimiento de las exportaciones tendrá que acudir a una mayor aportación de recursos financieros internacionales. Y con cualquier tasa de crecimiento del conjunto de las exportaciones, cuanto menos se haga por ampliar las oportunidades de colocar productos alimenticios y materias primas, tanto mayor será la necesidad de abrir nuevos mercados para las manufacturas²⁶⁶.

²⁶⁴ CEPAL, *El mercado común latinoamericano* 10-11.

²⁶⁵ CEPAL, *El mercado común latinoamericano* 5. Véase el Anexo 3: Porcentaje de los productos primarios en el total de exportaciones de bienes, 1970-1998; y también el Anexo 1, concerniente al porcentaje de exportaciones e importaciones intrarregionales entre 1960 y 1989.

²⁶⁶ Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo...* 14 y 15. El deterioro de la relación de precios entre los años 1950-1960, esto es, la apreciación de las importaciones de productos manufacturados y la caída de precios y los volúmenes de las exportaciones de productos básicos, es una situación que debilitaba la efectividad de las aportaciones externas de recursos financieros, teniendo también presente que éstos, a su vez,

A este modelo de análisis habrá que sumarle un componente adicional, y es la consideración de que los déficits comerciales de cada país sólo podrían, como ya se ha dicho, superarse a partir de la ampliación de los mercados nacionales a través de la conformación de un bloque regional con sustento a una política económica conjunta en América Latina. De manera que la región habría de recobrar el crecimiento medio de los ingresos *per cápita* del 2,7% que tuvo entre los años 1945-1955, a fin de que la demanda de productos industriales se cuadruplicara entre 1959 y 1975, y que el 90% de esta demanda ampliada fuera suplida por la producción de los países latinoamericanos. En definitiva, el diagnóstico del modelo CEPAL-Prebisch requería que la industrialización latinoamericana no se llevara a cabo en compartimentos estancos, en cada país de manera aislada, pues tal como estaba sucediendo hasta finales de los años cincuenta, se trataba de un proceso socialmente oneroso, que no conseguía elevar el nivel de vida de la población de cada país y menos aún lograba absorber adecuadamente la productividad de la mano de obra disponible y su crecimiento demográfico. A todo lo cual habría que sumarle, que los procesos aislados de industrialización habían construido una tendencia regresiva en el ingreso de los trabajadores, determinada, entre otras, por las siguientes cuestiones: el régimen anacrónico de tenencia de la tierra, el proteccionismo a la producción industrial nacional en medio de la sustitución de importaciones (favoreciendo la posición monopólica de las élites industriales) y la deficiente competencia industrial²⁶⁷.

El modelo cepalino puede resumirse como una diagrama circular de factores sociales y económicos interrelacionados: incrementar al máximo el ingreso social dependía del progreso técnico, a partir del cual se conseguiría aumentar la eficiencia productiva, y con ésta se aumentaría la industrialización; con una política social adecuada se logrará aumentar el salario real de los trabajadores, y de esta manera se eliminará el desequilibrio de los ingresos *per cápita* entre los países de los centros económicos y los de la periferia, lo que permitiría acortar la brecha entre países industriales y países productores de productos primarios. En definitiva, como resultado del proceso de integración regional y del desarrollo

traen consigo una pesada carga por el servicio de las deudas internacionales. De manera que el servicio de la deuda externa venía a sumar también al déficit comercial, agravando la balanza de pagos internacionales de los países en desarrollo. Véase este mismo texto en la página 20.

²⁶⁷ Raúl Prebisch, "Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana..." 342-342.

de una política comercial para el desarrollo, es decir de una estrategia colectiva latinoamericana para la inserción en la economía global, las ventajas del progreso técnico dejarían de estar concentradas en los centros industriales²⁶⁸.

Es importante percatarse de la influencia del liberalismo económico en los planteamientos del modelo Prebisch-CEPAL para el desarrollo económico de América Latina, perceptible en conceptos tales como la profundización de la división internacional del trabajo (en este caso regional), la especialización productiva y la liberalización comercial creciente. Pero así mismo, es más interesante percatarse de los condicionamientos y adaptaciones conceptuales que este modelo propuso, pues todo lo que habría de suceder en cuanto a los lineamientos de la teoría económica liberal, debería suceder de manera matizada al interior del bloque económico regional, es decir, atendiendo a las particularidades de las sociedades de América Latina. Los tres conceptos que se acaban de mencionar no son entendidos por el modelo cepalino como una teoría económica convencional, aplicable indistintamente a cualquier realidad económica, en la que los agentes económicos quedan en la mejor ventaja posible y pueden producir los máximos resultados y alcanzar el equilibrio óptimo, siempre que se les permita actuar con libertad²⁶⁹. La máxima acumulación de capitales, la eficiencia en la distribución de los factores productivos (capital y trabajo), la generación de empleo, la especialización en la vocación productiva, entre otros, son procesos económicos que han sido entendidos por el modelo cepalino como procesos diferenciados por las realidades de los países no industrializados, que se han expresado en el modelo teórico del sistema centro-periferia, según el cual, el subdesarrollo es un proceso específico, producido por un forma de

²⁶⁸ Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* 481-482.

²⁶⁹ Raúl Prebisch reconoció en algún momento que su fuente teórica fundamental había sido la teoría económica neoclásica, arraigada entre muchos intelectuales a finales del siglo XIX y principios del XX, pero la tozuda realidad latinoamericana, sumada a su experiencia a cargo del banco central de Argentina en la década de 1930, seguida de su paso como consejero y secretario ejecutivo de la CEPAL desde 1948 hasta 1963, y luego en el escenario de la UNCTAD, lo llevaron a apartarse de sus arraigadas creencias. Decía Prebisch: “En los años treinta recomendé [estando a cargo del banco Argentino] medidas antiinflacionarias ortodoxas para eliminar el déficit fiscal y reprimir las tendencias inflacionarias, pero al mismo tiempo me alejé de la ortodoxia cuando hube de afrontar un grave desequilibrio de la balanza de pagos y aconsejé una resuelta política de industrialización y otras medidas orientadas a ese fin. [...] ¿Por qué ocurría que las políticas formuladas en los centros no podían aplicarse en la periferia?”. Véase CEPAL, “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento* (Santiago de Chile: CEPAL Publicaciones, 1987) 13-14; el subrayado es propio, no del texto original.

operar del sistema económico capitalista. A este enfoque cepalino de comprender las particularidades de los países en desarrollo se le ha llamado el “análisis estructuralista del subdesarrollo”, centrado en exponer que los “déficits” en el desarrollo hacen parte de tendencias que cobran un carácter estructural en el tiempo, que no se limitan a periodos o coyunturas específicos²⁷⁰.

La adaptación de aquellos tres conceptos de la ortodoxia liberal que propuso el modelo cepalino de los años cincuenta del siglo pasado -profundización de la división internacional del trabajo, especialización productiva y liberalización comercial-, significa, la recomposición misma del principio básico de David Ricardo, de las “ventajas comparativas”, merced al cual se produciría el intercambio internacional de mercancías: vender lo que mejor y más eficientemente se produce, y comprar aquellos bienes para los que se carece de ventajas en la producción. Así las cosas, puede decirse que el modelo cepalino para integración económica latinoamericana bajo un mercado común, significaba un giro a la estructura internacional del comercio, que ubicaba a los países en desarrollo como proveedores

²⁷⁰ Isidro Parra Peña, “Prólogo”, 31-32. El modelo cepalino propuesto en los años cincuenta, consideraba que sistema económico internacional estaba conformado por países que se agrupaban en el centro y la periferia: entre los primeros, aquellos países que irradiaban progreso técnico, especialización productiva y directrices internacionales del comercio; y un segundo grupo de países, la periferia, que quedaban supeditados a los centros, respecto de la absorción tecnológica y posición subordinada en el sistema productivo internacional. El modelo expresaba ante todo una forma para explicar por qué se producía la distribución desigual de los incrementos de la productividad internacional ocasionada por el avance técnico. Esta teoría ha sustentado que el significativo sector de la población económicamente activa de los países en desarrollo que quedaba fuera de la actividad productiva, tenía el efecto de minimizar los incrementos *per cápita* originados en el intercambio internacional de mercancías. Lo que equivale a decir que la caída de los salarios reales en los países de la periferia, producida por el exceso de fuerza de trabajo y por el bajo crecimiento de la actividad productiva, tenía a su vez repercusiones en la caída de precios internacionales de los productos primarios, que constituían la base exportadora de los países en desarrollo. La interpretación del modelo Prebisch-CEPAL respecto del proceso desarrollo de los países latinoamericanos sustenta que la propagación del progreso técnico desde los países de origen (el centro económico) hacia el resto del mundo (la periferia), es lenta e irregular, a lo que hay que sumarle el déficit comercial continuado de los países latinoamericanos, que produce el debilitamiento de los ingresos nacionales, pérdida de capacidad para impulsar la industrialización interna y debilitamiento de la capacidad para importar componentes indispensables para dicho desarrollo. La base del comercio internacional posterior a 1945 estuvo constituida por el intercambio entre productos manufacturados y productos primarios, hasta mediados de la década de 1980, cuando el comercio de servicios comenzó a tener gran relevancia y vino a modificar aquel sistema intersectorial de intercambio. Véase Edgardo Floto, “El sistema centro-periferia y el intercambio desigual”, *Revista de la CEPAL* 39 (1989): 147-165; y Armando Di Filippo, “La visión centro-periferia hoy”. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm> (12/07/2018); Raúl Prebisch, “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970) 105-161.

especializados de materias primas, y receptores de productos manufacturados. La posibilidad de alcanzar un desarrollo industrial interno profundo (no sólo nacional, sino que necesariamente regional), combinado con la exportación de productos básicos, reforzaría la posición latinoamericana en el sistema internacional del comercio, y conduciría a que la región obtuviera una proporción cada vez mayor del crecimiento de la economía internacional, situación que contribuiría a nivelar los ingresos per cápita de la población latinoamericana con respecto a la población de los países industrializados. En definitiva, la propuesta Prebisch-CEPAL versaba sobre un modelo estructural de desarrollo regional, no aislado, coherente e integrado con el sistema económico mundial, pero que propendiera por superar el desequilibrio estructural del sistema comercial internacional, es decir, los continuados déficits en la balanza de pagos los países de la región:

El desarrollo económico es fundamentalmente un proceso de formación y exaltación de las aptitudes nacionales para la técnica y para la producción. [...] A mi juicio –decía Raúl Prebisch-, no habrá un desarrollo económico apto, socialmente sólido y políticamente estable en América Latina, si no se hace un esfuerzo considerable para fomentar la aptitud nacional en la producción y el intercambio mediante mecanismos técnicos y financieros que tienen que complementar las tareas del mercado común latinoamericano. Creo que la solución de este problema de la iniciativa extranjera reside más en este proceso de vigorosa capacitación y en la propia iniciativa, que en medidas de limitación al acceso de capital extranjero, que si bien podrán ser objeto de consideración en ciertos casos, tal vez no tendrían los efectos positivos y dinámicos de una política de desarrollo interno²⁷¹.

3.3 Los primeros pasos hacia la integración económica latinoamericana

El proyecto latinoamericano para la inserción en la economía global ha guardado particularidades regionales en el periodo 1930-1980. Como lo exponía el economista argentino Raúl Prebisch, el surgimiento de la idea de un modelo de desarrollo interno basado en la industrialización de los países latinoamericanos irrumpió en los años treinta como un concepto que renovaba el antiguo esquema de inserción en el comercio internacional sustentado en el modelo primario-exportador. La idea de que el desarrollo industrial hacia adentro emprendido en los años treinta por los países latinoamericanos era una respuesta

²⁷¹ Raúl Prebisch, “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana...” 349-350.

obligada a las turbulencias de la economía mundial se mantuvo incluso con posterioridad a 1945, y una de las características más relevantes del modelo de inserción latinoamericana en la economía global, con posterioridad a este año, fue precisamente la de señalar al sistema internacional de comercio gestionado institucionalmente por el GATT, como un modelo de comercio desequilibrante y con consecuencias de retroceso para el desarrollo de los países no industrializados, exportadores de productos básicos, por cuanto se trataba de un modelo sustentado en el principio de reciprocidad mutua en las concesiones arancelarias entre países (sin importar las diferencias en sus estructuras productivas) y en la liberalización comercial tan sólo para los productos manufacturados.

A partir de 1950, la CEPAL fue pionera en denunciar el carácter estructural del déficit comercial de los países en desarrollo, o de la periferia del sistema económico internacional, como denominaba a este grupo de países la teoría cepalina de aquellos años. El modelo Prebisch-CEPAL argumentaba que el principio de acuerdos comerciales recíprocos aplicado a las negociaciones producto-a-producto entre países, reglamentados por el GATT, constituía un factor decisivo para que no se invirtiera la tendencia deficitaria del sector externo de los países en desarrollo, y para que estos no pudieran participar en mayor y mejor proporción del crecimiento de la economía mundial posterior a la segunda posguerra mundial.

Desde 1948, año en que ingresó como asesor a la secretaría ejecutiva de la CEPAL, la influencia intelectual de Raúl Prebisch se centró en conseguir que los países industrializados del GATT fijaran en sus mercados un sistema de comercio preferencial y generalizado (no selectivo) para los productos de los países menos desarrollados, es decir, que el esfuerzo que este economista desplegó desde la CEPAL se centraba en que el GATT echara abajo la rigidez del principio de reciprocidad, que no atendía a la estructura productiva de los países, sino que tanto países industrializados como países en desarrollo, debían otorgar reducciones arancelarias similares.

La insistencia de los países en desarrollo y de la CEPAL entregaron algunos frutos en la Ronda Kennedy de negociaciones del GATT (1964-1967), momento en el que se incorporó al texto fundacional de esta institución la *Parte IV, Comercio y Desarrollo*, que incluía un reconocimiento de que las partes contratantes desarrolladas no esperarían en lo sucesivo reciprocidad por los compromisos comerciales contraídos con otros países menos

desarrollados. Pero no fue sino hasta 1971 cuando se formuló de manera formal una disposición al interior del GATT aceptando que se introdujera una modificación en su texto (*Artículo I*), para replantear los principios de reciprocidad y trato de nación más favorecida (NMF), de manera que permitiera a los países desarrollados cerrar acuerdos con países en desarrollo en un marco normativo de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación²⁷², y para que los países en desarrollo pudieran alcanzar acuerdos comerciales entre ellos, sin que por la norma de NMF se tuvieran que extender obligatoriamente los beneficios de dichos acuerdos a los países industrializados del GATT. En definitiva, la persistencia de los países en desarrollo para flexibilizar el principio de reciprocidad era una lucha para que se estableciera un tratamiento diferencial en función del grado de desarrollo de cada país, y así atajar los desequilibrios acumulados por la operatividad del sistema internacional de comercio del GATT.

El proyecto propuesto por la CEPAL en los años cincuenta para la integración económica regional y la creación de un mercado común latinoamericano, constituyó un diseño para mejorar la inserción económica de la región en la economía mundial, el cual estuvo seguido por la primera iniciativa política de algunos países de la región que celebraron el primer Tratado de Montevideo en 1960, que recogía el espíritu del proyecto cepalino, firmado inicialmente por siete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; al cual se adhirieron pronto Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967). De manera que el proyecto de integración económica regional comenzó formalmente en 1960.

²⁷² Véase el apartado el apartado 2.1 de la presente monografía, “Los desequilibrios estructurales causados por el modelo del comercio internacional: la tendencia persistente al desequilibrio exterior de los países en desarrollo”. Al respecto pueden consultarse los siguientes documentos oficiales: AGATT, Raúl Prebisch, “Declaración de Raúl Prebisch, Secretario General UNCTAD”, COM.TD/W/49, 1967, p. 4. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/COMTD/W49.PDF> (12/01/2018); AGATT, “Declaración del representante de la UNCTAD en la cuarta reunión del grupo consultivo de los servicios de información y promoción comerciales”, SPEC/67/25, 1967, p.3. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/SPEC/67-25.pdf> (10/01/2018); AGATT, “Sistema generalizado de preferencias”, L/3545, 1971. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/3545.PDF> (12/01/2018); AGATT, “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, L/4903, 1979 https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tokyo_enabling_s.pdf (13/01/2018).

El Tratado de Montevideo de 1960 se estableció a partir de dos componentes básicos: la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el establecimiento de la zona de libre comercio entre los países firmantes. Este acuerdo de integración económica determinó tres tipos de acuerdos básicos para cumplir con el objetivo central de propiciar la liberalización del intercambio comercial intrarregional: 1) acuerdos de preferencia arancelaria; 2) acuerdos de alcance regional; y 3) acuerdos de alcance parcial. Igualmente importante fue la inclusión en este tratado de un tipo de acuerdos especiales, llamados los acuerdos de complementación económica, con la finalidad de romper la tendencia regional de desarrollo industrial en focos aislados y nada conectados, que tenían los siguientes objetivos: 1) promover el aprovechamiento de los factores de producción; 2) asegurar las condiciones equitativas de complementación; 3) facilitar la concurrencia de productos al mercado fuera de la región; y 3) impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países de la región²⁷³.

El propósito final de esta disposición de los acuerdos intrarregionales era el de acelerar la integración de las industrias dinámicas de nueva creación, es decir, aquellas instaladas en sectores productivos en los que no bastara tan sólo con modificar los procesos productivos, sino que fuese necesario tanto la inversión de importantes capitales, como la incorporación de una base tecnológica cada vez más compleja y que a su vez permitiera crear encadenamientos productivos y generar demanda en otros sectores internos. Entre este tipo de industrias se encuentran las siguientes: la siderúrgica, la petroquímica, y la industria mecánica (automotores, por ejemplo) y los bienes de capital²⁷⁴. La finalidad última del sistema de acuerdos intrarregionales contemplados en el Tratado de Montevideo de 1960 era la de lograr una rápida expansión de la base tecnológica industrial de los países firmantes, así como reducir las asimetrías de los países de menor desarrollo relativo de la región, todo esto como paso previo a la inserción de los países latinoamericanos en el sistema multilateral del GATT²⁷⁵.

²⁷³ Tratado de Montevideo de 1960, artículos 4 y 11. http://www.sela.org/media/267506/t023600002353-0-tratado_de_montevideo_-1960_-constitutivo_de_la_alalc.pdf (31/03/2018).

²⁷⁴ Raúl Prebisch, “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana...” 346.

²⁷⁵ José Antonio Ocampo, “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”*. Evento conmemorativo del centenario del nacimiento

Puede observarse que el Tratado de Montevideo obedecía al razonamiento de Raúl Prebisch, cuando éste sustentaba que las pruebas empíricas evidenciaban que los desequilibrios y distribución inequitativa del crecimiento económico no serían superados bajo la teoría neoclásica de la libre competencia y la no restricción de los factores productivos, sino que, bajo las realidades del capitalismo periférico, sería necesario acudir a formas de programación y planeación del desarrollo regional, pues el libre juego de la economía no conduciría al equilibrio²⁷⁶.

En 1961 entró en vigencia el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, al que posteriormente se adhirió Costa Rica (1962). *Grosso modo*, los planteamientos de este proyecto de integración económica regional también seguían el modelo propuesto por Raúl Prebisch y la CEPAL, y centraba sus esfuerzos en, además de profundizar la liberalización comercial entre las partes firmantes, la integración industrial, la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica, la creación de un programa de establecimiento de incentivos fiscales uniformes al desarrollo industrial, y desde luego, la creación de un mercado común centroamericano basado en una zona de libre comercio²⁷⁷.

En 1967 se produjo un paso más en la consolidación y ampliación del proyecto de integración económica regional, y los gobiernos de los Estados americanos acordaron la creación del Mercado Común Latinoamericano, que debería ponerse en funcionamiento de manera progresiva a partir de 1970 y estar plenamente activo en un plazo no mayor a quince años a partir de este último año, que se conformaría a partir de la integración y perfeccionamiento de los dos esquemas subregionales de integración existentes hasta ese momento, esto es, la

de Don Raúl Prebisch (Santiago de Chile: CEPAL, 2001) 4.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33122/1/S2001528_es.pdf (21/07/2018).

²⁷⁶ Raúl Prebisch, “Crítica de las teorías neoclásicas del liberalismo económico, 1979”, *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970) 65-70.

²⁷⁷ CEPAL, “América Latina: panorama actual de la integración y cooperación”, E/CEPAL/L.299, mayo de 1984, pp. 128-131.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35521/S8400012_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y (11-04-2018). Para consultar más asuntos sobre la evolución de este sistema de integración económica Centroamericano, véase también el texto CEPAL, “Integración y cooperación regionales en los años ochenta”, E/CEPAL/G.1 155/Rev.1, febrero de 1982, p. 32.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7472/S8229999_es.pdf?sequence=1 (16-04-2018).

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960) y del Mercado Común Centroamericano (MCC, 1962). Esta vez, el proyecto de integración latinoamericano contaba con un actor que hasta entonces había sido contemplado por la teoría cepalina de la integración económica de una forma genérica, denominado como la ayuda a la cooperación internacional a los países en desarrollo. Este componente internacional llegó con el nombre del programa estadounidense de Alianza para el Progreso, y se integraba al proyecto del Mercado Común como uno de los programas internacionales del presidente Kennedy, acogido por los mandatarios latinoamericanos de la ALALC y del MCC²⁷⁸. Si bien los EEUU no hacían parte del acuerdo para crear el mercado común, sí es cierto que daban su beneplácito a la iniciativa de integración económica de las subregiones latinoamericanas, y puede decirse que este es el primer antecedente de la participación activa de los EEUU en la conformación de un espacio de libre comercio en América Latina.

El proyecto de Mercado Común Latinoamericano contemplaba la acción multinacional para lograr sistemas de interconexión entre países en varios componentes de la infraestructura física: sistemas de telecomunicaciones, de energía, sistemas de carreteras (Panamericana, Carretera Bolivariana Marginal de la Selva unida con la carretera Transchaco), cuencas hidrográficas, y en la definición de regiones geo-económicas de interés comprendidas en territorios de dos o más países latinoamericanos participantes en el proyecto de integración. La declaración de los presidentes latinoamericanos en 1967 para la conformación del Mercado Común permitía ver explícitamente las motivaciones para emprender el esfuerzo de integración de los dos sistemas económicos subregionales:

El desarrollo económico de la América latina está gravemente afectado por las condiciones adversas en que se desenvuelve su comercio internacional. La estructura de los mercados, las condiciones financieras y las acciones que perjudican las exportaciones y otros ingresos del exterior de la América latina dificultan su crecimiento y retardan su proceso de integración²⁷⁹.

²⁷⁸ Declaración de Punta del Este de abril de 1967 - Reunión de Jefes de Estado Americanos. <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm> (02/05/2018).

²⁷⁹ Declaración de Punta del Este de abril de 1967..., Capítulo III. Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América Latina, formato de texto sin página. <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm> (02/05/2018).

El proyecto de integración económica latinoamericana, concebido como un modelo para el desarrollo de los países de la región por la CEPAL en la década 1950, estuvo en sintonía desde sus albores con el escenario multilateral del GATT, no sólo como contradictor del principio de negociaciones comerciales recíprocas, sino que también, dejando ver su disposición para adoptar los lineamientos internacionales en materia de liberalización comercial. A pesar de que en la década de 1960 había muy pocos países latinoamericanos que hacían parte del GATT (véase la Tabla 1, página 153), los proyectos de bloques económicos de esta región destacaban en sus informes periódicos los avances en cuanto al aumento de exportaciones e importaciones intrarregionales, facilitadas por concesiones arancelarias y reducción de barreras no arancelarias, así como por el notorio avance en la institucionalización y conformación de los órganos requeridos para administrar los asuntos de cada bloque subregional y del Mercado Común Latinoamericano. De esta manera, los informes sobre el avance de los programas de liberalización comercial de los dos bloques regionales latinoamericanos, que aspiraban a conformar sendas zonas de libre comercio, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, terminaban por constituirse en documentos de esencial relevancia para el conocimiento de la situación del comercio mundial al seno del GATT.

Si se mira con detenimiento, la relación entre el GATT y los bloques subregionales de integración económica de Latinoamérica (ALALC, MCC, y el Mercado Común Latinoamericano), entre las décadas de 1960 y 1970, no deben entenderse como una relación entre proyectos disyuntivos o incompatibles, por cuanto el GATT contemplaba en su texto fundacional que sus contratantes pudieran establecer uniones aduaneras y zonas de libre comercio, y como único condicionante establecía que las reglamentaciones y aranceles surgidos de la nueva zona de libre comercio, aplicables a los terceros países no integrantes de dicha zona o unión aduanera, y que a su vez fueran contratantes del GATT, no fueran más restrictivos ni más altos que los anteriores²⁸⁰. Estos proyectos latinoamericanos de integración económica, antes que un escollo para el multilateralismo, se convirtieron en pieza

²⁸⁰ AGATT, “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Texto consolidado, 1949. Artículo XXIV: Aplicación territorial - Tráfico fronterizo - Uniones aduaneras y zonas de libre comercio”, GATT/CP/2, abril de 1949. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATTCP/2.PDF> (12/04/2018).

fundamental para la mundialización del concepto de “liberalización comercial”, fundamento último del GATT y del nuevo orden económico internacional desde 1947²⁸¹.

Tabla 1. Países latinoamericanos integrantes del GATT en las décadas de 1960 1970

Ronda del GATT	Contratantes Latinoamericanos del GATT	Total contratantes
Dillon (1960-1061)	Chile, Haití, Perú.	26
Kennedy (1964-1967)	Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay.	62
Contratantes del GATT al 15 de febrero de 1980, a un año de finalizada la Ronda Tokio (1973-1979)	Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay ²⁸² .	117 (incluidas 30 excolonias y dos adhesiones provisionales: Colombia y Túnez)

Fuente: el GATT, actas finales de las rondas de negociaciones comerciales y arancelarias²⁸³.

La poca concurrencia de países latinoamericanos como contratantes del GATT, desde 1947 hasta 1980, como lo muestra el Cuadro 1, puede interpretarse como debida a la persistencia de dos asuntos: en primer lugar, el temor de los países latinoamericanos ante los desequilibrios en la balanza de pagos, causados por el modelo de comercio internacional implantado por el GATT desde 1947, escenario que los países en desarrollo entendían como riesgoso, pues cuanto más crecían las importaciones de bienes manufacturados, mayores serían los déficits en la balanza comercial y la escasez de divisas para adquirir bienes de capital y de base tecnológica que permitieran ampliar el desarrollo industrial interno, déficits difíciles de remontar en un escenario de inestabilidad internacional de los precios de productos básicos. Y en segundo lugar, por la por la persistencia de la idea de que, el desarrollo industrial nacional y la sustitución de importaciones, representaban un sistema de

²⁸¹ Diana Tussie ha señalado que la ALALC se constituyó como un híbrido entre estructuralistas cepalinos y partidarios del libre comercio más radical. D. Tussie, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT* (México D.F: Fondo de cultura económica, 1988) 140.

²⁸² También hacían parte del GATT en aquel momento los siguientes países: Trinidad y Tobago, y las islas Haití, Jamaica y Mauricio; ninguno de ellos se han incluido entre los contratantes latinoamericanos porque no hacían parte de ningún bloque de integración económica subregional.

²⁸³ Véase los siguientes documentos del archivo del GATT: “Acta final de la conferencia de negociaciones comerciales, 1964-67”, L/2813, del 7 de julio de 1967, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L3799/2813.PDF> (23/03/2018); “Participación en el Acuerdo General al 15 de febrero de 1980”, GATT/1260, de febrero de 1980, <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1260.PDF> (24/02/2018); y “Conclusion of the Tariff Conference”, Spec(62)210, del 13 de julio de 1962. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-210.pdf> (23/08/2018).

defensa ante la fuerte dependencia de las economías latinoamericanas con las oscilaciones coyunturales de las economías de los países industrializados, una idea que tuvo inicio en 1930 con el programa de industrialización por sustitución de importaciones, que se revalidó a principios de los años cincuenta con el modelo Prebisch-CEPAL para el desarrollo económico regional, y que tuvo su ocaso al iniciar los años ochenta. Pude percibirse que ambos asuntos están estrechamente relacionados.

Entonces bien, si se acepta la explicación de que la reticencia de los países latinoamericanos para volcarse al escenario del comercio internacional del GATT fue una reacción preventiva al deterioro del sector externo de las economías nacionales, que entroncaba con la idea de que para enfrentar los problemas de la economía internacional debía primar el desarrollo industrial a escala nacional y regional, como pasos previos a la inmersión en el sistema multilateral del comercio, entonces, ¿qué fue lo que produjo que los países latinoamericanos abandonaran un esquema de inserción internacional como el que se ha descrito, y se aventuraran a las liberalizaciones comerciales alejadas del paradigma que permaneció en las relaciones comerciales de la región desde 1930 la década de 1980? Dicho de otra manera, ¿por qué renunciaron los países latinoamericanos a actuar de manera coordinada en las negociaciones comerciales multilaterales y a emprender acciones conjuntas ante las instituciones internacionales, crediticias y del comercio? En definitiva, ¿qué fue lo que motivó el cambio de paradigma para la inserción en la economía mundial en América Latina en la década de 1980?

Se trata de preguntas difíciles de responder de manera precisa, o a partir de un solo ámbito de investigación, sea político o económico. Pero sí parece comprensible que cualquier posibilidad de acercarse a una conclusión razonada debe incorporar en sus explicaciones algunas de las principales características del escenario regional e internacional entre los años de 1950 y 1980.

3.4 Acción colectiva de los países latinoamericanos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional

En 1962 la ONU convocó la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que habría de celebrarse dos años después, y desde aquél año los países en desarrollo comenzaron a prepararse para convertir el escenario de la primera UNCTAD en la tribuna para su descontento. Este primer encuentro internacional centrado en la relación entre comercio internacional y desarrollo interno de los países se convirtió en el punto de inflexión para el descontento acumulado por los países en desarrollo desde los años cincuenta. La inequidad causada por el sistema internacional del comercio del GATT estaba agrupando a este numeroso grupo de países bajo una causa común para lograr un sistema general de preferencias comerciales de parte de los países desarrollados, así como lograr una liberalización comercial efectiva para sus productos de exportación. Todo lo cual es equivalente a decir que se trataba de una lucha contra las políticas proteccionistas de los países industrializados.

Al finalizar la primera UNCTAD en 1964, emergió con fuerza el entendimiento más importante de los países en desarrollo para lograr posicionar sus intereses en el contexto internacional, el denominado Grupo de los 77 surgió en medio de la Conferencia como escenario aceptado por las Naciones Unidas, para que éstos países desarrollaran conjuntamente sus propuestas para revertir las tendencias estructurales que los ponían en desventaja su desarrollo interno ante los países industrializados²⁸⁴.

En este contexto internacional, los países latinoamericanos no sólo tomaron parte de los encuentros y documentos preparatorios para la primera UNCTAD, elaborados por el Grupo de los 77, sino que también se agruparon en torno a la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), constituida formalmente en diciembre de 1964 en Lima, con la intención de que las acciones conjuntas de los países de la región tuvieran expresión internacional sin depender de manera exclusiva de la UNCTAD²⁸⁵. En los documentos

²⁸⁴ Crónica ONU, “Los comienzos del Grupo de los 77”. <https://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77> (08/07/2018); Muchkund Dubey - Crónica ONU, “La importancia histórica del Grupo de los 77”, <https://unchronicle.un.org/es/article/la-importancia-hist-rica-del-grupo-de-los-77> (08/07/2018).

²⁸⁵ CEPAL - División de Política Comercial, “Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Constitución y resoluciones, declaraciones, etc., adoptadas hasta enero 1971”, 1971, p. 2.

preparatorios para la Conferencia internacional de 1964, los países latinoamericanos se expresaban de la siguiente manera respecto de lo que debería ser una política de comercio internacional, acorde con el desarrollo económico de todos los países:

1) La estructura del comercio internacional tiende a ampliar la brecha que separa los niveles de vida de las naciones al impedir a las que están en vías de desarrollo una afluencia de recursos adecuada a sus necesidades de crecimiento económico y al polarizar los conocimientos técnicos [...] 2) Estos fenómenos universales adquieren en América Latina características especialmente graves. A pesar de los esfuerzos para aumentar el volumen de sus exportaciones, América Latina está siendo desplazada en el comercio internacional y, para impedir una disminución mayor de su crecimiento, ha tenido que recurrir a asistencia financiera externa, en términos tales que su servicio constituye una carga excesiva para su capacidad de pago.

Hay, por lo tanto, una contradicción evidente entre la política de préstamos y la política comercial aplicada por los países desarrollados al mundo en desarrollo. Por una parte, se le provee de recursos financieros y por la otra se le dificultan los servicios de esa deuda al limitar la expansión adecuada de sus ingresos de exportación. Esta contradicción se agudiza por el desmejoramiento de los precios de los productos de exportación de los países en desarrollo, en relación con el aumento de los precios de bienes que exportan los países industrializados²⁸⁶.

A este periodo de presión y rechazo contra las contradicciones del sistema internacional de comercio, los países en desarrollo lo han llamado un despertar de la conciencia sobre sus problemas estructurales, pero también, constituyó un despertar respecto de cuáles deberían ser las soluciones a los mismos. Los países latinoamericanos demandaban para que los países industrializados detuvieran las políticas proteccionistas y contrarias a la liberalización comercial que profesaba el multilateralismo del GATT, y advertían que existía una responsabilidad internacional, especialmente de los países que se habían beneficiado con el régimen internacional de comercio inequitativo implementado desde 1947 con el nacimiento

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34028/S7100940_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y (01/09/2018).

²⁸⁶ Representantes de los gobiernos de los países latinoamericanos, “Carta de Alta Gracia”, *El Trimestre Económico* 31.123(3) (1964): 471; documento emitido el 8 de marzo de 1964, durante la reunión preparatoria de los países latinoamericanos para fijar una política unificada de comercio exterior en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. https://www.jstor.org/stable/20855742?seq=1#page_scan_tab_contents (29/08/2018); el subrayado es propio, no del documento original. En 1963 el Fondo Monetario Internacional instituyó el sistema de créditos compensatorios, al que podían acudir los países afectados por la caída de sus ingresos de exportación; al respecto véase CEPAL, “América Latina y la Tercera UNCTAD”, enero de 1972, E7CN.12/L.74. <http://archivo.cepal.org/pdfs/1972/S7200264.pdf> (09/04/2018).

del GATT. Por tanto, era también responsabilidad de los países industrializados, beneficiarios del sistema, permitir y contribuir al cambio de la estructura internacional²⁸⁷.

La nueva estructura internacional del comercio requerida por los países latinoamericanos debería dar solución a los principales problemas que aquejaban la economía regional, entre los que se encontraban los siguientes: 1) la participación decreciente de América Latina en el comercio mundial de los productos básicos, no sólo frente a otros países en desarrollo, sino también frente a los países industrializados; 2) el deterioro estructural de la relación de precios entre productos básicos y productos manufacturados; 3) que se hiciera efectiva la disminución y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que limitaban el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados de los países desarrollados; 4) la caída del comercio internacional de los productos manufacturados y semimanufacturados de la región; 5) la inestabilidad internacional de los precios de los productos básicos; 6) conseguir participación efectiva en las negociaciones para reformar el sistema monetario internacional; y 7) la revisión de los términos y plazos de la deuda externa²⁸⁸.

La década de 1950 es considerada como el momento de la conceptualización del modelo de desarrollo económico y social latinoamericano, cuando se definió la naturaleza, alcance y sentido de la inserción regional en el sistema económico internacional. En estos años los desarrollos de la CEPAL comenzaron a tener influencia en los gobiernos regionales. Los años sesenta fueron los años de la construcción política y puesta en marcha de las teorizaciones cepalinas, surgieron los tratados para la construcción de zonas de libre comercio en Centro y

²⁸⁷ Representantes de los gobiernos de los países latinoamericanos, “Carta de Alta Gracia” 472-473.

²⁸⁸ CEPAL, “América Latina y la Tercera UNCTAD”, E7CN.12/L.74, enero de 1972, pp. XII-XXI. <http://archivo.cepal.org/pdfs/1972/S7200264.pdf> (09/04/2018). Nota: estas afirmaciones están debidamente sustentadas por datos recopilados por la CEPAL, y pueden consultarse en el texto citado. Véase especialmente las series estadísticas de los Cuadros 1, 2, 3 y 4, en las páginas 1-7. A partir de la documentación consultada, se percibe la temprana preocupación de los países latinoamericanos por el continuo endeudamiento en que han incurrido para hacer frente al déficit monetario producido en el sector externo, de manera que estos países planteaban ya en 1971 la urgencia por acordar mecanismos que les permitieran llegar a acuerdos sobre los plazos de amortización, pero más importante aún, la necesidad de hacer un proceso de consolidación de la deuda externa, que les permitiera acometer las negociaciones de manera conjunta; véase CEPAL - Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, CECLA, “Declaración de Lima”, en *Constitución y resoluciones, declaraciones adoptadas hasta enero de 1971*, p. 11. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34028/S7100940_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y (01/09/2018).

Suramérica (el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), fue el decenio de crecimiento de las exportaciones intrarregionales²⁸⁹ y de avances importantes de la integración económica y política, pero al finalizar la década se presentaron las primeras crisis y divisiones, lo que marcó la aparición de proyectos de integración regional que se sobreponían con otros ya existentes, como fue el caso del Grupo Andino (1969)²⁹⁰. Al iniciar los años setenta, se produjo el retroceso de los proyectos regionales de integración, producto de la crisis económica y financiera internacional, que vino a agravar la situación del crecimiento económico de los países en desarrollo no productores de petróleo, limitando así las posibilidades para remontar los déficits comerciales acumulados en las dos décadas pasadas, y limitando también las expectativas de crecimiento económico, de aquellos años y futuras:

Conviene señalar en primer lugar, que el crecimiento de las exportaciones mundiales en 1970 no se apartó del modelo tradicional de crecimiento observado en los últimos dos decenios, cuyos principales rasgos fueron: 1) las tasas más altas de expansión se encuentran en el grupo de países desarrollados; 2) el sector más dinámico del comercio corresponde a las manufacturas y, 3) las fluctuaciones de precios afectan con particular intensidad a los productos agrícolas y mineros (que suministran el grueso de los ingresos de exportación de los países en desarrollo) y son generalmente el factor determinante del deterioro de la relación de intercambio entre estos países y los desarrollados²⁹¹.

La crisis económica mundial de los años setenta generó un escenario regional proclive para las reformulaciones teóricas, y sobrevino el debilitamiento de los conceptos del modelo Prebisch-CEPAL para la integración económica y el desarrollo regional. En el primer lustro de los años setenta se revitalizó la influencia de los economistas del nuevo-liberalismo, que hicieron su arribo a América Latina con el golpe de Estado de Augusto Pinochet en Chile en 1973 y la asesoría en asuntos económicos que le brindó Milton Friedman.

En este panorama de facilismo financiero y de fragilidad de la integración para superar las nuevas prácticas en las relaciones económicas internacionales, el surgimiento del SELA, OLADE, GEPLACEA, etc., sólo se explica por la elevada capacidad de convocatoria de algunos gobiernos con visiones suficientemente claras acerca de la labor regional. Los nuevos esquemas surgen e inician sus actividades en un clima de bastante escepticismo o indiferencia, con una amplia participación de países en los cuales

²⁸⁹ Jaime Stay, “Los procesos de integración en América Latina...” 45.

²⁹⁰ CEPAL, “América Latina: panorama actual de la integración y cooperación”, pp. 128-131.

²⁹¹ CEPAL, “América Latina y la Tercera UNCTAD” p. 1.

primaba la idea de controlar por dentro los procesos y mantener en rangos limitados las proyecciones que los nuevos entes podrían alcanzar²⁹².

Los propósitos de la acción colectiva de los países en desarrollo durante las década de 1960 y 1970, y todas sus acciones en escena de las relaciones internacionales del comercio, puede resumirse en las palabras del Grupo de los 77, que expresaba que su acción conjunta buscaba establecer una nueva estructura de las relaciones económicas internacionales, con sustento en una división internacional del trabajo dinámica, pero que no fuera contraria a los países en desarrollo. Por lo tanto, este grupo de países declaraba que todas las acciones de sus integrantes se encaminaban a conseguir el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, basado en los siguientes principios:

[...] equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia²⁹³.

Es importante recordar que el orden económico internacional de la segunda posguerra mundial descansaba sobre tres pilares básicos: el sistema económico, el sistema monetario y el sistema del comercio. Aquel nuevo orden internacional que proponían los países en desarrollo en la década de 1970 debería reformular el sistema internacional del comercio, a

²⁹² CEPAL, “América Latina: panorama actual de la integración y cooperación”, p. 129. El texto citado hace referencia a tres organismos conformados por los países latinoamericanos en la década de 1970 para desarrollar tareas de coordinación y cooperación en asuntos técnicos y de estrategias comunes para los productos latinoamericanos en el mercado internacional. Surgieron en el marco conceptual del proyecto cepalino, que recomendaba que los bloques económicos regionales de integración se dotaran de instituciones que representaran sus intereses en el escenario internacional. Cada una de estas organizaciones se ha dedicado a sectores económicos estratégicos para América Latina: la OLADE (1973), Organización Latinoamericana de Energía; el SELA (el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (1975); el GEPLACEA (1977), Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar.

²⁹³ Naciones Unidas, “Resolución 3201 (S-VI). Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, *Resoluciones aprobadas sobre la base del informe de la comisión ad hoc del sexto periodo extraordinario de sesiones*, Asamblea General ONU, mayo de 1974. <https://undocs.org/es/A/9559> (03/09/2018). El primero de mayo de 1974 fueron aprobados por resolución de la Asamblea General de la ONU dos proyectos de resolución presentados por el Grupo de Países no Alineados, que incluían la declaración anterior (resolución 3201 (s-VI)) y el “Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional” (resolución 3102 (S-VI)). http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_s.pdf (07/09/2018).

partir de las siguientes bases: que los países industrializados no esperaran reciprocidad por concesiones comerciales a los países en desarrollo, o que las concesiones de éstos países fueran proporcionales a su estructura económica; que los países desarrollados debían garantizar el acceso sin discriminación a sus mercados de las exportaciones desde países en desarrollo, con el fin de garantizar los ingresos de éstos últimos y equilibrar las balanzas comerciales; las preferencias arancelarias concedidas entre países en desarrollo no debían extenderse de forma inmediata a los países industrializados, a fin de que se pudiera fortalecer el comercio entre países en desarrollo, con estructuras productivas y competitivas menos dispares²⁹⁴. Respecto del sistema monetario internacional, el Grupo de los 77 demandaba tan sólo la democratización de las instituciones y de las decisiones al respecto, de manera que la participación de los países en desarrollo fuera “plena y efectiva en todas las etapas de adopción de decisiones para formular un sistema [monetario] internacional equitativo y duradero”²⁹⁵.

Durante la década de 1970, y aún durante la crisis económica latinoamericana en los años ochenta (la llamada crisis de la deuda), no pocos pensaban que la crisis y la inestabilidad de los tres pilares del orden económico internacional de la segunda posguerra -los sistemas

²⁹⁴ Hay que recordar que el texto del GATT contenía la llamada cláusula de la Nación más Favorecida (NMF), según la cual, las concesiones hechas por cualquier país del GATT a otro, se activarían de manera inmediata para cualquier otro contratante del Acuerdo. La consecuencia de esta cláusula es que los países en desarrollo estaban temerosos de llegar a acuerdos comerciales entre ellos, pues de inmediato dicho acuerdo facultaba a los países industrializados a obtener las mismas ventajas, con lo que aparecía un competidor mucho más fuerte, que podría arrasarse la competencia en los mercados internos.

²⁹⁵ En la resolución 3202 (S-Vi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1 de mayo de 1974), “Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, cuyo borrador inicial de resolución fue propuesto por el Grupo de los 77, la organización de naciones no sólo aceptaba que era evidente el desequilibrio económico creciente entre países desarrollados y los que se encontraban menos desarrollados, sino que planteaba la necesidad de reconfigurar el sistema monetario internacional en aquellos aspectos que eran contrarios al desarrollo de los países no industrializados y que propiciaban dichos desequilibrios, entre los aspectos más importantes que se habrían de transformar se encuentran los siguientes: 1) contener la inflación de los países desarrollados, antes de que los efectos alcanzaran a los países en desarrollo; 2) eliminar la inestabilidad de los tipos de cambio, por cuanto creaba incertidumbre en el comercio de productos básicos; 3) que se creara un programa para aumentar sistemáticamente la liquidez internacional, a través de programas multilaterales, no sólo de forma unilateral por las potencias económicas; entre otras. Nótese que con este Programa de Acción, los países en desarrollo y Naciones Unidas reconocían desde 1974 dos problemas que configurarían el escenario de crisis de la deuda pública de este grupo de países en los años ochenta, es decir, la escasa liquidez a que fueron sometidos por parte de los organismos internacionales de crédito y la inestabilidad de las deudas públicas debido a la inestabilidad de los tipos de cambio y de intereses de los créditos.

financiero, monetario y del comercio-, eran manifestación irrefutable de que el mundo caminaba hacia una nueva forma de la división internacional del trabajo más amable con los países en desarrollo, y hacia un conjunto de relaciones internacionales que le darían sustento a este nuevo orden económico internacional²⁹⁶. La crisis del orden económico internacional no era entendida como un paso hacia la radicalización de las condiciones que generaban los problemas estructurales del subdesarrollo, era vista incluso como forma de alcanzar un escenario internacional de concertación.

Tanto el sistema de integración económica latinoamericano, como la liberalización comercial intrarregional, entendidos como paso previo a la liberalización comercial hacia afuera de la región y de una inserción más abierta en la economía global, deben ser considerados como un sistema planeación y preservación adoptado por las economías latinoamericanas frente a la fuerte competencia de las potencias industriales y comerciales del sistema global. Las posiciones del Grupo de los 77 pueden ser señaladas de *ideologizadas* o *antiimperialistas*, porque se alineaban con las causas de la descolonización de la segunda posguerra mundial²⁹⁷, pero lo cierto es que el proyecto para la integración económica latinoamericana, desde su formulación en los años cincuenta, había seguido todos los cauces institucionales, y nunca esgrimió causa alguna en contra de las potencias mundiales o del liberalismo económico.

Los pronunciamientos y acciones conjuntas de los países en desarrollo entre las décadas de 1960 y 1970 dan cuenta de un momento particular de las relaciones internacionales; la crisis del orden económico internacional de la segunda posguerra mundial estaba determinada por dos factores: la imposibilidad de garantizar el bienestar económico a todos los países del mundo, y la dificultad para garantizar las tasas de crecimiento económico experimentadas entre los años 1945 y 1972. En medio de esta crisis, los países en desarrollo demandaban a Naciones Unidas que asumiera su responsabilidad en cuanto a facilitar el cambio hacia un nuevo orden económico internacional, ya que desde 1945 la organización de naciones había asumido un papel central en la gestión del sistema internacional, reconfigurado luego de terminada la guerra y, por esta razón, debería facilitar las transformaciones correspondientes

²⁹⁶ Guillermo Maldonado L., “América Latina y la integración: opciones frente a la crisis”, *Revisa CEPAL* 27 (1985): 57.

²⁹⁷ Grupo de los 77 - Naciones Unidas, “Resolución 3201 (S-VI). Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, primer punto de esta declaración.

para superar los desequilibrios causados en la economía de los países en desarrollo. En definitiva, la intención de este grupo de países, bien que actuaran desde las expresiones regionales, como en el caso de los países latinoamericanos desde la CECLA, o que lo hicieran desde el Grupo de los 77 o desde el Grupo de Países no Alineados, no era otra que encontrar una salida efectiva al problema del subdesarrollo. En ningún momento parece que se plantearan subvertir el orden de cosas en cuanto a la naturaleza liberal del orden económico internacional. Los Estados que habían logrado su descolonización reclamaban ser incluidos en los ámbitos de decisiones y no seguir sujetos a las que tomaron con anterioridad sus antiguas metrópolis (como la participación en la liberalización comercial del GATT), y el resto de los países no industrializados defendían que la condición de menor desarrollo (o subdesarrollo) económico y social estaba determinada por factores externos propios del sistema económico internacional dominado por las potencias económicas, especialmente del sistema internacional del comercio implantado por el GATT, y que las causas del subdesarrollo no descansaban en problemas endógenos debidos de manera exclusiva a las condiciones propias de cada país²⁹⁸.

3.5 El “momento de libre comercio”²⁹⁹

Al iniciar la década de 1980, la caída del producto interior bruto de todos los países latinoamericanos acentuó el deterioro del comercio intrarregional latinoamericano, y a medida que transcurría la década quedaba claro que el comercio facilitado por los esquemas

²⁹⁸ Ahmed Mahiou, “La declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf (07/09/2018).

²⁹⁹ El “momento de libre comercio” es el concepto que ha usado Francisco Robles Rivera para nombrar la explosión de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que se produjo en América Latina desde finales de los años ochenta, entre los que destacaban los acuerdos entre países no industrializados y países con potente desarrollo industrial y económico. Este autor plantea que esta oleada de libre comercio surge ante el agotamiento del modelo liberalizador de las reducciones arancelarias unilaterales (conocidas como apertura económica), efectuadas por los países latinoamericanos en el marco de los programas de ajustes estructurales llevados a cabo desde la década de 1980 por los compromisos adquiridos con las instituciones multilaterales de crédito y la banca privada, que consistieron en reducir el gasto público y en la venta de los activos y empresas estatales, con la finalidad de ganar liquidez y hacer frente a la deuda externa. F. Robles Rivera, “Los de entonces ya no son los mismos: acumulación por desposesión en la última década en El Salvador y Costa Rica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos* 37 (2011) 105-137.

de integración regional ya no era comprendido por los gobiernos como un elemento importante para superar la crisis regional³⁰⁰. En estos años difíciles el proyecto de integración económica regional no logró remontar los discursos oficiales de buena voluntad, pero con poca capacidad ejecutiva y de desarrollo. Con la crisis de la deuda latinoamericana sobrevino el predominio de los intentos aislados de los países para renegociar la deuda y conseguir atraer los escasos créditos internacionales y la inversión extranjera directa para reactivar las economías latinoamericanas (véase el Anexo 4, que contiene datos sobre la llegada de inversión extranjera directa a América Latina en las décadas de 1980 y 1990), lo que condujo a la competencia entre países, cerrando de esta manera el impulso en cooperación y coordinación de la acción internacional alcanzado por el proyecto de integración económica latinoamericana y de inserción como bloque político-económico en el proceso de globalización económica. Todo esto en un marco de lo que el estudioso de la economía latinoamericana, Jaime Stay, ha llamado la “devaluación de los objetivos integradores”³⁰¹:

La lentitud en el crecimiento de la economía mundial [en los años ochenta] y, por lo tanto, del comercio internacional, conspira contra la necesidad de expandir las exportaciones que enfrentan las endeudadas economías de la región. Del mismo modo, los desequilibrios macroeconómicos de la economía estadounidense —déficit fiscal, altas tasas reales de interés, déficit comercial— introducen incertidumbres que afectan muy especialmente a la América Latina y el Caribe, en vista del importante relacionamiento comercial recíproco y la magnitud del endeudamiento de la región con la banca privada de ese país.

La pérdida de dinamismo y el creciente desequilibrio de la economía mundial no sólo han desacelerado el ritmo del comercio internacional, sino que también están modificando sus reglas de juego. Las formas de comercio administrado y compensado, no siempre compatibles con las normas y el espíritu del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), están proliferando en el comercio Norte-Sur, y también entre las relaciones entre países del Norte, como contrapartida del proteccionismo que a nivel nacional están practicando los grandes centros industriales para preservar sus mercados nacionales y defender sus niveles internos de actividad³⁰².

³⁰⁰ Las variaciones en el producto interior bruto de los países latinoamericanos entre 1978 y 1994 pueden consultarse en: CEPAL, *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995* (Chile: Fondo de Cultura Económica) 11 (29/08/2018).

³⁰¹ Jaime Stay, “Los procesos de integración en América Latina...” 48-52.

³⁰² CEPAL - Estudios e informes, *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: División de Comercio Internacional y Desarrollo - CEPAL, 1987) 17-18.

En medio de la incertidumbre regional de los años ochenta, pero en una esfera global, se producía también el ascenso del proyecto más radical para la liberalización comercial de globalización económica iniciada en 1947 con el GATT, esto es, el proyecto para la liberalización del comercio de servicios y del flujo internacional de capitales, emanado de la séptima y octava rondas de negociaciones comerciales de GATT, la Ronda de Tokio (1973-1979), y la Ronda de Uruguay (1986-1994), respectivamente³⁰³.

Este proyecto para la aplicación de la liberalización comercial al emergente sector de los servicios -incluidos los servicios bancarios y de seguros, así como la liberalización para los flujos de capitales, es decir, la llamada globalización financiera- coincidió con la crisis de la economía latinoamericana³⁰⁴. Y esta coincidencia temporal fue la que determinó que en América Latina se produjera el súbito giro en el modelo de inserción en la globalización económica: pasando desde el modelo de acción como bloque económico regional (coordinado y cooperativo), al modelo de inserción país-a-país. Pasando desde una forma de liberalización comercial extra-regional programada, discrecional y condicionada al desarrollo técnico y económico alcanzado por los países, y probada antes que nada entre economías con estructuras productivas y comerciales similares, a una forma de liberalización comercial radical, irrestricta y con acuerdos con países con un alto grado de desarrollo industrial y comercial. Pero sobre todo, el escenario de los años ochenta significó para

³⁰³ Amalia Stuhldreher, “La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe”, *Revista de Estudios Internacionales* 145 (2004).

³⁰⁴ Son varios los acontecimientos a partir de los cuales se puede explicar el giro en el modelo o patrón de inserción de América Latina en la economía global en los años ochenta. Pero especialmente importante e influyente ha sido el viraje internacional hacia la liberalización comercial de la economía financiera y de los servicios, no sólo la liberalización de la economía productiva, empresarial y de transformación de materias. La relación estrecha entre esta economía financiera y la consolidación hegemónica de los EEUU son consideradas por varios autores como la pieza clave de la globalización económica que ha caracterizado al mundo unipolar desde la década de 1980. Ver María Conceição Tavares y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario (1998): 222. En este mismo número de la Revista CEPAL se presenta un excelente análisis de los argumentos teóricos esgrimidos desde la ortodoxia del nuevo liberalismo económico en favor de “globalizar la libre movilidad del capital”: David Felix, “La globalización del capital financiero”. Ver también Francisco Robles Rivas, “Los de entonces ya no son los mismos...”.

América Latina “[...] un quiebre radical en las tendencias de política económica que habían predominado desde los años 1930”³⁰⁵.

**Ingresos netos globales de Inversión Extranjera Directa, por bloques de países,
1990-1996**

(En millones de dólares constantes de 1990)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Países desarrollados	176346	109534	112071	127188	124254	175363	174053
Economías en transición	300	2336	4161	5763	5133	12195	10249
Países en desarrollo	30979	39849	47883	62245	81768	86034	111812
Economía mundial	207625	151719	164115	199196	211155	273592	296114

Fuente: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 179.

**Ingresos netos de Inversión Extranjera Directa en países en desarrollo, por regiones,
1985-1996**

(En millones de dólares de 1990)

REGIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
África	2160	2626	2950	3383	4796	4003	4137	24055
A. Latina y el Caribe	8359	14715	16590	15858	26369	25636	35431	143959
Europa en desarrollo ^a	149	186	216	247	322	314	477	1912
Asia en desarrollo	20311	39848	47883	66246	81769	86034	111812	464571
Total Anual	30979	39848	47883	66246	81769	86034	111812	464571

Fuente: FUENTE: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 179.

^a Incluye Bosnia Herzegovina, Croacia, Malta, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia.

Al entender de E. V. K. FitzGerald, este nuevo régimen comercial implementado por los gobiernos latinoamericanos en la década de 1980 ha comportado profundas consecuencias en el diseño de la política económica de los países de la región:

Al nivel macroeconómico, esto va acompañado de una política fiscal destinada a evitar una excesiva demanda interna y a promover la inversión privada. Al nivel microeconómico, se desmantelan los mecanismos de la intervención del gobierno en los mercados de productos y factores, para permitir la

³⁰⁵ Ver la cita en Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad...* 213; Diana Tussie, “América Latina en el sistema mundial de comercio” 2.

reasignación de capital y mano de obra hacia actividades que puedan competir en el mercado internacional³⁰⁶.

El escenario de crisis económica latinoamericana, no sólo estuvo determinado por la crisis de la deuda, sino que también, y principalmente, por el conjunto de problemas estructurales acumulados que venía imponiendo el sistema internacional del comercio a los países en desarrollo, tales como los déficits en el intercambio comercial entre productos manufacturados y productos básicos, el bajo precio de los productos básicos, o el trato discriminatorio y las políticas proteccionistas de los países industrializados; problemas estructurales que los países latinoamericanos habían arrastrado desde décadas atrás. Los efectos por los déficits adquiridos gracias al sistema de comercio internacional del GATT no sólo significaron una pérdida de liquidez monetaria, sino que repercutieron también en una pérdida de oportunidad para el desarrollo técnico y económico nacional: “Por ello, el incremento del comercio debe calificarse no sólo en función de sus efectos sobre el balance de pagos, sino que muy principalmente en relación con el impacto que tiene sobre el desarrollo de cada país, y en especial de sus estructura industrial”³⁰⁷.

La crisis de la deuda externa latinoamericana está referida a un auge en la década de 1960 de los organismos financieros multilaterales, lo que propició que se configurara un ciclo de financiamiento externo de largo plazo para las economías regionales, que inició a principios de esta década y terminó con la explosión de la crisis nada más comenzar los años ochenta. El endeudamiento habría iniciado tímidamente en los años sesenta y se generalizó en los setenta, décadas en las que las instituciones financiera multilaterales (Banco Interamericano

³⁰⁶ E. V. K. FitzGerald, “El nuevo régimen comercial, la conducta macroeconómica y la distribución del ingreso en América Latina”, *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, comp. Víctor Bulmer-Thomas (México: Fondo de Cultura Económica, 1997) 43. En este libro puede encontrarse interesantes artículos que analizan asuntos como los efectos del nuevo modelo comercial implantado en América Latina ha tenido sobre la distribución de la renta, la pobreza, el mercado laboral, las afluencias de capital, y el sector manufacturero. Para comprender los efectos del nuevo modelo comercial y de inserción en la economía global sobre otros aspectos tales como la transferencia de tecnología, la seguridad nacional, las limitaciones migratorias y los problemas fronterizos, véase el texto de Carlos Martínez Becerra (ed.), *Integración regional. Fronteras y globalización* (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Económicas, 2004).

³⁰⁷ CEPAL, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, E/CEPAL7G.1155/Rev.1 (Santiago de Chile: Estudios e Informes de la CEPAL, 1982). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7472/S8229999_es.pdf?sequence=1 (16/04/2018).

de Desarrollo y el Banco Mundial) ofrecieron a los países de la región créditos de largo plazo y a tasas de interés más bajas que las del mercado. El auge y posterior cierre de las transferencias de recursos financieros a la región, sumado a los déficits comerciales, generaron una situación de iliquidez y serias dificultades para afrontar los servicios de la deuda de los países latinoamericanos³⁰⁸.

La relación entre comercio exterior, el financiamiento internacional y el servicio de la deuda, es fundamental para comprender la crisis económica latinoamericana en la década de 1980, de modo que sobre los países de la región se produjo un estrangulamiento en el que convergieron varios factores: la caída de los ingresos de las exportaciones (debida a la caída de precios de los productos básicos desde finales de los años sesenta y a la caída de la demanda internacional de estos productos durante la crisis de 1973), el endeudamiento internacional para solventar el déficit comercial, y el aumento de las tasas internacionales de interés de las deudas³⁰⁹. La situación latinoamericana en los años ochenta puede resumirse de la siguiente manera:

Sin duda, el problema más grave es el endeudamiento de la región. Para servir los intereses de la deuda, América Latina se ha empeñado en un proceso persistente y penoso de ajuste a las nuevas circunstancias, lo que se ha traducido no sólo en la falta de crecimiento de la mayoría de las economías de la región, sino en un retroceso, per cápita, a los niveles alcanzados hace diez o hasta veinte años.

En esta década, América Latina se ha convertido en exportadora neta de capitales hacia el mundo desarrollado. Se trastrocó así una tendencia histórica, lo que ha sido consecuencia, en lo esencial, de las exorbitantes tasas de interés con que se sirve la deuda externa. Los excedentes de divisas se han obtenido, en su mayor parte, comprimiendo las importaciones y no expandiendo las exportaciones. En esa evolución influyen las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados, así como el deterioro acelerado de la relación de precios del intercambio.

³⁰⁸ Carlos Marichal Salinas, *Historia Mínima de la deuda externa Latinoamericana* (México D. F.: El colegio de México, 2014) 220-238; y José Antonio Ocampo y otros, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014) 28-42.

³⁰⁹ CEPAL - Conferencia Económica Latinoamericana (12 al 13 de enero de 1984), “Declaración de Quito y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana”, *Revista de la CEPAL* 22 (1984): 39-52. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/219/7/RCE7.pdf> (12/06/2018).

[...] La reducción del gasto público, el congelamiento de los salarios y una inflación desbocada hacen difícil el proceso de consolidación democrática, sobre todo tras la penosa experiencia vivida bajo los regímenes autoritarios³¹⁰.

Otro factor que suele citarse como motivador del giro latinoamericano desde la planificación económica regional y de los niveles altos de protección, hacia la liberalización global más radical, es la aparición de las dictaduras militares en el cono sur latinoamericano. Los políticos y economistas de la ortodoxia del neoliberalismo siempre han asociado la planificación económica y la protección de los mercados nacionales y regionales con el ascenso del socialismo, de manera que las dictaduras militares habrían sido proclives a la liberalización comercial radical como forma de poner freno a la expansión del socialismo³¹¹.

El iniciar la década de 1980, todavía se esperaba que como respuesta al escenario de la crisis latinoamericana hubiera una revalorización del modelo de integración económica regional y de sus mecanismos de cooperación y de coordinación de acciones conjuntas, como formas de construcción de acción política en las relaciones internacionales. Cuanto menos, esta era la recomendación que se hacía a los gobiernos regionales desde los estudios de la CEPAL³¹². En la documentación existente en el archivo de esta comisión económica regional sobre los años ochenta, se percibe un espíritu americanista de identidad política y económica frente al escenario internacional, no basado precisamente en asuntos culturales, sino que más bien se trataba de una identidad en cuanto a la conciencia sobre el origen externo de los problemas estructurales de las economías y las sociedades latinoamericanas, y del mundo en desarrollo de manera más general. El intento de superar la crisis latinoamericana se fue transformado en interrogantes por esta corriente cepalina de economistas y estudiosos de la situación latinoamericana, preguntas en las que se percibe ante todo el objetivo de preservación y defensa de las economías regionales frente a los estragos derivados del escenario internacional:

¿De qué manera y con qué costos superará América Latina este decenio crucial de 1980? ¿Cuáles habrían de ser las estrategias orientadoras de su desarrollo futuro, en un mundo en que las ventajas comparativas

³¹⁰ Guillermo Maldonado L., “América Latina y la integración: opciones frente a la crisis” 57-58.

³¹¹ Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad...* 214.

³¹² CEPAL, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta* 13.

y absolutas del comercio internacional sufrirán una profunda transformación? ¿Qué papel le cabe y qué perspectivas enfrenta la cooperación regional en esta difícil transición?³¹³

A pesar de la influencia que aún detentaba el modelo Prebisch-CEPAL para la inserción latinoamericana en la economía global, la fase radical o neoliberal de la globalización económica, inaugurada desde el final de la Ronda de Tokio del GATT (1973-1979) hasta nuestros días, logró convertirse en tendencia mundial irrefutable, por encima de las aspiraciones de los países menos desarrollados de finales de los años setenta, e incluso del consenso al interior de Naciones Unidas, en pos de conseguir el establecimiento de unas relaciones internacionales que permitieran enfrentar el asunto del desarrollo económico y social desde la planificación económica de un nuevo orden internacional, y la transformación de los sistemas internacionales monetario y del comercio.

Tres asuntos fueron determinantes para que se abriera paso el nuevo modelo de inserción latinoamericana en la economía global, y todos ellos hacen parte del proceso de globalización económica centrado en los paradigmas teóricos del neoliberalismo y su concepción de aumentar irrestrictamente la competitividad internacional: 1) la liberalización de las restricciones a la inversión extranjera; 2) las privatizaciones de activos estatales implementadas como condicionamiento del sistema multilateral de créditos y de la banca privada; y 3) la apertura comercial unilateral acometida por los países latinoamericanos (proceso no regional, sino global)³¹⁴. Estos tres factores determinaron el ascenso de la movilidad de la inversión extranjera directa en América Latina, al tiempo que se profundizaba la integración productiva impulsada por los capitales transnacionales, de manera que se pasó de un modelo sencillo de integración, a uno más amplio y complejo, en el que se intensificaba la competencia, la liberalización comercial y de las inversiones, sin

³¹³ Guillermo Maldonado L., “América Latina y la integración: opciones frente a la crisis” 57.

³¹⁴ Desde luego que no se puede quedar por fuera de estos factores globalizantes la consolidación de la liberalización comercial intrarregional, pero hay que decir que su aporte a la globalización neoliberal no tiene el mismo peso que los tres factores enumerados. Ya se explicó en este capítulo que los proyectos de integración económica regional y la priorización de la liberalización comercial al interior de estos bloques económicos no se convirtieron en una talanquera para la liberalización internacional del comercio, antes bien, se trataba de proyectos que encajaban en la lógica liberal del comercio. Pero sin duda, la liberalización comercial intra-regional sí tenía lógicas distintas en cuanto a procurar romper con la dependencia exclusiva del modelo decimonónico primario-exportador, y pretendía lograr una inserción exitosa en la economía global a partir de un modelo de desarrollo industrial interno, que permitiera romper con el déficit comercial crónico de los países latinoamericanos, con el fin de conseguir excedentes de capital que permitieran ampliar la base productiva.

condicionante de las balanzas comerciales. La mayoría de los cambios normativos adoptados por los países en desarrollo, en materia de políticas de desarrollo nacional y de comercio exterior, alentaron los flujos de inversión extranjera directa (IED):

En los años sesenta, los préstamos bancarios privados desplazaron a la IED como fuente de financiamiento. En todo caso, los años setenta fueron un periodo de auge del nacionalismo económico y se nacionalizaron muchas empresas extranjeras. Sin embargo, con el inicio de la crisis de la deuda y la suspensión de los préstamos de la banca privada, los países en desarrollo volvieron a interesarse en atraer IED. Además de las reformas macroeconómicas, modificaron sus normas sobre IED a fin de ofrecer condiciones más favorables. Por ejemplo, se redujeron los controles de precio y cambiarios, y se facilitó la remesa de utilidades. Se moderaron las normas que regían el ingreso de las empresas transnacionales (ET) a las áreas reservadas o estratégicas, y se liberalizaron más los códigos sobre inversión extranjera³¹⁵.

La nueva política comercial de los años ochenta combinó tres estrategias: la intensificación de la liberalización comercial hacia afuera de la región, acuerdos comerciales regionales, y la inserción total de los países latinoamericanos en el multilateralismo del GATT, y su organización sucesora, la Organización Mundial del Comercio, la cual desplegó una acción internacional sin precedentes para la promoción de acuerdos bilaterales y de bloques económicos entre países industrializados y países en desarrollo, lo que desató una oleada en América Latina de acuerdos comerciales que distaban bastante del fortalecimiento económico regional³¹⁶.

Así, las estrategias globales o multilaterales de inserción en la globalización económica pasaron a sustituir las políticas regionales para el desarrollo. Dentro esta nueva estrategia para la inserción en la economía internacional, los procesos de integración son impulsados por las empresas, no principalmente por el Estado, bajo una lógica global de sus beneficios, y no tanto del beneficio obtenido en cada país. A este modelo se le ha llamado el

³¹⁵ CEPAL, *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998) 78. Ver también United Nations, *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth*, pp. 26-29. http://unctad.org/en/Docs/wir1992_en.pdf (04/07/2018).

³¹⁶ Diana Tussie, “América Latina en el sistema mundial de comercio” 2. Todos los acuerdos comerciales vigentes para América Latina pueden consultarse en el sitio web de la Organización de Estados Americanos: www.sice.oas.org/agreements_s.asp.

“regionalismo abierto”³¹⁷, concepto que determinó, de paso, el cambio de paradigma al interior de los estudios y recomendaciones de la CEPAL, con respecto a la ruta que habría de seguirse en las relaciones internacionales del comercio para alcanzar el desarrollo económico y social para América Latina. La CEPAL abandonó el modelo explicativo *centro-periferia* del sistema económico internacional³¹⁸, referente teórico para Raúl Prebisch y los estudios cepalinos de los años cincuenta, sesenta y setentas, y sus recomendaciones viraron, desde la propuesta de que era imprescindible adaptar los principios del liberalismo económico a la realidad social latinoamericana antes de su aplicación, hacia los paradigmas de la liberalización comercial más radical, sin atender a las especificidades regionales antes de implementar las políticas del comercio internacional:

Ante los altos niveles de protección existentes en el pasado, se planteaba la alternativa de una apertura comercial unilateral o gradual, que suponía una liberalización previa a nivel regional. Actualmente, y en vista del proceso de liberalización que ya se ha dado, es cada vez menos válido plantear como alternativas la liberalización unilateral por un lado y la regional por otro.

Paralelamente a la apertura comercial, se han eliminado los elementos más restrictivos de las políticas aplicables al capital extranjero y se han intensificado las actividades de promoción. En la mayor parte de los casos se han adoptado normas que consagran el trato no discriminatorio

del inversionista extranjero, se ha suprimido el trámite de autorización previa, se han reducido paulatinamente los sectores reservados al Estado y a los inversionistas nacionales, y se han eliminado las restricciones al envío de remesas al exterior por parte de los inversionistas. El nuevo panorama regional está induciendo un cambio en las estrategias de inserción de las empresas transnacionales, que se ven obligadas a pasar del abastecimiento de mercados locales notablemente protegidos para enfrentarse a la competencia internacional tanto en los mercados nacionales como en los externos³¹⁹.

³¹⁷ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de a transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: 1994) 21-23. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf (12/05/2018).

³¹⁸ Es pertinente recordar cuatro elementos estratégicos de la concepción cepalina de la integración económica regional: 1) combinar el proceso de integración regional con la expansión y diversificación extra-regional; 2) protección del mercado regional hasta alcanzar elevado grado de competitividad internacional; 3) mejorar la correlación de los países de la región en los escenarios internacionales de negociaciones comerciales y financieras; y 4) que el desarrollo social y económico de los países latinoamericanos sólo se conseguirá a partir del desarrollo industrial y económico interno.

³¹⁹ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe...* 32-33.

Es perceptible entonces que la crisis del sistema económico internacional de la segunda posguerra mundial produjo las condiciones que prefiguraron la crisis económica de América Latina en la década de 1980. El sistema internacional del comercio implementado luego de la Segunda Guerra Mundial, generó las condiciones para que se produjera el desequilibrio comercial prolongado y estructural de los países latinoamericanos. Desde finales de la década de 1950 hasta iniciar la llamada “década perdida” de América Latina este determinó mecanismos bajo los cuales se produjo una distribución desigual de los beneficios del crecimiento de la economía internacional, impidiendo que los beneficios se transformaran en un aumento de posibilidades para el desarrollo industrial y social de los países latinoamericanos. A todo lo cual habrá que sumarle los estragos causados por la “década perdida”. En suma, tenemos un periodo de tres décadas, entre los años 1960-1990, en el cual los procesos de desarrollo humano y de crecimiento económico se vieron seriamente restringidos por el escenario internacional determinado por el GATT, institución que, valga repetir, fue la predecesora de la actual Organización Mundial del Comercio, y a partir de la cual esta última adoptó su base jurídico-institucional y de mecanismos mediante los cuales se rige el sistema internacional de comercio de nuestros días.

La década de los años ochenta culminó en la práctica con el discurso pronunciado por el presidente estadounidense George Bush el 27 de junio de 1990, durante una reunión para la que había convocado a los representantes de los países latinoamericanos, y en la que presentaba su plan de acción para reformar las relaciones comerciales hemisféricas, sustentadas en tres pilares: la liberalización comercial, la promoción de las inversiones extranjeras y la reducción de la deuda pública:

[...] la transformación política que se extiende... por América Latina y el Caribe –decía George Bush– tiene su paralelo en el ámbito económico [...] Todas las señales apuntan al hecho de que debemos cambiar el enfoque de nuestra interacción hacia una nueva asociación económica porque la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda. Les he citado aquí hoy para compartir con ustedes algunas de las ideas, algunas de las formas en que podemos construir una asociación de amplia base para los años 90 - para anunciar la nueva Iniciativa para las Américas que crea incentivos para reforzar la

conciencia creciente en América Latina que las reformas de libre mercado son la clave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política³²⁰.

Las palabras de Bush sólo fueron la constatación de un cambio en las relaciones económicas internacionales. Una transformación que aceleró su curso durante la séptima ronda de negociaciones comerciales y arancelarias del GATT, la llamada Ronda de Tokio (1973-1979), que tuvo como objetivo central la reformulación de las bases del sistema internacional de comercio, en medio de la crisis económica de los años setenta, con el fin de animar las ganancias de los capitales de los países industrializados. La liberalización comercial radical propuesta por el GATT entre 1986 y 1994, es decir, la liberalización de las regulaciones comerciales a los flujos de capitales, la privatización de los sectores públicos, los tratados internacionales para proteger la propiedad intelectual, todas estas medidas comerciales, hacían parte de un paquete de políticas para reanimar las exportaciones de los países del centro de la economía mundial, pero dejaban de lado los sectores que sustentaban la base de las exportaciones de los países no desarrollados industrialmente.

En este escenario, la liberalización comercial radical en América Latina, impulsada a partir de las nuevas normativas del GATT, se convirtió en una forma de ampliar los mercados para los productos y capitales de los países industrializados, en dos maneras: 1) la ampliación geográfica, es decir, que en el momento en que los países de la región bajaran sus regulaciones a las importaciones, se acrecentarían los mercados potenciales para los países industrializados, con mayor capacidad para producir servicios y con mayor concentración de capitales dispuestos a ser exportados al país en que tuvieran mayor rentabilidad; y 2) la ampliación de la base de productos ofertados, de manera que la liberalización comercial hacia el sector de los servicios -ya no sólo del sector industrial, como sucedió entre 1947 y 1979-, y la privatización de las empresas estatales latinoamericanas, amplió el abanico de productos de potencial incidencia comercial para los capitales de los países industrializados.

Sólo resta por decir una cosa. El debate en torno las condiciones que a lo largo de la historia han determinado el mayor o menor grado de desarrollo económico y social de las sociedades

³²⁰ La cita traducida está tomada de Joseph S. Tulchin, “La Iniciativa para las Américas: ¿gesto vacío, astuta maniobra estratégica, o notable giro en las relaciones hemisféricas?”, *América Latina y la Iniciativa para las Américas* (Santiago de Chile: FLACSO, 1993) 55.

humanas, sigue siendo un debate vivo en las ciencias sociales. La pretensión del presente capítulo no ha sido ahondar sobre cuál de los factores, externos o internos, han tenido mayor o menor peso en el desarrollo de los países latinoamericanos; la intención ha sido la de presentar tan sólo un breve panorama sobre las relaciones internacionales del comercio bajo las cuales ha estado inmersa América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, de modo que las explicaciones y resultados que se han presentado, nos sirvan de conocimiento básico para comprender los problemas históricos más cercanos a nuestros días.

Conclusiones

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial las potencias políticas y económicas planetarias de aquellos años emprendieron la reconfiguración del orden económico internacional, a partir de la construcción de instituciones que se hicieran cargo de los pilares económicos fundamentales, es decir: el sistema monetario y cambiario, el financiamiento internacional, y el sistema de comercio mundial. Con tal objetivo se crearon tres instituciones de carácter supranacional, y cada una de ellas habría de hacerse cargo de uno de aquellos tres aspectos centrales del nuevo orden económico. Es así como se crearon las dos instituciones de los llamados Acuerdos de Bretton Woods, del 14 de julio de 1944, esto es, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, luego llamado simplemente Banco Mundial (BM), que se encargarían, respectivamente, de la reestructuración del sistema monetario y cambiario internacional que permitiera los pagos comerciales, y de la administración de los fondos para la reconstrucción de los países más afectados por la guerra y del financiamiento internacional para propiciar el crecimiento económico.

Tres años más tarde, en 1947, se creó la tercera institución del orden económico internacional, que se llamó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo objetivo central era diseñar las normas, procedimientos e instituciones necesarias para reestablecer los flujos internacionales del comercio, seriamente deteriorados por las tensiones políticas desatadas con la Primera y Segunda Guerra Mundiales, pero también, con las medidas proteccionistas y defensivas de las economías nacionales implementadas especialmente por las potencias industriales, con la finalidad de proteger la producción interna de los estragos causados por la Gran Depresión económica iniciada en 1929.

El objetivo central del nuevo orden económico posterior a 1945 era el de retomar el crecimiento económico internacional a partir del restablecimiento de los flujos comerciales y del crecimiento de la producción económica, en especial, de las potencias industriales planetarias. Es a partir de 1945, cuando se crearon las condiciones específicas y necesarias que permiten interpretar el posterior proceso de expansión del sistema económico capitalista como un proceso de globalización económica, centrado en la marcha continua hacia la

uniformidad de las relaciones internacionales del comercio dirigidas y reglamentadas por el GATT, proceso mediante el cual se intensificó la internacionalización de las normas, procedimientos y mecanismos constituidos por esta institución.

Hablando del GATT, hay que anotar que se trata la institución responsable del proceso histórico que ha producido la mayor apertura, interrelación y aumento de las relaciones externas entre los espacios económicos del mundo. Las disposiciones en materia de normatividad para regular las relaciones internacionales del comercio surgidas del GATT, se han convertido, desde 1947 hasta nuestros días, en la fuente y causa de mayor interdependencia entre los países en el marco del proceso de globalización económica, uno de los procesos externos con mayor capacidad para establecer condicionantes de carácter global a las políticas nacionales en materia de comercio internacional y desarrollo interno.

En definitiva, la globalización económica posterior a 1945 ha versado, fundamentalmente, sobre la internacionalización de la normatividad del GATT, es decir, sobre la mundialización de las normas para regir el sistema internacional del comercio, cuyo objetivo primordial, desde su creación en 1947, ha sido el de profundizar a escala global el principio de “liberalización comercial”, definido como la reducción ascendente del número y montos de las tarifas aduaneras, así como de las demás restricciones administrativas a partir de las cuales los países regulan los flujos de importaciones y exportaciones. Cualquier modificación o viraje sustancial que desde 1947 se haya producido en materia de las regulaciones internacionales del comercio de bienes y servicios, ha emanado y se ha institucionalizado en el ámbito supranacional a partir de las disposiciones del GATT, y de la institución que ha continuado su legado desde 1995, esto es, la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La presente investigación pone de manifiesto que el proceso de globalización económica desde 1947 hasta finales de la década de 1980, e incluso hasta 1994, año este último en que el GATT se transformó en la OMC, puede dividirse en dos periodos, definidos cada uno en función de las formas jurídico-institucionales adoptadas por el GATT, y de las características que éstas le han conferido al proceso de liberalización comercial en cada momento³²¹. Así

³²¹ Con esto no se pretende decir que el GATT fuera la única institución supranacional con capacidad para determinar las características del proceso de globalización económica del periodo, entre aquellas tres instituciones que conformaban el bloque fundamental del orden económico internacional de la segunda

por ejemplo, entre 1947 y 1979, es decir, en el periodo en que se realizaron siete de las ocho rondas de negociaciones comerciales y arancelarias que celebró el GATT durante su vida institucional (antes de convertirse en la OMC), el proceso de liberalización comercial impulsado por esta organización se limitó tan sólo a reducir el valor de los aranceles aduaneros y de las regulaciones administrativas que limitaban la circulación internacional de productos manufacturados, es decir, los productos exportados básicamente por los países industrializados. El segundo periodo comenzó a principios de la década de 1980, cuando una vez terminada la llamada Ronda de Tokio del GATT (1973-1979), los países industrializados de esta organización impulsaron la conformación de los primeros grupos institucionales de estudio para analizar la pertinencia de que las normas y procedimientos para la liberalización comercial se extendieran también al sector de los servicios, un asunto que ocupó el lugar central dentro de la agenda de negociaciones de la octava ronda del GATT, la Ronda de Uruguay (1986-1994).

Hay que tener presente que no fue sino hasta esta Ronda de Uruguay cuando fueron incluidos en la agenda de negociaciones comerciales los asuntos de la liberación comercial para el sector agrícola y de textiles, ya que desde 1947, la liberalización comercial se limitó, como ya se ha dicho, a los productos manufacturados y, en el mejor de los casos, a los productos semimanufacturados, lo cual quedó plasmado en el acuerdo final de la Ronda de Tokio (1979), y que fue presentado desde el interior del GATT como una concesión hacia los países en desarrollo, para paliar la difícil situación de sus exportaciones.

La documentación consultada en esta investigación permite concluir que aquel primer periodo de liberalización comercial, basada exclusivamente en los productos manufacturados, terminó por constituirse en un sistema internacional que bloqueó las posibilidades de que los beneficios del crecimiento económico mundial registrado en la Edad

posguerra mundial. Pero sí es posible concluir, que el GATT, como institución internacional del comercio, es la que ha determinado las directrices para que se mundializara el concepto de la “liberalización comercial”, es decir, de reducción a la barreras o regulaciones comerciales fijadas por cada país al comercio internacional; y ello ha sido así desde 1947 hasta nuestros días. Hay que tener presente que el proceso de globalización económica se sucede de manera progresiva, no es súbito, sino acumulativo. Así mismo, si no hubiese sucedido la liberalización comercial progresiva, desde los productos manufacturados hasta la liberalización del sector de los servicios y los flujos de capital, no existiría la globalización económica tal cual la conocemos en nuestros días.

de Oro del capitalismo, entre los años 1947 y 1973, se distribuyeran de manera equitativa, no sólo hacia los países desarrollados, sino que también hacia los países en desarrollo, cuya base de exportaciones dependía de los productos básicos y, por tanto, dependía también su forma de adquirir excedentes monetarios para apalancar el desarrollo económico nacional.

Este sistema de bloqueo comercial internacional tuvo consecuencias directas sobre el desarrollo económico y social momentáneo de los países en desarrollo, pero también, sobre las posibilidades futuras de mediano plazo que pudiesen haber permitido a dichos países ampliar la base productiva nacional, tanto industrial, como de incorporación tecnológica a la explotación de productos básicos, que les permitiera desarrollar al interior de las economías nacionales procesos de encadenamiento productivo. En definitiva, los desarrollos normativos e institucionales del GATT, en aquel primer periodo del proceso de globalización económica, entre 1947 y 1979, configuraron un escenario de las relaciones internacionales del comercio que potenciaron las exportaciones de los países industrializados, pero no tuvieron las mismas bondades con los productos básicos, base de las exportaciones de los países en desarrollo.

El historiador británico Eric Hobsbawm, hablando sobre la Edad de Oro del capitalismo mundial, ha señalado que uno de los interrogantes a los que deben intentar dar respuesta los historiadores es el cómo y el por qué se produjo aquel crecimiento económico inesperado y sin precedentes, justo después de terminada la Segunda Guerra Mundial³²². Nótese que cualquiera que sea la respuesta a estos interrogantes, habrá que matizarla, percatándose de que el crecimiento económico relativo de los países en desarrollo durante aquel periodo de auge económico, no fue beneficiado de la misma manera que el de los países del centro de la economía mundial.

La posición subordinada de los países en desarrollo en el sistema económico internacional posterior a 1945 se puede explicar documentalmente a partir del estudio del sistema internacional de comercio, institucionalizado a partir del GATT. Y esta posición de subordinación, o de dependencia, para usar las definiciones de Raúl Prebisch y la CEPAL, se debió desde los orígenes del GATT a una combinación de factores institucionales, en todo

³²² Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX* (Buenos Aires: Crítica, 1998) 18.

caso externos a los países en desarrollo, con otros factores, tales como el proteccionismo ejercido por los países industrializados contra los productos básicos exportados por los países en desarrollo, o la inestabilidad internacional de los precios de los productos básicos, que de manera temprana (desde finales de la década de 1950) ocasionó desequilibrios en la balanza de pagos de dichos países, fueran éstos contratantes o no del GATT.

El déficit temprano de la balanza comercial de los países en desarrollo catapultó el endeudamiento de sus economías. Lo que se evidencia incluso en el programa de créditos compensatorios abierto por el Fondo Monetario Internacional en 1963, para que acudieran a estos préstamos los países que estuvieran presentando déficits económicos en el intercambio comercial. La respuesta de Naciones Unidas en la década de 1960 evidencia la situación por la que atravesaban los países en desarrollo. La existencia de la brecha comercial (trade-gap), consistente en el distanciamiento continuo entre el lento crecimiento de las exportaciones y el rápido crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo, no sólo fue reconocida por la organización de naciones, sino que además, ésta emprendió acciones institucionales para acometer la solución al problema del crecimiento económico de los países en desarrollo, vinculado al sistema internacional del comercio. En consecuencia la ONU formuló en 1960 y 1970 los programas decenales para el desarrollo, y en 1964 impulsó la creación permanente de la agencia que se conoce con el nombre de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 1967 esta agencia reconoció que la aparición y transformación del GATT era un proceso político de creación, es decir, no espontáneo, formulado a partir de iniciativas y conceptos, por lo tanto, crear las condiciones para que todos los países del mundo se beneficiaran del crecimiento económico también era una tarea que dependía de la voluntad política, y manifestaba así mismo que, las normas del GATT y la débil posición de negociación de los países en desarrollo, eran los factores determinantes para que los beneficios del crecimiento económico no se irrigaran hacia estos países de la misma manera que lo hacían hacia los países desarrollados.

Las consecuencias de la crisis económica al iniciar los años setenta agravaron más aún la situación para los países en desarrollo, pues sus déficits comerciales se vieron agravados por la caída de la producción en los centros industrializados, lo que produjo una caída también de la demanda internacional de los productos básicos. Como conclusión relevante de la

presente investigación, hay que destacar el aporte para comprender el contexto de las relaciones internacionales comerciales en que estaban inmersos los países en desarrollo, con anterioridad a la crisis económica de 1973, y también con anterioridad a la crisis latinoamericana de la deuda pública de principios de los años ochenta.

El escenario de crisis de la década de 1970 significó una inflexión en el crecimiento de la “Edad de Oro”, y comportó, cuanto menos en un aspecto, consecuencias diferenciadas para los países en desarrollo y para los países desarrollados: para los primeros, significó la profundización del déficit estructural en el comercio internacional que venían arrastrando desde finales de los años cincuenta, en tanto que para los países desarrollados significó por primera vez desde 1947, la caída de sus ingresos provenientes del sector externo. Entonces hay que matizar que dentro del escenario de crisis del orden económico internacional en la década de 1970 pueden distinguirse a su vez dos crisis distintas: la crisis económica y del crecimiento propiamente dicha; y la crisis política por la que atravesaba dicho sistema económico internacional, manifiesta en asuntos como el fracaso en 1971 del sistema monetario internacional sustentado en la convertibilidad del dólar estadounidense en oro, pero también, en el recelo con que los países en desarrollo veían al sistema internacional del comercio dirigido desde el GATT, dada su incapacidad para hacer realidad la promesa de garantizar el crecimiento económico y el desarrollo social de todos los países, promesa a partir de la cual se había reconfigurado el orden económico internacional de la posguerra.

Y fue este recelo y la situación aguda de déficit comercial por la que atravesaban los países en desarrollo, lo que los llevó a organizarse en grupos disidentes al interior de la ONU, tales como el Grupo de los 77 y el Movimiento de Países no Alineados, y a proponer en los años setenta la necesidad de que se reconfiguraran las relaciones internacionales del comercio, a fin de que se instituyera un nuevo orden económico internacional, lo que necesariamente debía comportar una reforma de las normas del GATT. De igual manera, los países en desarrollo demandaban la democratización en las decisiones y transformaciones del sistema monetario internacional y, al mismo tiempo, que la inestabilidad de las economías industrializadas no afectara a los países en desarrollo, negativamente influenciados por las repentinas variaciones de las monedas de los países industrializados y por las subidas de los tipos de interés internacionales.

Es en este marco de crisis de los años setenta cuando aparecieron las medidas más radicales en materia de liberalización del comercio internacional, impulsadas a través del GATT por los países industrializados, como una forma de impedir la caída de los ingresos de sus economías, a consecuencia de la disminución de sus exportaciones. Así por ejemplo, el acuerdo final de la Ronda de Tokio (1973-1979) introdujo el llamado *Acuerdo sobre compras del sector público*, una de las transformaciones más importantes al texto del GATT desde 1947, y por tanto, al sistema del comercio internacional, acuerdo que liberalizaba las compras del sector público de las partes contratantes. De manera que las reducciones arancelarias y de medidas administrativas también se aplicarían a las compras realizadas por las entidades administrativas y territoriales de los países contratantes. Las previsiones económicas sobre este acuerdo es que a partir de su entrada en vigor aumentaría el comercio internacional en unos 30.000 mil millones de dólares al año, lo cual beneficiaría especialmente a aquellos países con tradición en las licitaciones internacionales para proveer al sector público, y cuya producción se sustentaba en la tecnología, puesto que las compras del sector público en los años ochenta estarían representadas mayoritariamente por productos de mediano y alto valor agregado, que les permitieran a los Estados mejorar su capacidad administrativa y los sistemas empresariales para la producción y gestión los servicios que estaban aún bajo su administración. No parece que se trataba de un acuerdo comercial para potenciar las compras de productos básicos del sector público de las partes contratantes del GATT, con el fin de potenciar las exportaciones de los países en desarrollo.

De igual manera ocurrió con la liberalización del comercio del sector de los servicios, incluidos los servicios financieros y la venta de seguros. Los estudios del GATT que sustentaban la conveniencia de esta liberalización comercial iniciaron en 1980, y basaban sus previsiones en el peso creciente que dicho sector venía ocupando en la economía internacional, pero con la misma constante mencionada, que de nuevo eran los países desarrollados los que tenían mayor proporción del producto interno bruto representada en ventas internacionales de servicios.

Todo lo cual permite sustentar que la liberalización comercial de las compras del sector público y del sector de los servicios, fueron una formulación creada *exprofeso* en la década de los ochenta para superar la caída de las exportaciones de los países desarrollados, que

luego de haber acumulado una base productiva considerablemente amplia, de conocimiento, tecnológica y capitales, en relación con el resto de países contratantes del GATT, vieron en las exportaciones de estos sectores económicos la manera de rentabilizar estos acumulados, a fin de evitar la caída de los ingresos de sus economías.

Es a partir de la noción de liberalización del comercio internacional de servicios, introducida en los documentos preliminares de la Ronda de Uruguay, cuando se configuran las características y particularidades del segundo periodo en que se ha dividido el proceso de globalización económica de la segunda mitad del siglo XX. A este periodo iniciado en 1980, y que llega hasta nuestros días, se le suele llamar como la globalización neoliberal, por cuanto ha estado sustentado por los conceptos teóricos de los intelectuales del *nuevo-liberalismo*. Y sin duda, lo más destacable sobre este periodo es que tiene raíces en las transformaciones institucionales del GATT, es decir, en la aplicación de las normativas del GATT y la OMC, que han tenido como objetivo radicalizar la liberalización comercial.

La transnacionalización de la producción económica sólo es posible a partir de los desarrollos en tecnologías de las telecomunicaciones y del manejo masivo y sistemático de información, pero sobre todo, a partir de la liberalización de los flujos de capitales, tanto para su arribo y asentamiento en los territorios nacionales, como para la repatriación o movimiento de sus ganancias a cualquier lugar del mundo. De esta manera, el factor de producción “capital”, dejó de estar adscrito a un territorio, adquiriendo una condición transnacional, algo que no ha sucedido con otro factor de producción: la fuerza de trabajo.

En el marco normativo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), acuerdo que fue aprobado por el GATT al terminar la Ronda de Uruguay en 1994, ningún Estado parte del Acuerdo de Establecimiento de la OMC podrá imponer limitaciones al comercio de servicios, más allá de lo expresamente declarado en las listas de concesiones y compromisos que dicha parte contratante hubiese presentado ante la Secretaría de la OMC, y deberá abstenerse de acciones tales como: limitar el número de proveedores extranjeros o el movimiento transfronterizo de capital esencial para prestar un servicio, limitar el número de personas nacionales que un proveedor de servicios pueda emplear o el número de personas que puedan emplearse en un sector de servicios determinado, tampoco podrá limitar el

número de transacciones o sus cuantías, y menos aún, podrá restringir el tope porcentual a la participación del capital extranjero -individual o agregado- en la tenencia de acciones.

La liberalización comercial de los flujos financieros y de capital ha determinado el protagonismo de las empresas transnacionales en el último periodo de expansión capitalista. Y si bien la transnacionalización del capital -y con él, de la producción- es un proceso que ha tenido lugar durante todo el siglo XX, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ha significado el mayor estímulo a la movilidad del capital financiero a escala global durante el presente siglo. Y esta movilidad *potenciada* de los capitales puede percibirse a través del aumento notable de los flujos de la inversión extranjera directa (IED) desde la década de 1990.

La presente investigación sobre la inserción de América Latina en el proceso de globalización económica posterior al final de la Segunda Guerra Mundial plantea resultados importantes, que merecen ser destacados. En primer lugar, la inserción latinoamericana en la economía mundial durante el periodo 1950 y 1980 obedeció a especificidades que, si bien no reñían con el sistema del multilateralismo del GATT, sí seguían un modelo de liberalización comercial que priorizaba la agenda regional de integración económica, priorizada como momento previo al escenario multilateral del GATT.

El modelo de inserción latinoamericana en la globalización económica de la segunda mitad del siglo XX fue diseñado en los años cincuenta por la CEPAL, bajo la forma de un programa para el desarrollo regional y de una política de comercio extra-regional eficaz, unificada, y concertada por el conjunto de los países latinoamericanos. El modelo cepalino no concebía la inserción de los países latinoamericanos en la globalización económica como un acto individual, sino como un sistema de integración económica basado en la cooperación y coordinación entre países con el fin de aunar potencialidades y enfrentar la inserción en la economía global bajo la forma de un bloque económico. Este proyecto se centraba en la construcción de un mercado común latinoamericano, dotado con una política regional coordinada en materia desarrollo industrial y de comercio internacional, es decir, extra-regional. La primera etapa de consolidación del mercado común regional debería cumplir las expectativas de profundizar la liberalización comercial entre los países latinoamericanos, y

de fortalecer el desarrollo industrial al interior del bloque económico; todo esto, como un paso previo a la inserción económica en el sistema multilateral de comercio del GATT.

El proyecto cepalino concebía que una inserción exitosa de los países latinoamericanos en la economía internacional, dependía de que éstos alcanzaran un nivel de desarrollo industrial suficiente, que les permitiera competir en el escenario del comercio multilateral del GATT en una mejor correlación de potencialidades, a fin de que los desequilibrios de las balanzas comerciales no se convirtieran en un lastre de carácter estructural y permanente. Esto implicaba que el modelo de desarrollo y comercio internacional trazado para América Latina debía generar las condiciones de industrialización suficientes a fin de romper con el pretérito esquema de inserción en la economía global a partir de las exportaciones de productos básicos, que había predominaron en la región desde el último tercio del siglo XIX hasta el inicio de la crisis de la década de 1930. El análisis de la CEPAL proponía que los déficits que registraban los países latinoamericanos en el sector externo sólo podrían superarse y convertirse en saldos positivos a partir de dos condiciones, que se produjeran de manera simultánea: aumentar las exportaciones de productos manufacturados, con mayor valor agregado, y así reducir las importaciones de estos productos; y aumentar los ingresos por exportaciones de productos básicos, lo que implicaba una acción en forma de bloque político y económico regional en el escenario internacional, a fin de conseguir mejores precios para estos productos y, al mismo tiempo, mejorar el valor agregado de los mismos antes de su exportación.

El modelo cepalino para la inserción latinoamericana en la economía internacional transitó por tres etapas, desde su formulación al iniciar los años cincuenta, hasta mediados de los ochenta: la primera etapa fue el momento de la formulación, en los años cincuenta; la segunda etapa, el momento de crisis, desde finales de los años sesenta y toda la década de los setenta, determinada por divisiones políticas regionales, como la aparición de las dictaduras militares y de bloques económicos que se superponían; y la tercera etapa, marcada por el abandono de la estrategia de integración económica regional como modelo para la inserción en la economía global, y el surgimiento de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales (extra-regionales) en los que se abandonó el componente estratégico de acuerdos Sur-Sur, entre países con estructuras productivas similares, y se pasó a acuerdos Norte-Sur. Aunque

hubo desde finales de los años ochenta un aumento de los acuerdos comerciales preferenciales entre países latinoamericanos, lo evidente es que hubo un abandono de todo esfuerzo por construir bloques económicos regionales o subregionales con la aspiración de mejorar la correlación de fuerzas en el escenario internacional. La oleada de acuerdos comerciales que ha experimentado América Latina desde finales de los años ochenta hasta nuestros días, sólo es una consecuencia inmediata del fin de la influencia del paradigma de inserción económica internacional basada en la integración económica y la conformación de bloque regional.

Los países latinoamericanos fueron reacios a integrarse tempranamente al modelo de comercio multilateral; en 1967 tan sólo cinco países de la región hacían parte del GATT (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay), y en 1980 el número había aumentado tan sólo a ocho (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Nicaragua, Perú, Uruguay y Colombia). Lo que puede interpretarse como una reticencia o recelo que guardaban los países latinoamericanos al modelo del comercio internacional del GATT, pero también, debido quizá a que entre la década de 1950 y mediados de la de 1970, aún estaba vigente la influencia del modelo cepalino para la inserción en la economía global a partir de la conformación de un bloque económico regional. De manera que *las crisis* de los años setenta -la política y la económica- actuaron como elementos de choque contra el modelo cepalino que se ha descrito. La fragmentación política al interior de la región y la crisis económica internacional crearon el escenario propicio para que sucediera el cambio de paradigma sobre el modelo de inserción latinoamericana en la economía global, y se abriera paso el modelo propuesto por los intelectuales del neoliberalismo.

El nuevo régimen comercial y de desarrollo que adoptaron casi todos los gobiernos de la región en la décadas de 1980 irrumpió al centro de los principios conceptuales del antiguo modelo cepalino, y de esta manera, la concepción e identidad de bloque político-económico y de acción colectiva en el escenario internacional que albergaban los gobiernos latinoamericanos fue doblegada, y se abrió paso la acción individual, de inserción en la economía global por cuenta de cada país. El escenario de crisis económica y la acción continuada por la liberalización comercial ejercida desde el GATT, lograron doblegar la

autonomía de los países latinoamericanos para determinar su inserción en la economía global y los límites y tiempos de la liberalización comercial.

La crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta sólo fue el desenlace resultante de fuerzas políticas y económicas devenidas del escenario internacional, que venían acumulando sus consecuencias negativas sobre los países de la región desde finales de la década de 1950, y que produjeron el deterioro extremo del sector externo: la caída de los precios de los productos básicos, los consecuentes déficits de las balanzas comerciales, el aumento de los saldos totales de las importaciones de productos manufacturados y la contracción de los saldos de las exportaciones, el proteccionismo aplicado por los países industrializados, el endeudamiento continuo y la variabilidad de las tasas de interés de los empréstitos, el limitante al proceso de industrialización interna que implicaba el fracaso de la integración de los mercados regionales. Todos estos, y otros factores, doblegaron la concepción según la cual, la única forma de que los países latinoamericanos pudieran lograr una inserción exitosa en la economía internacional, dependía de que alcanzaran un nivel de desarrollo industrial que detuviera los déficits comerciales estructurales, y que rompiera la continuidad de la dependencia respecto del modelo primario-exportador, es decir, del modelo extractivista.

Desde sus orígenes, el GATT estuvo supeditado al modelo de negociaciones bilaterales que impuso EEUU en sus relaciones internacionales para el comercio desde la década de 1930. Este país concebía su expansión industrial y el crecimiento de sus exportaciones a partir de la composición de un mercado global ampliado, tanto como forma para adquirir los productos básicos que requerían las industrias nacionales, como la manera a través de la cual ampliar los mercados para vender sus productos manufacturados. Todo lo cual implicaba la necesidad de romper con las autonomías comerciales que pudieran expresar algunos países o bloques económicos regionales, y tal como lo expresaba el GATT en la *Declaración del Punta de Este* (1986), la finalidad última de esta institución ha sido la de “[...] someter una proporción

más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles”³²³.

Conocer el proceso histórico por el que ha transitado el modelo de inserción latinoamericano en la economía global es un elemento conceptual de primera importancia para comprender los asuntos más recientes de la geopolítica hemisférica. El giro conceptual, desde el modelo de inserción en la economía global a partir de la integración económica regional, hacia el modelo de “regionalismo abierto”, permite analizar desde una perspectiva de conjunto las posibilidades, contratiempos y hostilidades a los que se verá enfrentado cualquier intento por componer un bloque económico regional que propenda por una vuelta al antiguo modelo de cepalino de integración económica, en que se priorice la liberalización comercial intra-regional, mientras que la liberalización comercial internacional se supeditaría a cuestiones como los saldos en las balanzas comerciales, la protección de la industria, y el desarrollo económico alcanzado.

Desde 1947 hasta 1994, el escenario multilateral del GATT, y más recientemente de la OMC, han servido sobre todo como instrumentos para generar una jurisprudencia internacional respecto del comportamiento aplicable y aceptable por casi todos los países del mundo, pero no parece que este modelo de institucionalización globalizada haya tenido la suficiente eficacia al momento de garantizar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y de los flujos del comercio internacional, entre países industrializados y en desarrollo. A pesar de que los países industrializados han sido los grandes beneficiarios de este proceso de institucionalización y disciplinamiento del comercio internacional, en la actualidad vemos de qué manera EEUU se rechaza los condicionantes del multilateralismo de la OMC y sus normas, y de nuevo aplica una combinación estratégica y autónoma de proteccionismo comercial, de acuerdos comerciales bilaterales, pero acudiendo al disciplinamiento de los tribunales del sistema multilateral de la OMC para defender sus intereses sobre la propiedad intelectual.

³²³ AGATT, “Declaración de Punta del Este”, GATT/1396, 1986, p. 3.
<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1396.PDF> (12/01/2018).

El regreso actual al proteccionismo y a las decisiones unilaterales en materia de comercio internacional aplicadas por EEUU, es un ejemplo de la manera en que, discrecionalmente, las potencias políticas y económicas planetarias han diseñado sus políticas comerciales, atendiendo no al sistema internacional pactado, sino a la situación coyuntural y a las necesidades de sus economías. Se percibe la manera en que EEUU, con el fin de mantener su posición preeminente, ha virado unilateralmente, desde políticas comerciales basadas en el disciplinamiento multilateral de la OMC, pasando por el proteccionismo para defender la producción y la demanda interna (en contra del paradigma de liberalización comercial), y aplicando incluso la estrategia de acuerdos bilaterales para el establecimiento de zonas de libre comercio con países no industrializados. Todo esto, con el objetivo de mejorar sus balances comerciales.

Una muestra de esta situación la encontramos, por mencionar tan sólo tres ejemplos, en los acuerdos comerciales bilaterales firmados entre EEUU con Chile (2004), Perú (2009) y Colombia (2012). En el caso de estos dos últimos acuerdos, tan sólo a un año después de entrados en vigor, la balanza comercial bilateral, que antes era positiva para los países latinoamericanos, se tornó de tendencia negativa para éstos. En el caso del acuerdo comercial entre EEUU y Chile, la balanza tardó tan sólo tres años para tornarse negativa para el éste país. En todo caso, es perceptible que la estrategia de acuerdos comerciales bilaterales de libre comercio, implementada por EEUU luego de fracasar en 2003 el proyecto para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ha tenido como objetivo inmediato mejorar su balanza comercial con los países latinoamericanos.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona: Deusto, 2012).
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008).
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. “Introducción. América Latina: dilemas de la integración”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.) (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008).
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. “Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008).
- Altmann Borbón, Josette. “Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, *Integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, coords. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera (San José: FLACSO, 2008).
- Anderson, Perry. *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO, 2003).
- Aparicio Cabrera, Abraham. “Historia económica mundial 1870-1950”, *Economía Informa* 382 (2013).
- Audier, Serge. “Les paradigmes du “néolibéralisme””, *Cahiers Philosophiques* 133 (2013). <https://www.cairn.info/revue-cahiers-philosophiques1-2013-2-page-21.htm>.
- Balassa, Bela. “El “nuevo proteccionismo” y la economía internacional”, *Journal of World Trade Law*, 12.5 (1978).
- Bayly, C. A. *El nacimiento del mundo moderno, 1780-1914* (Madrid: Siglo XXI, 2010)¹
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia* (Madrid: Secretaría General Iberoamericana, S/A). <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>.
- Berzoza, Carlos. “EL comercio internacional, ¿beneficioso o perjudicial para los países del Tercer Mundo?”, *Organización económica internacional*, coord. Sara González (Madrid: McGraw-Hill, 1993).
- Bulmer-Thomas, Víctor. *La historia económica de América Latina desde la Independencia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, CECLA, “Declaración de Lima”, CEPAL

Constitución y resoluciones, declaraciones adoptadas hasta enero de 1971, enero de 1971.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34028/S7100940_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Conferencia Económica Latinoamericana (12 al 13 de enero de 1984), “Declaración de Quito y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana”, *Revista de la CEPAL* 22 (1984). <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/219/7/RCE7.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - División de Política Comercial, “Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Constitución y resoluciones, declaraciones, etc., adoptadas hasta enero 1971”, 1971. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34028/S7100940_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, “Bases para la Formación del Mercado Regional Latinoamericano”, *El mercado común latinoamericano* (México: Publicación de Naciones Unidas, 1959). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18306/S5800075_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “América Latina: panorama actual de la integración y cooperación”, (1984). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35521/S8400012_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “América Latina y la Tercera UNCTAD”, 1972. <http://archivo.cepal.org/pdfs/1972/S7200264.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El carácter histórico y multidimensional de la globalización”, *Globalización y desarrollo*, coord. José Antonio Ocampo y otros (Edición Digital: CEPAL, 2002).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Integración y cooperación regionales en los años ochenta”, (1982). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7472/S8229999_es.pdf?sequence=1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995* (Chile: Fondo de Cultura Económica, 1996). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2003/1/S33898N962A_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de a transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: 1994). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina, 1949*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1003>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1987). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8975/S8771019_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Conceição Tavares, María y Gomes, Gerson. “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario (1998).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “Actas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Quinto periodo de sesiones, mayo-junio de 1979”. http://unctad.org/es/Docs/td269vol1_sp.pdf.
- Della Porta, Donatella y Keating, Michael. *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales* (Madrid: Akal, 2013).
- Di Filippo, Armando. “La visión centro-periferia hoy”. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm>.
- Dubey, Muchkund. Crónica ONU, “La importancia histórica del Grupo de los 77”, mayo de 2014. <https://unchronicle.un.org/es/article/la-importancia-hist-rica-del-grupo-de-los-77>.
- Duncan, Keneth. “La política de acuerdos comerciales recíprocos de Estados Unidos”, *El Trimestre Económico* 8.24 (1942). http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/7994/1/DOCT2064751_ARTICULO_3.PDF.
- Felix, David. “La globalización del capital financiero”, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario (1998).
- FitzGerald, E. V. K. “El nuevo régimen comercial, la conducta macroeconómica y la distribución del ingreso en América Latina”, *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, comp. Víctor Bulmer-Thomas (México: Fondo de Cultura Económica, 1997).
- Floto, Edgardo. “El sistema centro-periferia y el intercambio desigual”, *Revista de la CEPAL* 39 (1989).
- Forero Rodríguez, Mario A. “Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana”, *Revista de Análisis Internacional* 2 (2010).

- García de la Cruz, José Manuel. “La globalización económica”, *Sistema económico mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005).
- García de la Cruz, Juan Manuel. “La globalización económica”, *El sistema económico mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005).
- George A. Sabine, *Historia de la teoría política* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012).
- George, Susan y Wolf, Martin. *La globalización liberal* (Barcelona: Anagrama, 2002).
- George, Susan. “Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural” (Bangkok: Conferencia sobre Soberanía Económica en un Mundo Globalizado, 1999).
<http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/nautas/14.pdf>.
- González, Sabrina T. y Caruso, Pablo. “Cronología de los principales acontecimientos relativos al sistema monetario internacional”, *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, comps. Atilio A. Borón y Julio C. Gambina (Buenos Aires: CLACSO, 1999).
- Griffin, Keith. “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”, *Ensayos sobre el desarrollo humano*, coords. Pedro Ibarra y Koldo Unceta (Barcelona: Editorial Icaria, 2001).
- Guillén Romo, Héctor. “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lipmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”, *Economía UNAM* 15.43 (2018).
- Gurrieri, Adolf. “Las ideas del joven Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, 75 (2001).
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10774/1/075069082_es.pdf.
- Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Akal, 2007) 22-25.
- Hayek, Freidrich A. *Camino de servidumbre* (Madrid: Unión Editorial, 2008).
<https://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>.
- Hayek, Freidrich A. *Las vicisitudes del liberalismo. Ensayos sobre Economía Austriaca y el ideal de libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1996).
- Heredero de Pablos, María Isabel. “Las instituciones internacionales y la globalización”, *Sistema económico mundial*, coords. José Manuel García de la Cruz y Gemma Durán Romero (Madrid: International Thomson Editores, 2005).
- Hiscox, Michael J. “The Magic Bullet? The RTAA Institutional Reform, and Trade Liberalization”, *International Organization*, 53.4 (1999).
<https://web.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002090.pdf>.

- Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX* (Buenos Aires: Crítica, 1998).
- Hoekman, Bernard M. y Kostecki, Michel M. *The Political Economy of the World Trading System. Form GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- House of Representatives. History, Art & archives, “The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934”, (Historical Highlights, s/año). www.history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail/36918.
- Humphreys, Robin A. “Economic aspects of the fall of the Spanish Empire”, *Revista de Historia Americana* 30 (1950);
- Jiménez Torres, Humberto. “El GATT, el comercio internacional y los países en desarrollo”, *Revista AFESE* 17.17 (2017).
- Kaplan, Marcos. *Formación del Estado nacional en América Latina* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2001).
- Klein, Peter G. en la “Introducción” al texto de Friedrich Hayek, *Las vicisitudes del liberalismo. Ensayos sobre Economía Austriaca y el ideal de libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1996).
- Kossok, Manfred. *Historia de la Santa Alianza y la emancipación de América Latina* (Buenos Aires: Ediciones Sílabas, 1968).
- Labica, Georges. “Del imperialismo a la mundialización”, *Temas* 33-34 (2003). <http://www.temas.cult.cu/revista/33/qu-imperialismo>.
- Landes, David. *La riqueza y la pobreza de las naciones* (Buenos Aires: Grupo Zeta, 1999).
- Lipmann, Walter. “*The Good Society* (Boston: Little, Brown and Company, 1937). https://monoskop.org/images/9/9f/Lippman_Walter_The_Good_Society.pdf (21/04/2018).
- Mahiou, Ahmed. “La declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_3201/ga_3201_s.pdf.
- Maldonado L., Guillermo. “América Latina y la integración: opciones frente a la crisis”, *Revista CEPAL* 27 (1985).
- Maldonado Veloza, Favio, “La OPEP: cuarenta y cinco años de historia y dos interpretaciones teóricas”, *Actualidad Contable FACES* 11 (2005).
- Marichal Salinas, Carlos. *Historia Mínima de la deuda externa Latinoamericana* (México D. F.: El colegio de México, 2014) 220-238; y José Antonio Ocampo y otros, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014).
- Martínez Becerra, Carlos (ed.). *Integración regional. Fronteras y globalización* (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Económicas, 2004).

- Martínez González-Tablas, Ángel. *Economía política de la globalización* (Barcelona: Ariel, 2000).
- Martínez González-Tablas, Ángel. *Economía política Mundial. Las fuerzas estructurantes* (Barcelona: Ariel, 2007).
- Niveau, Maurice. *Historia de los hechos económicos contemporáneos* (Barcelona: Ariel, 1968).
- Ocampo, José Antonio. “Presentación”, *Las américas: integración económica en perspectiva*, Paul Krugman y otros (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).
- Ocampo, José Antonio. “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”. Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch* (Santiago de Chile: CEPAL, 2001). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33122/1/S2001528_es.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Crónica ONU, “Los comienzos del Grupo de los 77”, mayo de 2014. <https://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Resolución 3201 (S-VI). Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, 1974. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_s.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth*. http://unctad.org/en/Docs/wir1992_en.pdf.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Nuestra historia*. http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) - División de Información y Relaciones Exteriores, *Entender la OMC* (Ginebra: Publicaciones de la OMC, 2015). https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Acerca de la OMC” (publicación institucional en red, sin fecha). www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Los años del GATT: de La Habana a Marrakech”, publicado por la OMC en su sitio web oficial: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “Presentación oficial y la historia oficial de la OMC”. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*

- (Ginebra: Servicios de Publicaciones de la OMC, 2011).
https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Política y promoción de la Inversión Extranjera Directa en América Latina*. https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/politica-y-promocion-de-la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina_9789264080072-es#page107.
- Ossa Scaglia, Fernando. *Economía Internacional: aspectos reales* (México: Alfaomega, 2002).
- Palmer, R. y Colton, J. *Historia contemporánea* (Madrid: Akal, 1980).
- Parra Peña, Isidro. “Prólogo”, *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970).
- Paul Krugman, *Economía internacional: teoría y política* (Madrid: Pearson Education, 2006).
- Poli, Federico. “Complejidad de los procesos de integración en Latinoamérica”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008).
- Pormeranz, Kenneth. *The Great Divergence: China, Europe and the Making of the Modern World Economy* (Princeton University Press, 2000).
- Prebisch, Raúl. “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento* (Santiago de Chile: CEPAL Publicaciones, 1987).
- Prebisch, Raúl. “Crítica de las teorías neoclásicas del liberalismo económico, 1979”, *Obras escogidas*, Raúl Prebisch (Bogotá: Plaza y Janes, 1970).
- Prebisch, Raúl. “Declaración de Raúl Prebisch, Secretario General UNCTAD” (1967).
<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/COMTD/W49.PDF>.
- Prebisch, Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Desarrollo Económico* 26.103 (1986).
- Prebisch, Raúl. “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana. Exposición del Dr. Raúl Prebisch Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en la Segunda Conferencia Interparlamentaria Americana, Santiago de Chile, octubre de 1961”, en *Obras escogidas* (Bogotá: Plaza y Janes, 1970).
- Prebisch, Raúl. *Nueva política comercial para el desarrollo, Informe de Raúl Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, inaugurada en Ginebra, Suiza, 23 de marzo de 1964*. (México: Fondo de cultura Económica, 1966).
- Pugel, Thomas A. *Economía Internacional* (Madrid: McGraw Hill, 2004).

- Ricupero, Rubens “La integración y el regionalismo en las américas”, *Las américas: integración económica en perspectiva*, Paul Krugman y otros (Santafé de Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996).
- Robles Rivera, Francisco. “Los de entonces ya no son los mismos: acumulación por desposesión en la última década en El Salvador y Costa Rica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos* 37 (2011).
- Schwob, Claude. “Did the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 initiative a Revolution in the American Trade Policy?”, *Historical Social Research* 34.4 (2009).
- Smith, Adam. “Capítulo II: Del principio que motiva la división del trabajo”, *La riqueza de las naciones* (Valencia: Universidad de Valencia, s/f). https://www.uv.es/~mpuchade/MDH/02_Smith.pdf.
- Stay, Jaime. “Los procesos de integración en América Latina: notas para un balance y perspectivas”, *Ensayos de Economía* 4.7 (1993).
- Stay, Jaime. “Raúl Prebisch”, 1993. Disponible en el repositorio de revistas de la Universidad Nacional de Colombia: <file:///C:/Users/W/Downloads/23740-82988-1-PB.pdf>.
- Stearns, Peter. *Una nueva historia para un mundo global* (Barcelona: Crítica, 2012).
- Stuhldreher, Amalia. “La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe”, *Revista de Estudios Internacionales* 145 (2004).
- Tamanes, Ramón. “Transacciones internacionales: del GATT a la OMC”, *Mediterráneo Económico* 22 (2012).
- Tamanes, Ramón. “Transacciones internacionales: del GATT a la OMC”, *Mediterráneo Económico 22: La economía internacional en el siglo XXI*, coord. Ramón Tamanes (España: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito, 2012). <http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-22-la-economia-internacional-en-el-siglo-xxi/>.
- Tomás Peñaloza, “Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, vol. 30, n° 2 (1980).
- Torrent, Ramón. “El papel en los procesos de integración y concertación de actores externos -la Unión Europea, Estados Unidos y Asia- y actores internos -Parlamentos, sociedad civil y grupos empresariales-”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, eds. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2008).
- Toussaint, Eric. *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* (Buenos Aires: CLACSO, 2004) 106. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100607082454/labolsa.pdf>.
- Treanor, Paul. *Neoliberalism: origins, theory, definition* (2005). <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/neoliberalism.html>.

- Turner, Lois Belle. "A History of the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934" (Master of Science, Kansas State College of Agriculture and Applied Science - Department of History and Government, 1946). <https://archive.org/details/historyofrecipro00turn>.
- Tussie, Diana. *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT* (México D.F: Fondo de cultura económica, 1988).
- U.S. Department of State - Office of Historian, "Protectionism in the Interwar Period", *Milestones in the History of U.S. Foreign Relations*. <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/protectionism>.
- U.S. Department of State - Office of the Historian, "New Deal Trade Policy: The Export-Import Bank & The The Reciprocal Trade Agreements Act, 1934", *Milestones in the History of U.S. Foreign Relations* (publicación en línea, sin fecha). <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/export-import-bank>.
- Van der Wee, Herman. *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980* (Barcelona: Folio, 1997).
- VanGrasstek, Craig. *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio* (Ginebra: Publicaciones de la OMC, 2013) IX-XVIII. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_00_s.pdf.
- Vilar, Pierre. *Iniciación al vocabulario del análisis histórico* (Barcelona: Crítica, 1999).
- Wallerstein, Immanuel. *El moderno sistema mundial II: el mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750* (Madrid: Siglo XXI Editores, 2010).
- Zea, Leopoldo. "La integración cultural latinoamericana y su integración social", *Pensamiento y Acción. Gaceta de Cultura Universitaria* 1 (1978).
- Zea, Leopoldo. "La latinidad y su sentido en América Latina", *Letras Universitarias. Revista de la Universidad Central* 20 (1984).

ANEXOS

ANEXO 1

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES. Porcentajes con respecto a las exportaciones totales, calculadas sobre la base de las exportaciones FOB (Anuario CEPAL 1980, p. 163; Anuario CEPAL 1990, p. 150)

	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	15.8	16.8	21.0	25.9	27.0	25.5	24.2	23.6	19.3	20.3	18.6	23.8	21.5	20.3	25.8
Bolivia	12.3	2.7	8.9	35.9	34.1	26.3	25.9	36.7	42.5	51.8	60.1	64.5	57.8	47.2	43.1
Brasil	7.1	12.7	11.6	15.5	13.3	13.1	14.0	18.1	19.1	15.0	9.6	14.4	13.2	11.9	11.2
Colombia	3.2	10.5	9.6	20.7	17.0	17.5	12.1	16.6	22.7	20.8	11.9	10.7	15.7	15.1	15.4
Chile	7.7	8.3	12.2	23.7	26.2	27.0	26.4	23.5	21.6	19.3	14.4	17.2	17.4	13.5	11.2
Ecuador	7.8	6.1	10.0	33.6	40.3	33.8	27.9	20.2	17.9	22.2	9.3	9.6	12.9	14.8	18.2
México	2.9	7.1	9.5	13.0	12.5	12.6	9.5	5.8	9.7	8.4	5.3	5.8*	7.7	4.5*	6.6*
Paraguay	33.0	29.5	38.2	35.6	26.5	26.9	26.2	45.3	50.2	50.8	27.4	57.2	48.8	29.3	33.0*
Perú	9.8	9.3	6.5	16.9	13.9	14.5	12.2	21.2	12.7	15.2	14.1	14.5	17.6	14.5	14.1*
Uruguay	2.5	8.2	12.6	29.3	25.8	26.3	28.5	37.3	26.6	30.8	28.0	39.1	30.4	27.3	37.1
Venezuela	11.2	12.6	12.5	12.3	11.7	13.9	12.5	9.8	14.5	15.4	12.5	9.5	11.3	9.7	12.3
TOTAL ALALC / ALADI desde 1980	9.3	11.7	12.5	17.4	17.0	17.2	16.0	15.4	16.4	15.2	11.0	13.2	13.5	11.2	13.0*
	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Costa Rica	5.3	19.8	23.8	29.0	29.1	28.6	27.3	34.3	33.2	28.0	22.8	17.1	16.0	16.5	16.9
El Salvador	10.8	24.2	31.7	30.0	27.6	23.0	28.6	28.5	27.2	26.3	17.1	14.0	22.1	19.4*	27.0*
Guatemala	5.3	19.7	36.7	29.9	27.3	20.8	25.7	32.6	41.3	37.6	25.4	22.1	32.3	22.1*	21.6*
Honduras	18.0	18.0	17.0	22.0	16.8	11.1	12.8	13.5	17.2	13.6	6.9	4.3	6.1	4.7*	4.8*
Nicaragua	4.4	8.7	27.4	25.7	24.3	24.1	23.7	19.7	16.1	17.4	9.2	8.0	18.4*	14.3*	17.3*
TOTAL MCCA	8.4	18.4	28.4	28.0	25.8	22.2	24.4	27.6	29.4	26.9	18.3	13.6	16.6*	15.6*	16.9*
	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Barbados	5.4	3.7	6.6	12.5	19.1	16.5	17.5	17.3	22.8	22.6	18.1	7.2	11.1	14.7	16.5
Guyana	14.1	12.7	1.7	15.3	18.0	19.6	17.3	21.2	27.7	21.8	15.1	15.1*	15.2*	13.1*	11.0*

Jamaica	2.0	3.0	4.1	5.6	10.7	10.4	10.1	7.6	9.9	14.6	9.1	7.6	7.1	6.0*	7.1*
Trinidad y Tobago	50.9	3.8	9.9	11.1	11.0	10.6	10.9	15.0	16.8	18.9	11.7	9.3	13.4	14.3	15.9
Bahamas	1.8	0.4	3.9	4.1	0.7	1.5	2.9	6.7	8.9	1.7	2.2	2.7*	2.5*	1.3*	1.7*
Haití	..	..	1.5	1.2	2.4	3.1	2.7	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3*	1.3*	1.3*	1.3*
Panamá	0.5	1.0	4.2	6.6	9.0	17.2	17.6	19.2	16.0	16.0	14.0	11.7	11.5	16.8	19.6
Rep. Dominicana	0.2	0.7	0.9	1.5	0.9	2.6	9.0	10.4	8.4	5.8	2.7	2.1	2.0*	2.1*	2.1*
Suriname	1.6	0.3	0.7	..	..	3.5	5.7	10.1	2.6	18.9	16.5	14.9	8.5	10.4*	7.0*
TOTAL REGIÓN	8.8	11.3	12.9	16.0	15.7	15.9	15.8	15.6	16.6	15.5	11.1	12.9	13.4*	11.2*	13.0*

IMPORTACIONES INTRARREGIONALES. Porcentajes de las importaciones intrarregionales con respecto a las importaciones totales, calculadas sobre la base de las exportaciones FOB

	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	13.6	22.3	21.1	25.8	27.4	22.3	18.8	19.3	19.6	29.1	31.7	27.5	24.9	33.5	32.3
Bolivia	12.5	11.0	20.4	36.1	37.2	38.2	34.9	50.3	44.0	49.1	36.8	85.2	71.2	54.2	50.4
Brasil	13.7	23.5	10.8	5.6	9.2	10.4	9.8	11.4	13.9	15.1	7.8	11.9	10.3	10.7	15.6
Colombia	1.9	8.3	8.6	11.0	15.2	18.1	16.1	19.6	22.3	19.5	17.2	14.8	16.9	18.3	18.3*
Chile	17.1	21.1	19.4	29.3	29.4	29.6	24.8	27.1	24.5	24.9	23.9	24.4	25.0	27.0	26.9
Ecuador	6.2	10.5	9.8	13.9	11.6	10.5	11.5	14.5	12.8	15.5	19.6	18.2	20.1	20.0	23.0
México	0.2	1.4	2.8	5.6	4.2	3.9	3.7	3.8	4.6	3.4	1.8	2.4*	1.6	2.0*	2.4*
Paraguay	28.9	22.6	37.7	61.0	63.8	61.3	56.1	59.7	62.3	64.8	47.2	53.2	44.5	42.9	44.4*
Perú	7.9	11.3	15.0	16.7	25.3	26.3	9.8	14.8	15.1	16.6	14.4	26.5	26.3	31.0	33.5*
Uruguay		33.3	35.2	36.1	49.1	47.3	37.2	37.6	46.6	46.0	26.4	58.4	58.8	53.1	50.1
Venezuela	1.9	2.8	3.7	6.9	8.1	9.2	9.6	9.6	11.5	11.0	9.9	9.7	11.8	11.8	13.3
TOTAL ALALC / ALADI desde 1980	8.9	12.0	11.0	11.4	12.9	14.1	12.1	13.3	14.0	14.6	13.4	14.1	13.4	13.1	13.7*

Costa Rica	6.3	14.9	30.5	35.2	30.5	26.8	37.3	33.6	36.8	39.3	27.6	25.0	27.8	27.9	26.2
El Salvador	15.1	28.9	32.0	37.5	34.6	32.6	31.8	46.5	48.0	47.7	36.1	25.0	34.4	34.1*	30.3*
Guatemala	10.3	22.5	33.1	35.0	31.5	33.6	34.2	34.8	33.5	35.1	29.7	22.5	29.6*	22.8*	33.4*
Honduras	8.8	26.2	32.4	34.6	28.8	27.9	25.9	30.1	28.8	35.8	29.6	20.7	21.5*	15.9*	21.3*
Nicaragua	9.0	19.3	32.9	40.8	40.9	35.5	38.1	56.4	57.9	47.0	26.0	26.0	20.0*	20.3*	29.5*
TOTAL MCCA	10.3	22.5	32.1	36.4	33.1	31.5	31.4	38.8	39.6	40.4	30.3	23.2	27.8*	24.9*	28.4*
Barbados	6.7	20.0	28.0	31.7	29.4	29.1	21.2	21.0	23.2	23.4	26.3	20.6	20.0	18.5	22.9
Guyana	12.5	13.3	17.0	23.1	26.0	29.9	27.5	31.4	35.1	47.8	46.3	23.7*	17.7*	17.1*	21.2*
Jamaica	3.2	9.8	9.3	25.1	24.1	23.4	24.6	9.9	27.9	26.6	25.0	15.4	10.6	13.2*	14.7*
Trinidad y Tobago	32.4	33.1	28.8	3.4	4.8	4.1	6.0	5.6	6.7	7.9	10.8	10.1	13.7	15.2	13.9
Bahamas	5.4	16.7	6.7	7.2	5.2	2.8	2.0	4.9	3.0	2.9	4.6	4.8*	9.4*	3.1	5.5*
Haití	..	..	2.4	3.8	3.9	5.8	3.9	8.5	10.4	7.5	6.3	4.1*	4.0*	5.4*	5.8*
Panamá	8.1	13.6	13.2	13.5	12.9	11.9	12.0	8.2	10.2	10.0	8.4	6.8	10.2	6.3	7.9
Rep. Dominicana	..	3.0	5.4	18.8	21.5	21.8	21.0	5.9	28.1	30.4	31.1	19.7	24.5*	13.9*	16.2*
Suriname	0.7	1.2	3.1	17.4	19.0	20.6	19.1	36.3	36.2	29.8	26.2	21.4	26.8	19.1*	20.5*
TOTAL REGIÓN	9.4	13.7	12.9	13.0	13.9	14.7	13.3	13.9	15.0	15.6	14.3	13.7	14.1*	13.1*	14.1*

Fuente: Anuario CEPAL 1980, p. 164; Anuario CEPAL 1990, p. 151.

ANEXO 2

América Latina: composición porcentual del Producto interno Bruto al costo de los factores por clase de actividad económica (porcentajes)

	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Minas y canteras	Total productos básicos	Industrias manufactureras
1939	25.8	3.7	29.5	16.5
1940	25.1	4.3	29.4	16.6
1941	25.3	4.3	29.6	17.0
1942	25.0	3.7	28.7	18.0
1943	23.7	3.7	27.4	18.4
1944	23.9	3.8	27.7	18.5
1945	21.7	4.0	25.7	18.5
1946	21.6	3.8	25.4	18.5
1947	20.5	3.9	24.4	18.6
1948	20.4	4.0	24.4	18.6
1949	20.2	3.9	24.1	18.4
1950	19.7	4.0	23.7	18.7
1951	19.3	4.2	23.5	18.5
1952	18.8	4.2	23.0	18.7
1953	19.4	4.1	23.5	18.7
1954	19.1	4.0	23.1	19.1
1955	18.8	4.1	22.9	19.6
1956	18.0	4.3	22.3	19.9
1957	17.7	4.5	22.2	20.1
1958	17.6	4.2	21.8	20.6
1959	17.5	4.5	22.0	21.1
1960	17.1	4.6	21.7	21.3
1961	16.6	4.5	21.1	21.7
1962	16.6	4.6	21.2	21.7
1963	16.5	4.7	21.2	21.6
1964	16.2	4.6	20.8	22.4
1965	16.3	4.5	20.8	22.6
1966	15.4	4.4	19.8	23.2
1967	15.3	4.5	19.8	23.0
1968	14.6	4.4	19.0	23.5
1969	14.2	4.3	18.5	23.9
1970	13.8	4.3	18.1	24.3
1971	13.3	4.0	17.3	24.8
1972	12.6	3.8	16.4	25.4
1973	12.2	3.7	15.9	25.7
1974	12.0	3.6	15.6	25.7
1975	11.9	3.4	15.3	25.2
1976	11.6	3.4	15.0	25.4

Fuente: CEPAL (1978). *Series históricas del crecimiento de América Latina*, pp. 40-44.

ANEXO 3

Porcentaje de los productos primarios en el total de exportaciones de bienes, 1970-1998

	1970	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	86.1	76.9	80.3	75.8	79.2	73.9	68.6	68.6	64.5
Barbados	76.2	65.3	2.9	26.0	11.5	16.9	0.0	0.0	0.0
Bolivia	114.8	107.6	103.7	105.3	107.3	113.9	106.7	106.6	107.7
Brasil	84.6	18.1	60.2	62.2	56.1	52.0	50.3	0.0	0.0
Colombia	82.9	79.5	68.1	75.3	80.0	81.9	71.6	71.5	71.6
Costa Rica	81.6	73.9	69.3	72.2	76.9	79.9	77.0	0.0	0.0
Chile	106.3	90.3	94.0	89.4	87.4	88.3	87.3	89.8	0.0
Ecuador	79.3	96.4	82.9	93.1	99.1	98.6	97.7	97.4	97.5
El Salvador	68.9	43.3	38.8	35.1	66.8	77.5	80.4	0.0	0.0
Guatemala	70.3	80.7	60.7	68.1	74.7	85.1	70.1	0.0	0.0
Guyana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0				
Haití	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Honduras	312.1	83.7	80.1	88.1	85.1	83.4	86.3	0.0	0.0
Jamaica	50.9	92.4	94.2	83.7	43.8	80.9	76.5	78.0	0.0
México	60.4	87.5	86.8	89.2	83.5	64.6	61.5	0.0	0.0
Nicaragua	84.4	79.2	89.1	88.8	82.0	85.3	0.0	0.0	0.0
Panamá	80.6	14.1	11.3	11.3	13.3	0.0	11.4	10.0	8.8
Paraguay	90.2	74.2	66.0	75.5	88.6	36.9	45.1	56.5	0.0
Perú	99.9	70.4	62.2	72.0	84.2	59.9	68.8	0.0	0.0
Rep. Dominicana	97.1	55.9	67.8	68.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Suriname	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trinidad y Tobago	83.7	153.9	133.0	125.0	83.8	76.9	80.2	65.4	
Uruguay	87.8	62.1	69.5	55.1	64.4	54.7	45.9	46.5	48.8
Venezuela	100.5	99.5	99.5	97.3	101.0	93.6	94.9	86.9	84.6

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
70.9	71.8	72.7	67.3	66.4	65.5	69.2	65.7	62.0	Argentina
55.3	24.3	31.7	27.6	27.6	28.3	36.2	33.9		Barbados
105.9	113.8	110.1	93.8	88.7	94.7	80.7	93.2	87.3	Bolivia
48.1	45.2	43.3	40.2	44.6	46.9	46.8	46.7	45.7	Brasil
71.6	64.6	64.9	60.4	62.1	60.7	68.3	66.4	64.5	Colombia
78.0	142.0	57.2	53.8	56.4	58.2	55.1	51.2	42.8	Costa Rica
90.6	87.7	85.9	84.9	81.9	86.2	85.7	84.9	83.1	Chile
97.3	97.6	94.2	91.5	92.5	91.3	91.2	91.3	89.6	Ecuador
50.7	36.8	48.4	52.9	35.8	36.3	33.7	34.5	27.4	El Salvador
72.5	70.4	70.7	68.0	61.2	64.5	63.0	62.9	61.0	Guatemala
		0.0	0.0	113.3	120.3				Guyana

0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Haití
56.1	64.8	76.6	57.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Honduras
28.8	30.2	31.2	33.3	21.7	22.1	24.2	24.2	0.0	Jamaica
36.7	31.1	28.9	25.3	22.6	22.4	21.8	19.2	14.9	México
94.4	88.7	98.6	90.8	84.8	77.1	65.8	71.7	89.0	Nicaragua
7.9	6.3	7.7	7.8	7.2	7.5	7.6	8.0	9.0	Panamá
62.5	58.3	27.9	21.1	19.1	17.3	22.3	24.3	23.1	Paraguay
81.4	77.7	77.0	80.1	82.2	84.1	84.8	84.2	79.1	Perú
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Rep. Dominicana
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0				Suriname
77.8	79.9	77.5	72.8	63.4	56.7	64.0	58.4	56.3	Trinidad y Tobago
62.0	58.7	53.3	53.6	57.2	52.8	62.6	96.4	60.2	Uruguay
86.5	88.1	87.8	89.2	90.1	85.0	85.0	82.7	78.4	Venezuela

Fuente: EXPORTACIONES TOTALES productos manufacturados, millones de dólares FOB (Anuario CEPAL 1990, pp. 522-23; Anuario CEPAL 1999, pp.532-533). Nota: algunos porcentajes superan el 100%, pero esto es debido a la no correspondencia entre los datos aportados por la CEPAL para las exportaciones totales de bienes y la suma entre productos primarios y manufacturados. En este ejercicio se ha decidido no retocar estas cifras, con tal de mantener la fidelidad de los valores aportados por la Comisión Económica.

América Latina: composición porcentual del Producto interno Bruto al costo de los factores por clase de actividad económica, 1939-1976 (porcentajes)

	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Minas y canteras	Total productos básicos	Industrias manufactureras
1939	25.8	3.7	29.5	16.5
1940	25.1	4.3	29.4	16.6
1941	25.3	4.3	29.6	17.0
1942	25.0	3.7	28.7	18.0
1943	23.7	3.7	27.4	18.4
1944	23.9	3.8	27.7	18.5
1945	21.7	4.0	25.7	18.5
1946	21.6	3.8	25.4	18.5
1947	20.5	3.9	24.4	18.6
1948	20.4	4.0	24.4	18.6
1949	20.2	3.9	24.1	18.4
1950	19.7	4.0	23.7	18.7
1951	19.3	4.2	23.5	18.5
1952	18.8	4.2	23.0	18.7
1953	19.4	4.1	23.5	18.7
1954	19.1	4.0	23.1	19.1
1955	18.8	4.1	22.9	19.6
1956	18.0	4.3	22.3	19.9
1957	17.7	4.5	22.2	20.1
1958	17.6	4.2	21.8	20.6

1959	17.5	4.5	22.0	21.1
1960	17.1	4.6	21.7	21.3
1961	16.6	4.5	21.1	21.7
1962	16.6	4.6	21.2	21.7
1963	16.5	4.7	21.2	21.6
1964	16.2	4.6	20.8	22.4
1965	16.3	4.5	20.8	22.6
1966	15.4	4.4	19.8	23.2
1967	15.3	4.5	19.8	23.0
1968	14.6	4.4	19.0	23.5
1969	14.2	4.3	18.5	23.9
1970	13.8	4.3	18.1	24.3
1971	13.3	4.0	17.3	24.8
1972	12.6	3.8	16.4	25.4
1973	12.2	3.7	15.9	25.7
1974	12.0	3.6	15.6	25.7
1975	11.9	3.4	15.3	25.2
1976	11.6	3.4	15.0	25.4

Fuente: CEPAL (1978). Series históricas del crecimiento de América Latina, pp. 40-44.

ANEXO 4

**Ingresos netos globales de Inversión Extranjera Directa, por bloques de países,
1990-1996
(En millones de dólares constantes de 1990)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Países desarrollados	176346	109534	112071	127188	124254	175363	174053
Economías en transición	300	2336	4161	5763	5133	12195	10249
Países en desarrollo	30979	39849	47883	62245	81768	86034	111812
Economía mundial	207625	151719	164115	199196	211155	273592	296114

Fuente: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 179.

**Ingresos netos de Inversión Extranjera Directa en países en desarrollo, por regiones,
1985-1996**

(En millones de dólares de 1990)

REGIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
África	2160	2626	2950	3383	4796	4003	4137	24055
A. Latina y el Caribe	8359	14715	16590	15858	26369	25636	35431	143959
Europa en desarrollo ^a	149	186	216	247	322	314	477	1912
Asia en desarrollo	20311	39848	47883	66246	81769	86034	111812	464571
Total Anual	30979	39848	47883	66246	81769	86034	111812	464571

Fuente: FUENTE: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 179.

^a Incluye Bosnia Herzegovina, Croacia, Malta, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia.

**PAÍSES DE LA ALADI: acervo de Inversión Extranjera Directa, 1990-1996
(En millones de dólares constantes de 1990)***

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina ^a	11058	12371	15388	16869	18131	20979	23668
Bolivia ^b	1007	1005	1055	1108	1127	1399	1780
Brasil ^c	104557	96040	91996	88021	83323	84190	89897
Chile ^d	12332	11700	11627	11716	12281	13243	16099
Colombia	3500	3437	3701	4023	5042	6818	9305
Ecuador	1395	1420	1498	1844	2153	2469	2737
México ^f	37132	38271	40004	41784	48318	53600	58480
Paraguay	361	408	511	591	699	828	981
Perú ^g	-416	-384	-233	394	3052	4665	7460
Uruguay	748	710	720	772	843	943	1044
Venezuela ^h	3903	5374	5628	5654	5889	6497	7753
Total anual	175597	170351	171896	172777	180857	195630	219203

* FUENTE: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 183.

^a Sobre la base de información oficial del Banco de Argentina, 1995.

^b Información contenida en el *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1993: marco legal e información estadística* (LC/R.1325), Santiago de Chile, 1993.

^c Información del Banco Central de Brasil, 1995.

^d Información Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, 1995.

^e Información Banco de la República de Colombia, 1990-1994.

^f Información Banco de México, 1995.

^g Información oficial para 1995.

^h Información oficial para 1994.

Flujos [netos] de Inversión Extranjera América Latina y el Caribe, 1986-1993
(En millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total América Latina y el Caribe	3672	5839	8030	8235	7982	12364	13714	16540
Total países de la ALADI	3363	5270	7369	7618	7180	11358	12678	15261
Argentina	574	-19	1147	1028	1836	2439	4179	6305
Bolivia	10	38	-10	-24	27	52	93	150
Brasil	320	1225	2969	1267	901	972	1454	802
Chile	116	230	141	1289	590	523	699	841
Colombia	674	319	203	576	500	457	790	850
Ecuador	70	123	155	160	126	160	178	469
México	1523	3246	2594	3037	2632	4762	4393	4901
Paraguay	1	5	8	13	76	84	136	150
Perú	23	32	26	59	41	-7	127	349
Uruguay	37	50	47	0	0	0	0	76
Venezuela	16	21	89	213	451	1916	629	372
Total Centro América y el Caribe	309	569	661	617	802	1006	1036	1275
Barbados	8	7	12	8	11	7	14	nd
Costa Rica	61	80	122	101	163	178	220	280
El Salvador	24	18	17	13	2	25	15	16
Guatemala	69	150	330	76	48	91	94	149
Guyana	nd	nd	nd	Nd	nd	nd	nd	nd
Haití	5	5	10	9	8	14	nd	nd
Honduras	30	39	48	51	44	45	60	47
Jamaica	-5	53	-12	57	138	127	87	139
Nicaragua	nd	nd	nd	Nd	nd	nd	15	39
Panamá	-62	57	-52	37	-18	-30	-2	-41
Rep. Dominicana	50	89	106	110	133	145	180	183
Suriname	nd	nd	nd	Nd	-43	10	-30	nd
Trinidad y Tobago	-15	33	63	149	109	169	nd	nd
Belize	5	7	14	19	17	13	18	nd
Granada	5	13	13	10	13	17	20	nd

FUENTE: CEPAL (1995). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 82.

Ingresos netos de inversión extranjera directa, 1990-1996
(En millones de dólares)

	1994	1995	1996
Países de la ALADI			
Argentina	3067	4179	4285
Bolivia	128	372	526
Brasil	2150	4860	11112
Chile	1773	1695	4041
Colombia	1667	2317	3322
Ecuador	531	470	447
México	11503	8428	8566
Paraguay	180	184	225
Perú	2860	1895	3556
Uruguay	155	157	169
Venezuela	813	985	1833
Centro América y el Caribe			
Barbados	298	396	397
Costa Rica	298	396	397
El Salvador	23	38	25
Guatemala	65	75	77
Guyana	nd	nd	nd
Haití	2	2	3
Honduras	35	50	75
Jamaica	117	167	175
Nicaragua	40	70	85
Panamá	354	179	238
Rep. Dominicana	360	404	394
Suriname	nd	nd	nd
Trinidad y Tobago	516	299	320
Belice	nd	nd	nd
Granada	nd	nd	nd

Fuente: CEPAL (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, cuadros A13 hasta A33, pp. 186-196.

ANEXO 5.

BALANZA COMERCIAL de bienes a precios corrientes, 1970-1998 (En millones de dólares FOB)

	1970	1980	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	274.0	-1373.0	712.0	2764.0	4878.0	2446.0	968.0	4234.0	5709.0
Barbados	-71.2	-372.0	-364.4	-298.8	-258.7	-278.3	-326.8	-373.1	-543.8
Bolivia	55.2	367.8	84.7	331.7	160.6	-51.0	-127.6	-48.4	-6.0
Brasil	232.0	-2823.0	1185.0	778.0	12466.0	8304.0	11158.0	19168.0	16111.0
Colombia	-14.0	-297.0	-1572.0	-2244.0	-23.0	1922.0	1868.0	827.0	1481.0
Costa Rica	-55.8	-374.3	-88.0	64.1	-61.9	39.6	-138.5	-97.9	-254.5
Chile	246.0	-764.0	-2677.0	63.0	850.0	1100.0	1230.0	2219.0	1578.0
Ecuador	-14.7	278.2	174.0	140.0	1294.0	555.0	-33.0	588.0	661.0
El Salvador	41.4	178.3	-100.4	-100.2	-216.0	-124.4	-349.1	-355.9	-524.0
Guatemala	30.5	47.2	-248.7	-113.9	-17.0	168.1	-355.3	-339.9	-323.0
Guyana	9.1	2.5	-53.2	-12.8	4.9				
Haití	-2.8	-103.2	-209.0	-124.8	-121.7	-112.4	-101.1	-103.5	-100.7
Honduras	-25.2	-103.8	-114.8	-4.2	-89.6	17.2	-49.5	-23.6	2.7
Jamaica	-107.6	-75.5	-322.7	-441.5	-435.6	-247.9	-356.7	-395.0	-551.9
México	-888.0	-3385.0	-3846.0	6795.0	8451.0	4599.0	8433.0	1668.0	-645.0
Nicaragua	0.0	-352.5	-414.2	-317.5	-489.0	-419.6	-439.3	-482.6	-341.0
Panamá	-200.7	-727.4	-775.3	-633.5	-756.7	-541.1	-566.2	-173.1	-461.6
Paraguay	-11.3	-276.0	-375.0	-316.0	-192.0	-163.0	-76.0	86.0	278.0
Perú	335.0	826.0	-553.0	-428.0	1172.0	-65.0	-521.0	-99.0	1402.0
Rep. Dominicana	-64.0	-557.8	-263.7	-489.6	-547.4	-629.6	-880.2	-714.5	-1039.4
Suriname	32.5	60.4	-32.6	-31.7	26.6	33.0	64.5	119.0	217.5
Trinidad y Tobago	-50.9	752.6	848.8	-258.2	756.1	153.7	339.3	389.1	0.0
Uruguay	21.0	-609.7	-362.4	218.0	178.2	273.3	102.4	292.3	462.8
Venezuela	889.0	8174.0	7840.0	2748.0	6782.0	669.0	1567.0	-1698.0	5958.0

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
8628.0	4419.0	-1396.0	-2364.0	-4139.0	2357.0	1760.0	-2123.0	-3014.0	Argentina
-408.7	-416.1	-277.9	-326.7	-354.8	-445.8	-456.2	-592.4		Barbados
55.2	-43.9	-432.4	-396.2	-136.8	-182.3	-236.1	-478.2	-655.3	Bolivia
10747.0	10578.0	15239.0	14329.0	10861.0	-3157.0	-5452.0	-6655.0	-6604.0	Brasil
1971.0	2959.0	1234.0	-1657.0	-2239.0	-2639.0	-2143.0	-2714.0	-2644.0	Colombia
-442.5	-199.5	-337.7	-649.3	-624.8	-322.7	-259.2	-234.4	-288.0	Costa Rica
1283.5	1485.1	722.0	-989.8	732.0	1381.7	-1091.2	-1557.0	-2516.7	Chile
1009.0	643.0	1018.0	592.0	561.0	354.0	1220.0	598.0	-995.0	Ecuador
-665.6	-704.6	-962.4	-1034.9	-1155.2	-1523.2	-1242.7	-1107.5	-1267.4	El Salvador
-216.6	-443.0	-1044.1	-1020.8	-872.2	-875.2	-648.4	-939.9	-1408.9	Guatemala
		-61.0	-68.3	-40.6	-40.8				Guyana

-176.8	-126.2	-137.8	-171.4	-81.0	-364.4	-328.7	-306.7	-341.3	Haití
-11.8	-71.9	-150.9	-231.0	-257.4	-110.7	-132.7	-198.5	-334.9	Honduras
-502.1	-391.6	-424.6	-815.1	-513.8	-813.2	-994.2	-1132.3	-1096.7	Jamaica
-881.0	-7279.0	-15934.0	-13481.0	-18463.7	7088.5	6530.9	623.6	-7913.5	México
-236.7	-396.3	-547.8	-402.7	-424.1	-370.7	-380.7	-667.5	-810.4	Nicaragua
-157.7	-399.6	-375.5	-334.2	-250.1	-588.9	-644.1	-700.3	-1371.1	Panamá
-253.5	-746.8	9.1	79.5	-243.4	-193.6	-502.8	-206.9	-138.6	Paraguay
399.0	-189.0	-341.0	-607.0	-998.0	-2165.0	-1988.0	-1721.0	-2465.0	Perú
-1058.3	-1070.5	-1611.8	-1443.4	-1450.9	-1390.9	-1674.2	-1995.0	-2608.6	Rep. Dominicana
163.3	-2.0	122.1	84.4	99.3	123.0				Suriname
1012.5	564.2	695.8	547.2	741.0	587.6	382.5	-528.6	-740.9	Trinidad y Tobago
426.0	61.0	-121.8	-386.7	-706.0	-263.0	-686.9	-1704.4	-761.9	Uruguay
10706.0	4900.0	1322.0	3275.0	7606.0	7013.0	13756.0	10773.0	3581.0	Venezuela

Fuente: Anuario CEPAL, 1990, pp. 516-517; Anuario CEPAL 1999, pp. 525-26.