

LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES EN LAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS: CUESTIONES MÁS RELEVANTES

**Autores: Colectivo del Centro de Investigaciones de Economía Internacional
Universidad de La Habana**

Con motivo de la conmemoración del 50 Aniversario de la creación del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, el colectivo de esta institución se propuso realizar una compilación que resumiera lo que ha acontecido en las principales áreas de la economía internacional y las relaciones económicas internacionales en los últimos 50 años.

La mayoría de los autores, profesores e investigadores del CIEI, se han mantenido laborando en el Centro o vinculados a él durante todo el período que abarca el estudio, por lo que los trabajos que se presentan son resultado de la labor de toda su vida profesional. Sin embargo, el valor de esta recopilación no subyace solo en ello, sino también en que ésta abarca cinco décadas en las que han ocurrido importantes transformaciones en la economía internacional y las relaciones económicas internacionales.

Se comienza haciendo una síntesis de las características y cambios más trascendentes ocurridos en el modelo de acumulación capitalista actual, para posteriormente hacer un recorrido por las tendencias y cambios más relevantes que han caracterizado al comercio y las finanzas internacionales, la integración y cooperación económica, así como de la economía de Estados Unidos, vista a través de las crisis económicas por las que ha atravesado, temas trascendentales para comprender las lógicas de funcionamiento del capitalismo contemporáneo, así como su situación actual.

El propósito de este esfuerzo es, además de proporcionar un material de estudio y una actualización en estos temas para los interesados, ya sean profesionales o estudiantes, contribuir de algún modo a la elaboración de la estrategia de inserción externa del país, en un momento crucial debido a la situación que enfrenta hoy la economía mundial y la nuestra en particular.

CONTENIDO

1. El Modelo de Acumulación Capitalista: Síntesis de los principales cambios en los últimos 50 años. Dra. Mahé Sosa Arencibia
2. Cinco décadas de las relaciones comerciales internacionales: hechos relevantes. MsC. Rosibel Hidalgo Gallo
3. 50 años del comercio internacional de servicios. MsC. Olga Stolik Lipszyc
4. Finanzas internacionales en el último medio siglo: del fin del patrón oro a la permanente inestabilidad e incertidumbre. Dra. Mercedes García Ruiz
5. El mercado de derivados financieros en los últimos 50 años. Dra. Elda Molina Díaz
6. Los flujos financieros internacionales hacia las economías en desarrollo en los últimos cincuenta años: evolución y consecuencias. Dra. Carola Salas Couce
7. Las Instituciones de Bretton Wood (IBW) en los últimos 50 años: ¿qué ha cambiado? Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez
8. Cincuenta años de integración y cooperación económicas en América Latina y el Caribe: notas para un balance crítico. Dr. Antonio F. Romero Gómez
9. La Unión Europea en los últimos cincuenta años. Algunas consideraciones sobre Logros, Fracasos y Desafíos. Dra. Hilda Elena Puerta Rodríguez
10. Transformaciones y políticas económicas en Estados Unidos. Recesiones de 1970 a 2020. Dr. Luis René Fernández Tabío

EL MODELO DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA: SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

THE PATTERN OF CAPITALIST ACCUMULATION: SYNTHESIS OF THE MAIN CHANGES IN THE LAST 50 YEARS

Dra. Mahé Sosa Arencibia

<https://orcid.org/0000-0003-4099-7047>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional. Universidad de La Habana.

mahe@ciei.uh.cu

Resumen

El cambio de un modelo de acumulación a otro no ocurre automáticamente, ni por supuesto, uno suplanta al otro de manera abrupta, sino más bien es un proceso que se acompaña de disímiles eventos de carácter global, que introducen las bases necesarias para que el capitalismo se reconvierta en sus momentos de «crisis».

Este trabajo pretende sintetizar los principales rasgos que han caracterizado la acumulación capitalista en los últimos 50 años; particularizando en las características más importantes del Modelo de Acumulación Global, especialmente las que definen los modos de inserción internacional en el presente, en el marco de las cadenas globales de valor.

Palabras Clave: modelo, capitalismo, economía, cadenas globales de valor

Abstract

The change of a model of accumulation to other doesn't happen automatically, neither of course, one supplants to the other in an abrupt way, but rather it is a process that is accompanied of dissimilar events of global character that introduce the necessary bases so that the capitalism modifies in its «crisis» moments.

This work tries to synthesize the main features that have characterized the capitalist accumulation in the last 50 years; particularizing in the most important characteristics in the Pattern of Global Accumulation, especially those that define the ways of international insert presently, in the mark of the global chains of value.

Key Words: model, capitalism, economy, global value chains

Códigos JEL: F02, F21, F23, F29

Introducción

La transición de un régimen de acumulación a otro no se da de manera arbitraria; ocurre como resultado de ajustes del modo de producción capitalista, imprescindibles para su propia supervivencia. En tal sentido, dicha transición acontece generalmente acompañada de una serie de sucesos globales que impactan en el modelo vigente; asociado a condiciones socioeconómicas y políticas de un momento histórico concreto.

Un régimen de acumulación «describe la estabilización en un largo periodo de la asignación del producto neto entre el consumo y la acumulación; implica cierta correspondencia entre la transformación de /as condiciones de producción y /as condiciones de reproducción de /os asalariados» [Harvey, 2004, p, 143]

El presente trabajo relaciona de manera sintética los aspectos esenciales que han caracterizado los cambios en el modelo de acumulación capitalista a partir del período posterior a la segunda guerra mundial; con el nacimiento del **Fordismo**, transformado en un **Modelo de Acumulación Flexible** a inicios de los '70 y devenido luego en el **Modelo de Acumulación Global**.

Se particulariza así mismo en las **cadenas globales de valor** como estructura central del modelo de acumulación la etapa actual y su rol en la inserción internacional en el presente; en tanto el proceso de cambio que ha acontecido en la economía mundial, ha llevado a una realidad innegable: El hecho de que exista la

impetuosa necesidad de lograr una inserción internacional competitiva, siendo una de las vías posibles para lograrlo el engarce con cadenas globales, las que a su vez funcionan en una lógica de articulación de sectores, empresas y territorios en su incesante búsqueda de eficiencia, hace imprescindible su estudio.

1. Del Modelo Fordista a un Modelo de Acumulación «Flexible».

Comenzar aludiendo los rasgos esenciales del modelo de acumulación capitalista en los años ´70, podría resultar cuanto menos y expresado en términos metafóricos, como empezar a ver una serie televisiva por el capítulo treinta, siempre estaríamos obligados a buscar los primeros capítulos para entenderla mejor.

Es por ello que aún cuando el objetivo de este trabajo es sintetizar los principales cambios en el modelo de acumulación capitalista en los últimos 50 años, previamente se hará una breve referencia a la etapa anterior, enmarcada entre los años 1945 a 1973.

1.1. Modelo Fordista (1945- 1973)

La crisis de posguerra (1945) dio lugar a una serie de cambios que sustentaron una nueva forma de producción de capital, consolidando así un modo de acumulación capitalista que marcó una forma de concebir a la producción y al trabajador: el modelo **Fordista**.¹

La producción fordista o «producción en masa» puede entenderse como *la forma por la cual la industria y el proceso de trabajo se consolidaron a lo largo de este siglo, cuyos elementos constitutivos básicos fueron dados por la producción en masa, a través de la línea de montaje y de /os productos más homogéneos; a través del control de /os tiempos y movimientos por el cronómetro fordista y la producción en serie del Taylorista; por la existencia del trabajo parcelado y por la fragmentación de funciones; por la separación de ejecución y elaboración en el proceso de trabajo; ... [Antunes, 1999, 21]*

El fordismo como forma de producción, implicó una lógica de consumo inspirada en la necesidad de más consumidores. El consumo en masa parecería aumentar la demanda y por lo tanto, la producción de un producto estandarizado y más barato. Así, su consumo se masifica haciéndose más accesible para mayor cantidad de personas.

El modelo fordista, sin embargo, comienza a encontrar dificultades hacia la década de los sesenta con un nuevo escenario mundial, marcado por la saturación de los mercados internos como resultado de un creciente excedente de producción, producto de la recuperación de algunos países industrializados, luego de la guerra mundial. La saturación de los mercados se debió a lo que Marx llamó «híper-acumulación» inherente a los sistemas capitalistas, cuyos indicadores suelen ser: «*capacidad productiva ociosa, saturación de mercancías y exceso de inventarios, excedentes de capital dinero (posiblemente oculto y almacenado en cajas fuertes) y alto desempleo.*» (Harvey, 2004, p, 204)

No obstante, el núcleo esencial del fordismo se mantuvo fuerte basado en la producción en masa hasta los primeros años de la década del ´70. Hasta ese momento los patrones de vida de la población trabajadora de los países capitalistas centrales, mantuvieron una relativa estabilidad y las ganancias de los monopolios también eran estables.

Ya para la década de los ´70, más concretamente en 1973, el modelo entra en crisis, como resultado de las «rigideces» propias del mismo. Varias pueden ser las causas que se atribuyan a la crisis del modelo; una de las más notorias fue sin dudas la crisis del petróleo a nivel mundial, repercutiendo directamente en la economía y dejando en evidencia la crisis general del modo de producción vigente.

¹ Henry Ford reformuló una forma de trabajo ya implementada y elaborada por Taylor (1911) racionalizando la forma de producción, sus tecnologías; como la línea de montaje, la jornada de 8 horas y 5 dólares.

Pero no fue éste el único elemento que motivó la crisis del modelo fordista. Entre las cuestiones fundamentales que ocasionaron la crisis del fordismo, cuentan:

- Crisis en la industria del automóvil, provocada por la subida del precio del petróleo, además de las leyes de protección del medio ambiente; lo que hizo necesario que se fabricase un producto diferente y de menos consumo.
- Competencia de los automóviles japoneses, que eran más pequeños, más aerodinámicos y menos consumidores. En Europa las empresas eran nacionales y por tanto dependientes de sus mercados por lo que debían ofrecer una gama amplia de productos con mayor posibilidad de adaptación. EEUU debía contratar diseñadores europeos para poder amoldarse a las demandas del momento.
- Malas condiciones de trabajo en las empresas fordistas, que no ofrecían al obrero un nivel de seguridad adecuado en las cadenas de montaje.

Es un hecho que dicha crisis dejó las peores consecuencias a los trabajadores, generándose procesos de desregularización del mercado laboral (entre otras medidas que afectaron los sistemas de protección social). Se produjeron entre otras cosas, fenómenos de precarización del trabajo asalariado.

A partir de entonces se inició una transición en el interior del proceso de acumulación de capital, produciéndose un cambio del modo de producción en masa a modos de producción flexibles; las formas de producción comenzaron a ser más descentralizadas o desintegradas, lo cual quiere decir que a partir de esta etapa no necesariamente una misma empresa tenía que encargarse de todo el proceso productivo, sino que era posible la contratación a otras empresas de determinadas partes de dicho proceso. Ello resultaría en un mayor nivel de especialización, además de menores costos.

Esta desintegración ha sido lenta, pero hoy en día las empresas están muy desintegradas, lo que las hace mucho más flexibles.

1.2. La «Acumulación Flexible»

A partir de la década del '70 se produce un cambio en los modos de producción capitalistas; caracterizado por un crecimiento importante del sector servicios; fundamentalmente financieros y comercio, en detrimento de la producción de bienes; comenzando así una nueva etapa marcada fundamentalmente por la «flexibilidad» en términos de innovaciones profundas en las formas de producción, tecnología, comercio y organización del capital; así como en las maneras de expandir mercados y aumentar las formas de consumo de productos, servicios y bienes.

De este modo se denomina «**Acumulación Flexible**» a los cambios introducidos con el fin de superar la rigidez del modelo Fordista.

Es importante destacar, no obstante, que no se trata sólo del hecho de que la producción en serie de grandes volúmenes de mercancías estandarizadas - en tanto forma general de organización de la producción en ese momento histórico particular- se agote en sí misma. Se trata de la comprensión de que dicha configuración ya no sirve de soporte para la valorización del capital, ante las características particulares que revisten unas determinadas estructuras de demanda, ligadas a la clase trabajadora en general, que se han alterado. (Berdía, 2011)

..... «Esta fase de la producción está «marcada por un enfrentamiento directo con la rigidez del Fordismo. Ella se apoya en la flexibilidad de los procesos de trabajo, de los productos y de los patrones de consumo. Se caracteriza por el surgimiento de los sectores de la producción enteramente nuevos, nuevas maneras de proveerse de servicios financieros, nuevos mercados y sobre todo tasas de innovación comercial, tecnológica y organizacional altamente intensificada. La acumulación flexible implica rápidos cambios de patrones de desarrollo desigual, tanto entre sectores como entre regiones geográficas, creando, por ejemplo, un vasto movimiento del empleo en el llamado «sector servicios», como también empleos industriales completamente nuevos, en regiones hasta entonces subdesarrolladas» (Harvey, 1992: 140) cit. por Antunes, (1999), p. 24)

El nuevo modelo generó cambios en el mercado del trabajo «*Se desintegra el modelo de establecimiento, fabril y vertical y se desarrollan las formas horizontales de integración económica a través de la tercerización, la subcontratación temporal, entre otras formas*». (Olesker, 2001, p, 9 cit. por Berdía, 2011) También repercute en el trabajador, una vez que aparecen altos niveles de desocupación, trabajo precario o informal, subempleo, desprotección social en cuanto a seguridad social, seguridad laboral, negociaciones colectivas.

El modelo produce un «excedente» de trabajadores que son utilizados como «ejército de reserva». «*La acumulación capitalista genera un proceso de exclusión de mano de obra tendiente a formar una reserva permanente de personas ... Dicha reserva de mano de obra sirve como reserva en sí misma para los períodos de expansión capitalista y a la vez como mecanismo de presión para la baja de salarios*.» (Olesker, 2001,p,16 cit. por Berdía, 2011) funcionales a los empleadores (bajo salario, despidos, renovación de nuevos empleados con menor salario, etc.) De esta forma este ejército de reserva es utilizado para presionar a los trabajadores en sus reivindicaciones y sobre todo colabora con la acumulación de capital.

Lo anterior resulta en mayor perjuicio para los trabajadores si se considera que una vez el empleo se volcó al sector servicios, ello permitió un mayor control de los trabajadores por parte de los empleadores, debilitando el poder obrero que había sido superior en la etapa anterior.

Por otra parte, este modelo trajo consigo una impronta muy diferente en la concepción de finalidad del Estado y sus repercusiones son contemporáneas, al igual que sus consecuencias; las cuales son el producto de la reconversión de un modelo capitalista en crisis, que se recicla con el fin de asegurar su permanencia.

2. Modelo de Acumulación Global

Los cambios acontecidos en el panorama económico mundial comienzan a ser expresión de un contexto de cambio del modelo de acumulación capitalista que en las décadas siguientes se iría consolidando en el **«Modelo Global de Acumulación.»**

Con el inicio de una nueva etapa del proceso de acumulación de capital a escala global tras la crisis, aparece una nueva variedad de estrategias de valorización de los capitales individuales, que son a su vez distintas formas de competencia. En este nuevo escenario el desafío es abastecer a un mercado incierto y cambiante, y dichas exigencias se trasladan al interior del proceso productivo, con alternativas que versan entre la rigidez y la flexibilidad, entre la especialización clásica para la obtención de economías de escala y una producción diferenciada.

El desarrollo de esta nueva lógica de organización de la producción, sumada a la posibilidad de deslocalización, lleva a que entre las estrategias renovadas de los capitales tenga cada vez más relevancia la segmentación de los procesos de producción y la internacionalización productiva. Así es como, en la actualidad, un mismo proceso productivo se realiza en una variedad de naciones, o bajo la forma de una «Cadena Global de Valor.»

2.1. Las Cadenas Globales de Valor como estructura central de este modelo: Su significación en términos de inserción internacional

La estructuración del proceso de trabajo que le es propia al modelo global de acumulación es la cadena global de producción y servicios. Pero si de lo que se trata es de entender el conjunto de problemáticas socioeconómicas que le son propias al modelo global de acumulación, entonces la cadena de valor no puede ser reducida a una cadena global de producción y servicio. ...*En las condiciones del modelo global de acumulación, la cadena global de valor no es sólo una forma organizacional y técnica del proceso de trabajo, sino que es también, un mecanismo de distribución del ingreso generado en la actividad económica.* (Peña, 2018)

En tal sentido, en lo referido al proceso de creación y distribución de valor, los diversos eslabones de la cadena constituyen receptores diferenciados del ingreso, cuya capacidad de absorción no depende, únicamente, de la participación que se le atribuya en el proceso de creación de valor a su actividad técnico-productiva.; sino también y sobre todo, son determinantes el control en la cadena («governance»), la movilidad de la cadena, y la competencia central que aporte la firma a la cadena, entre otros.

La concepción teórica de cadena de valor ha evolucionado a través de décadas. La cadena de valor simple, según se recoge en el Manual sobre Cadenas Productivas de Kaplinsky y Morris (2002), *describe el rango completo de actividades que se requieren para llevar un producto desde su concepción pasando por diferentes fases de producción [...] la venta a los consumidores finales y el reciclaje de los residuos.* (Kaplinsky y Morris, 2002).

Esto, en la era global, se transcribe en *el conjunto de actividades necesarias para generar un bien o servicio, que ocurren diseminadas a nivel global y articuladas en una cadena global de valor.* La **Cadena Global de Valor** es, por tanto, la estructura central del modelo global de acumulación. (Kaplinsky y Morris *cit. por* Anaya, 2015) Idea que fue acuñada en años posteriores por otros autores (Gibbon, Bair y Ponte, 2008 *cit. por* Anaya, 2015).

El enfoque de cadena global de valor permite examinar las implicaciones de la fragmentación internacional de la producción (Gereffi, 1999; Humphrey y Schmitz, 2002; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), a partir del análisis de las relaciones inter-firmas en la cadena y de cómo estas relaciones influyen en el desempeño tanto de las firmas, como de las localidades en que éstas se asientan.

En los marcos del modelo global de acumulación, en que la fragmentación de la actividad económica constituye una de sus características esenciales, la inserción internacional de firmas, regiones y países está subordinada también, a la lógica de beneficio de las cadenas.

En tal contexto «las firmas y países que pretendan la inserción competitiva internacional están «obligados» a asumir las condicionantes que impone la competencia sistémica² de las cadenas globales, y a encontrar los orificios de los mercados sólo por las rutas que concede la red global (...) las excepciones han existido, pero han sido escasas y temporales». (Peña, 2012: 17)

Es imprescindible entonces conocer de estas cadenas sus características y modo de funcionamiento, su papel en la inserción internacional, y por consiguiente, la manera en que las localidades y las pequeñas y medianas empresas, pudieran acceder a recursos externos, de manera permanente, que coadyuvara a viabilizar una estrategia de desarrollo.

Las cadenas globales de valor estructuran en la actualidad el mercado mundial y establecen, desde la demanda, las pautas de inserción externa para cualquier país o territorio. La fragmentación internacional de la producción y las transformaciones del comercio y las finanzas internacionales impulsados por las cadenas globales de valor (CGV) y la consolidación del modelo global de acumulación (MGA), tienen importantes implicaciones para la competitividad internacional y el desarrollo económico de localidades, regiones y países. De ahí la importancia que reviste el estudio del funcionamiento de estas cadenas en aras de asegurar que la forma de inserción que se logre, pueda conformarse en un factor para la promoción del desarrollo.

Hay un elemento esencial en el estudio de las cadenas globales de valor en lo que refiere a la gobernanza (*governance* es el término original en inglés), definida por Gereffi como *relaciones de poder y autoridad que determinan cómo se distribuyen y fluyen los recursos financieros, materiales y humanos al interior de una cadena* (Gereffi 1994 *cit. por* Gibbon, Bair y Ponte, 2008).

²La *competencia sistémica* condiciona la participación y función de todos los eslabones de la cadena y asume de cada uno de ellos una actividad especializada, propiamente productiva o no, que define su competencia central («*core competence*» es el término original en inglés).

El concepto de *governance* refiere, según Humphrey y Schmitz, (2004, 2001), al proceso mediante el cual una firma establece y/o impone los parámetros bajo los cuales operan las otras firmas en la cadena. Estos autores entienden que la coordinación de la cadena abarca el establecimiento de tres parámetros esenciales: (a) *Qué* se produce (involucra el diseño y las especificaciones del producto), (b) *Cómo* se produce (refiere al proceso de producción, en particular a la tecnología utilizada, y a los estándares de calidad, de trabajo y de cuidado del medio ambiente); y (c) *Cuánto* y *Cuándo* se produce (refiere al plan de producción y la logística). Las estructuras de coordinación en las CGV son requeridas para transmitir información sobre estos parámetros y ejercer la regulación y control de la cadena. (Humphrey y Schmitz, 2004, 2001 *cit. por* Anaya, 2015)

Según Bair (2008), el concepto de *governance*, como parte del ejercicio de coordinación de varios aspectos al interior de una cadena, determina cómo se distribuye el valor que se genera en la cadena; las empresas líderes se sitúan en los nodos claves para la regulación de la cadena, que son a la vez los nodos que mayores tasas de beneficios logran captar.

Acorde a los criterios de regulación de la cadena (*governance*), se estructuran las relaciones existentes entre la generación y distribución de los ingresos y las relaciones de poder que subyacen en la CGV.

Las formas específicas de regulación de la cadena tienen un impacto determinante en las perspectivas de escalamiento o *upgrading* (*término utilizado en idioma inglés*) de las distintas empresas insertadas en la cadena y por tanto sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las localidades donde se ubiquen tales empresas.

En definitiva, los esquemas de *governance* son esenciales pues condicionan, además de la apropiación de las rentas generadas en las actividades de la cadena, las posibilidades de acceso y *upgrading* en las industrias globales. Por este motivo, es imprescindible su identificación para las estrategias de desarrollo que se diseñen para los diferentes espacios económicos.

Los procesos de inserción y *upgrading* son procesos restrictivos y limitados en la cadena, razón por la cual al modelo de acumulación global le es afín una polarización del crecimiento y una ampliación de la brecha de la desigualdad social en el contexto mundial. Para algunos países, regiones y localidades, la globalización es una oportunidad, aunque casi siempre altamente costosa; que al mismo tiempo le significa, a los otros, la exclusión y la pobreza. Pero, la globalización, no es un escenario eludible para ningún país o territorio, porque es, en efecto, el ámbito y la proyección del modelo global de acumulación en la presente etapa del desarrollo del sistema capitalista de producción. (Peña, 2012)

Lo más interesante y debatido de la reformulación aportada por Gereffi es la clasificación que aporta de las cadenas a partir del tipo de gobernanza que se verifique. De acuerdo con esto existen dos tipos de gobernanza: la ejercida por los productores que se nombran cadenas comandadas por el productor (*producer driven* es el término original en inglés), y por los compradores llamadas cadenas comandadas por el comprador. (*buyer driven* es el término original en inglés)³

La gobernanza permite, en síntesis, describir el control que ejerce una empresa sobre el resto de las firmas involucradas en la concepción de un bien o servicio final, desde la primera hasta la última fase en la cadena de valor y por tanto es determinante en la forma de inserción de las firmas a la cadena.

Actualmente, los productores locales de *commodities*, que no logran avanzar hacia actividades de mayor valor agregado, encuentran un espacio de inserción fundamentalmente a través de los procesos de importación-exportación. A esta perspectiva de inserción se le conoce en la literatura como relaciones de mercado (*arm's-length or market-based relationships*). Este tipo de inserción, si bien asegura un ingreso, a partir de la

³Esta clasificación marca una pauta en los análisis de cadenas, encontrándose referencia a ella en la bibliografía posterior sobre el tema de cadenas de valor (Ver Gereffi, 2001; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005; Gibbon, Bair y Ponte, 2008; Humphrey y Schmitz, 2000; Sturgeon, 2008).

exportación de bienes o servicios, no garantiza una permanencia en la cadena, ni una dinámica sostenible de desarrollo.

Para estos casos la competencia central que se aporta a la cadena se traduce en un canal relativamente frágil de apropiación del ingreso generado, a menos que se trate de un tipo de producto con características únicas, disponible sólo en regiones específicas; lo más frecuente es que la participación en la distribución del ingreso generado en la cadena disminuya ante la disponibilidad para la cadena de «ofertantes» de competencia central idéntica.

Por otra parte, una estrategia de inserción *arm's-length or market-based relationships* en CGV por lo general supone exportar bienes primarios a los eslabones de la cadena donde se asienta la actividad manufacturera, por lo cual las perspectivas de escalamiento (*upgrading* es el término original en idioma inglés) son muy limitadas. Existe una segunda área de inserción conocida como relaciones en la red de la cadena (*a network-type of relationship*), que alcanza formas diversas y dinámicas de inserción de empresas locales a la cadena, en eslabones de actividades de elaboración o servicios específicas. Es éste, en realidad, el contexto que ha condicionado y definido el carácter competitivo de la inserción de empresas locales y, por extensión, de países y localidades, en la economía mundial en las cuatro últimas décadas.

El *network-type of relationship* es el ámbito en el que se desarrolla, en el presente, el proceso de externalización y segmentación⁴ de las actividades de la cadena global de valor y, por lo mismo, es el ámbito que condiciona la dinámica competitiva de inserción (*upgrading*) en la etapa actual del modelo global de acumulación (UNIDO, 2004). Es en este ámbito donde una estrategia de desarrollo local viable y eficaz está obligada a encontrar y diseñar su inserción externa para acceder a recursos y mercados que otorguen sustentabilidad a dicho proceso.

No obstante, hay que considerar de manera importante que la inserción en cadenas globales de valor no necesariamente traerá como resultado un crecimiento uniforme para el país, ni responderá forzosamente a la necesidad de desarrollo estructural de la economía. En este marco, las políticas públicas tienen un rol protagónico a la hora de maximizar los beneficios que pueden obtenerse de la integración a las CGV. Para lograr ese efecto, dicha inserción debe estar acompañada de un conjunto de factores que permita a las empresas locales escalar los eslabones de la cadena facilitando así la absorción de los potenciales beneficios derivados de dicha inserción.

Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas para el desarrollo económico, quizás la conclusión más interesante que puede extraerse es que los procesos de *upgrading* no son automáticos, difieren entre industrias y países y requieren la intervención estatal. Como bien reconoce la UNCTAD (2013), inserción a las CGV y desarrollo económico no son sinónimos: si bien una mayor integración a las cadenas de valor puede generar beneficios a largo plazo, la evidencia indica que relativamente pocos países en desarrollo han logrado incrementar su porción de valor agregado doméstico y construir nuevas habilidades y capacidad productiva, como consecuencia únicamente de la inserción.

Conclusiones

Los modelos de acumulación capitalista requieren una serie de elementos socioeconómicos para existir, expandirse y desarrollarse, creando su propia impronta. La situación concreta en un momento determinado los precisa a modificarse a partir de la necesidad siempre insaciable de expandir mercados con el fin de acumular capital; provocando a nivel mundial, una serie de transformaciones que trascienden los cambios en los modos de producción.

⁴Desde los años '80, las CGV cuyo ámbito es la producción de baja intensidad tecnológica, propician la «externalización» de las actividades de producción. En el presente, la tendencia se amplía también para productos de intensidad tecnológica media; es a este proceso al que se le ha dado en llamar segmentación de la cadena de oferta «*segmenting end-to-end supply chains*» (Hofman and Aronow, 2012).

Así, el modo de producción capitalista ha ido adecuando el modelo de acumulación de capital a lo largo de décadas, de manera de asegurar su permanencia y obviamente, la prevalencia de su esencia; la maximización de beneficios.

Del modelo Fordista, caracterizado por la producción en masa o estandarizada, generador de altos niveles de demanda y consumo, se transita al Modelo de Acumulación Flexible, que buscaba eliminar o cuanto menos atenuar todas las rigideces del modelo anterior, y se caracterizó por una producción a la medida del consumidor. Así, en la etapa del proceso de acumulación de capital a escala global, en la que se precisa responder a las demandas de un mercado incierto y versátil, y dichas exigencias se trasladan al interior del proceso productivo, con alternativas que se mueven entre la rigidez y la flexibilidad, entre la especialización y la producción diferenciada, se alude entonces al Modelo de Acumulación Global.

De este modo, las condiciones en que se desenvuelven las relaciones económicas internacionales en la actualidad se han visto determinadas por el propio desarrollo del modo de producción capitalista, devenido en un modelo de acumulación en el que la producción, el comercio y las finanzas funcionan bajo las lógicas de beneficio y el control de empresas transnacionales, que lideran redes mundiales de producción y servicios conocidas como Cadenas Globales de Valor.

En el presente la inserción internacional es un elemento esencial en cualquier estrategia de desarrollo que se implemente y tal inserción está determinada por las lógicas y dinámicas que imponen estas cadenas. Sólo a partir de una inserción en cadenas relativamente exitosa; que propicie mayor captación de ingresos, o que asegure posibilidades de escalamiento en la cadena hacia esas actividades, se logrará avanzar en la senda del desarrollo.

Aunque la inserción en sí misma resulta, aún en este contexto, una condición necesaria, pero está muy lejos de ser suficiente para avanzar en la senda del desarrollo; necesariamente tendrá que estar acompañada de políticas públicas que aseguren la redistribución de los ingresos captados.

Bibliografía

- Anaya, B. (2015): "Articulación de cadenas de valor hortofrutícolas para la satisfacción de demandas. El caso de la cadena del mango en Santiago de Cuba", Tesis de doctorado, CEEC, Facultad de Economía, Universidad de la Habana.
- Antunes, R. (1999): "¡Adiós al trabajo?". Editorial Antídoto. Argentina.
- Bauman, Z. (2007): "Vida de Consumo" Fondo de cultura económica. Buenos Aires.
- Berdía, A. (2011): "Cambios en el modelo de acumulación capitalista, algunos impactos en nuestro país." Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de La República.
- Gereffi, G. (1999): "International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain", *Journal of International Economics*, Volumen 48 pp. 37–70.
- Gibbon, P; J. Bair y S. Ponte, (2008): "Governing global value chains: an introduction", *Economy and Society*, Volumen 37, Número 3, pp. 315-338, en sitio: <http://dx.doi.org/10.1080/03085140802172656>, consultado el 01/11/14.
- Harvey, D. (2004): "La condición de la postmodernidad" Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- ——— (2005): "Espacios de Esperanza" Editorial Akal . Madrid.
- Kaplinsky, R. y M. Morris, (2002): *A Handbook for Value Chain Research*, en sitio: <http://www.ids.ac.uk/globalvaluechains/concepts/index.html>, consultado el 28/11/2013.
- Marx, K. (1985): "Manuscritos economía y filosofía." Alianza editorial. Madrid.
- Olesker, D. (2001): "Los impactos del modelo socio económico vigente en la estructura de empleo de la economía y la sociedad uruguaya" Instituto Cuesta Duarte.
- ——— (2001): "Crecimiento y exclusión" Nacimiento consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Editorial Trilce. Uruguay.

- ——— (2001): "Transformaciones en el mundo del trabajo, flexibilización laboral y relaciones sociales de producción: el Uruguay de los 90". En: Jornadas Universitarias multidisciplinares sobre las transformaciones del mundo del trabajo. Udelar. Montevideo.
- Peña, L. (2012): "El modelo de acumulación global y la inserción externa: experiencias para Cuba", en *Revista Economía y Desarrollo*, pp. 13-27, Vol. 148, No. 2, julio-diciembre, Editorial UH.
- Peña, (2018): "El modelo global de acumulación y la inserción externa de la economía cubana en la economía mundial: perspectiva macroeconómica y sectorial", Cap 1 en *Propuestas para la inserción de la economía cubana en la economía internacional*. Centro e Investigaciones de la economía Internacional, Editorial UH. Premio 2017.
- Sosa, M. (2017): "Globalización y desarrollo local. El papel de las cadenas globales de valor en la inserción externa", *Revista Economía y Desarrollo*. RNPS: 0009, ISSN: 0252-8584, año xlviii, Vol. 158, No. 1, pp. 106-115
- UNCTAD (2013): *World Investment Report* (USA: United Nations)
- UNIDO (2004): "Inserting local industries into global value chains and global production networks: opportunities and challenges for upgrading", Working Paper, United Nations, Geneva.

CINCO DÉCADAS DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES: HECHOS RELEVANTES

FIVE DECADES OF INTERNATIONAL TRADE RELATIONS: RELEVANT FACTS

MsC. Rosibel Hidalgo Gallo

<https://orcid.org/0000-0003-0646-7990>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)

Universidad de La Habana, Cuba

rosibel@ciei.uh.cu

Resumen

Cincuenta años de relaciones comerciales internacionales abarcan numerosos acontecimientos. En cada década transcurrida, desde 1970 hasta 2019, sobresalen hechos que ilustran los diferentes momentos por los que han transitado las relaciones comerciales internacionales. Es posible identificar fenómenos que marcaron tendencias a lo largo de los años. Algunos componentes son comunes en varias etapas, mientras que otros fueron surgiendo como resultado del desarrollo de las fuerzas productivas. El análisis de su evolución en el tiempo permite destacar los cambios más significativos. En el artículo se ofrece una síntesis de los principales hechos ocurridos, durante cinco décadas, en el comercio internacional y en las negociaciones comerciales multilaterales. Está estructurado en cinco epígrafes, cada uno dedicado a un decenio, comenzando por el de 1970-1979 y culminando con el de 2010-2019.

Palabras clave: comercio internacional, negociaciones multilaterales, política comercial, tendencias.

Abstract

Fifty years of international trade relations embrace numerous events. In each elapsed decade, from 1970 to 2019, events stand out that illustrate the different moments through which international trade relations have passed. It is possible to identify phenomena that marked trends over the years. Some components are common in various stages, while others emerged as a result of the development of the productive forces. The analysis of its evolution over time allows us to highlight the most significant changes. The paper provides a synthesis of the main events that have occurred during five decades in international trade and in multilateral trade negotiations. It is structured in five epigraphs, each one dedicated to a decade, beginning with that of 1970-1979 and culminating with that of 2010-2019.

Key words: international trade, multilateral negotiations, trade policy, trends.

Códigos JEL: F01, F02, F10, F13, F23.

Introducción

Las relaciones comerciales internacionales en medio siglo han transitado por diferentes circunstancias. Cada década ha trascendido por hechos relevantes que caracterizaron la evolución del comercio internacional y las negociaciones multilaterales. Como resultado del análisis de esa evolución es posible identificar varias tendencias. Algunas han mantenido un comportamiento relativamente similar, a la vez que otras fueron cambiando con el transcurso del tiempo.

En el año 1944, como resultado de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods (EUA), se establecieron las reglas que coordinarían las relaciones monetarias y financieras. Fueron concebidos el Banco Mundial (BM), creado en julio de 1944, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en diciembre de 1945. La forma en que se regularían las relaciones comerciales no fue consolidada en aquel momento. Se había propuesto la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) para ocuparse del área comercial. La OIC no se concretó, pero fue firmado un Acuerdo para regular el comercio de

mercancías, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)⁵, que entró en vigor a partir de 1948.

Posteriormente, se produjo una expansión de la actividad económica a nivel mundial y en particular, en la esfera del comercio. Entre 1950 y 1973, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶ tuvieron tasas de crecimiento del PBI promedio cercanas al 5% y el volumen de exportaciones mundiales se multiplicó por 6 (Santarcángelo, 2017). El volumen de los intercambios comerciales a nivel internacional, desde los años cincuenta, creció a una mayor velocidad que la producción mundial. Entre 1960 y 1970, la variación anual del comercio, en términos de volumen, promedió un 8,5% (Buhour, 1996). Los años setenta, específicamente a partir de 1973, marcaron un cambio en comparación con lo acontecido décadas atrás. El alza en los precios del petróleo y la inflación condujeron a una contracción de la actividad económica.

1. Década 1970-1979

Desde comienzos de los setenta, se abrió una etapa de lento crecimiento de la actividad económica mundial. Estuvo acompañada de múltiples problemas y desequilibrios en el espacio internacional y en las economías nacionales. Desde mediados de la década, las empresas transnacionales estadounidenses y japonesas habían iniciado un proceso de expansión hacia países subdesarrollados. Instalaron industrias intensivas en mano de obra, dedicadas a la producción, ensamblaje y exportación, integrando los procesos productivos ubicados en diversos espacios geográficos. Con esta manera de operar, el desarrollo industrial en EE.UU. y Japón se concentró en la investigación y desarrollo de industrias de tecnología avanzada. Las economías más desarrolladas de Europa adoptaron una estrategia similar a la de sus competidores y propiciaron la formación de grandes empresas que comenzaron a expandirse.

Los intercambios comerciales tuvieron mayor fluidez, impulsados en gran medida por la aplicación del GATT. El Acuerdo abarcaba el comercio de mercancías y permitía una protección exclusivamente arancelaria, pero el objetivo primordial era que los aranceles fueran disminuyendo progresivamente hasta la mínima expresión. No obstante, los temas abarcados por el GATT necesitaban renovarse, ante las transformaciones de la economía internacional y la creciente incorporación de países subdesarrollados como signatarios del Acuerdo.

En la década tuvo lugar la séptima ronda de negociaciones multilaterales del GATT: la Ronda Tokio, que comenzó en el año 1973 y culminó en 1979. Esta Ronda marcó un momento importante en las negociaciones comerciales. Por primera vez, se incorporó el tema de las medidas no arancelarias⁷. Además, se elaboraron otros acuerdos específicos sobre varios temas, como subvenciones y derechos compensatorios, medidas antidumping, contratación pública, obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana y licencias de importación.

Las negociaciones sobre medidas no arancelarias fueron muy controvertidas. Las fricciones relativas a la aplicación de las medidas no arancelarias estuvieron presentes desde los primeros años del GATT; pero no habían sido tema oficial de las negociaciones antes de la ronda Tokio. Los negociadores de EUA, aunque se mostraron partidarios de prohibir todos los obstáculos no arancelarios, no cambiaron su decisión de mantener los contingentes y otras restricciones comerciales. En aquel momento estaban vigentes en ese país como parte de sus programas de ayuda interna a la agricultura. Asimismo, naciones europeas que enfrentaban desequilibrios en sus balanzas de pagos, recurrieron a controles comerciales, con el propósito de mejorar indicadores macroeconómicos.

⁵ El GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), firmado el 30 de octubre de 1947 y en vigor el 1 de enero de 1948, fue el primer acuerdo multilateral que reguló el comercio de mercancías entre los signatarios.

⁶ La OCDE fue creada en 1961. Hasta 1973 tenía 24 miembros (<https://www.oecd.org>).

⁷ Las medidas no arancelarias son todas las medidas de política comercial distintas de los aranceles, que imponen restricciones al comercio de bienes y pueden incidir sobre el volumen, la orientación geográfica y la composición material del comercio de bienes.

Durante la década de los setenta, se generalizó el proteccionismo comercial. Varios países reforzaron sus políticas comerciales con medidas restrictivas de tipo no arancelarias, dando lugar al llamado «nuevo proteccionismo» o «neoproteccionismo». En esta etapa prevaleció en el comercio internacional una limitada transparencia y una apertura relativamente baja (Hidalgo, 2015). El propósito esencial al utilizar las barreras no arancelarias era aumentar el proteccionismo efectivo, sin incumplir los compromisos multilaterales de una mayor apertura comercial (por la vía de los aranceles). Las reducciones arancelarias resultantes de siete rondas de negociaciones efectuadas desde la creación del GATT, dieron como resultado una reducción del arancel promedio en países desarrollados equivalente al 6,8% (Millet, 2001). Como la protección que se conseguía a través del arancel se había reducido considerablemente; recurrieron al uso de barreras no arancelarias y a la utilización de subvenciones para promover exportaciones.

Del otro lado estaban las demandas de países subdesarrollados signatarios del GATT. Se vieron muy afectados por las circunstancias de la economía internacional, considerando la deformación estructural de sus economías. Aunque el GATT disponía de algunas normas específicas para la protección de industrias nacientes y afrontar problemas de balanza de pagos; los países subdesarrollados consideraron que ese tratamiento era insuficiente para atender a sus necesidades más urgentes. El GATT no recogía sus principales preocupaciones, especialmente en cuanto al acceso a mercados. Demandaban un trato preferencial para sus economías y no la reciprocidad promovida por el Acuerdo.

Lo anterior motivó que se incorporara, en 1964, la parte IV del GATT sobre Comercio y Desarrollo, promovida por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés)⁸. Sin embargo, en ese primer compromiso no se garantizó el trato preferencial. Fue en 1971 que se logró introducir, con la adopción del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGPC), una vez más, con el apoyo de la UNCTAD.

El GATT, con imperfecciones y limitaciones, trascendió por sus efectos en las reducciones de aranceles y por ser el marco jurídico para las normas comerciales vinculantes entre un número creciente de países. La mayor apertura comercial sirvió de abono para la expansión de las empresas transnacionales. Comenzaron a sobresalir como un agente económico muy dinámico a nivel mundial, desarrollando una importante capacidad de adaptación ante diferentes acontecimientos.

Uno de esos acontecimientos fue la crisis económica que ocurrió en la década de los setenta, momento en el que se combinaron dos hechos de alto impacto: la crisis en el mercado del petróleo y en el sistema monetario internacional. La caída del dólar ocasionó un alza en los precios del oro y los productos básicos, sobresaliendo el caso del mercado petrolero. Se generalizaron así la inflación y la inestabilidad en la economía mundial. Las alzas más pronunciadas en los precios del petróleo se concentraron en dos momentos: primero, en los años 1973-74 y posteriormente, entre 1978-79. El precio del petróleo se elevó de 3 USD por barril en 1973 a 15 USD por barril en 1974. El segundo momento de alza en los precios (1978-79) también estuvo ligado a un proceso inflacionario generalizado en países desarrollados y a la fuerte depreciación del dólar (Buhour, 1996). Al mismo tiempo, comenzaron a gestarse las condiciones que provocaron el estallido de la crisis de la deuda externa en los años ochenta.

2. Década 1980-1989

La evolución del comercio internacional en la década de los ochenta fue diferente a la de años anteriores. Entre 1980 y 1983, las tasas de crecimiento del comercio fueron bajas, hubo una caída sostenida en los precios de la mayoría de las materias primas y el valor de las exportaciones mundiales decreció 3,3% como promedio anual (Negrín, 2001). A partir de 1984 se dieron algunos síntomas de recuperación. El volumen de exportaciones mundiales alcanzó la mayor tasa de crecimiento (8%); que promedió 3,4% en toda la década (GATT, 1989-90).

⁸ La UNCTAD fue creada en 1964 como un organismo permanente de las Naciones Unidas. Constituye un foro multilateral para debatir cuestiones del ámbito económico internacional, con énfasis en las necesidades específicas de los países subdesarrollados.

La internacionalización de la economía se aceleró y se reforzó la interdependencia entre agentes económicos. La expansión del comercio describió una serie de tendencias que se venían gestando y se afianzaron en el transcurso de la década. Entre ellas: el mayor dinamismo del volumen de exportaciones de mercancías en comparación con el PIB mundial; la concentración del comercio, por la composición material y por la distribución geográfica; la ampliación del comercio intrasectorial e intrafirma; y la consolidación de bloques comerciales regionales.

Con la expansión del comercio, su tasa de crecimiento superó a la del PIB mundial. En 1980, el volumen de las exportaciones totales creció a un ritmo de 2,5%, mientras que la producción mundial aumentó sólo 0,5%. Finalizando la década, en 1989, la diferencia entre estos indicadores fue mayor: el crecimiento del volumen de las exportaciones fue de 7,0% y el del PIB mundial, 4,0% (GATT, 1989-90).

En la composición material del comercio predominaron las manufacturas, por su mayor participación y dinamismo; en particular, las maquinarias y equipos de transporte y los productos químicos. Las manufacturas, que en 1980 representaron el 56% del comercio mundial, aumentaron su participación en 1989 hasta el 73%. En cambio, los productos primarios en 1980 eran el 44%, y en 1989 su peso disminuyó al 27%. Las diferencias también fueron notables en cuanto a la variación anual. Entre 1980 y 1989, las exportaciones de manufacturas crecieron como promedio 7,8% y los productos primarios, 0,5% (GATT, 1989-90).

Los productos primarios fueron comparativamente menos representativos; sin embargo, tuvieron un significado peculiar para cada grupo de países. Los desarrollados, como principales exportadores mundiales de productos primarios, representaban el 52% (Negrín, 2001). Los subdesarrollados, con menor peso en las ventas mundiales, tenían mayor dependencia de estos bienes en sus exportaciones. Los precios de los productos primarios se caracterizaron por una alta volatilidad. El exceso de oferta de los principales exportadores ocasionó un desplome en los precios de la mayoría de esos productos a finales de la década. Esto tuvo una incidencia desfavorable para los países subdesarrollados, dada la estructura de su comercio exterior. Los cambios en los precios del mercado mundial perjudicaron sus ingresos por exportaciones-independientemente de los volúmenes exportados-, y su capacidad de compra.

La distribución del comercio internacional por grupos de países también mostró un desbalance. Los subdesarrollados tuvieron un descenso significativo de su participación: del 37% de las exportaciones y el 32% de las importaciones mundiales en 1980, al 30% y 29%, respectivamente, en 1989 (GATT, 1989-90). Los países desarrollados se alzaron con el mayor protagonismo, representando más de la mitad del comercio mundial: 63% de las exportaciones y 68% de las importaciones. En 1989 ambos valores aumentaron: 70% y 71%, respectivamente. A su vez, los intercambios comerciales entre economías desarrolladas se fortalecieron. El comercio norte-norte en 1980 significó el 45% en los intercambios mundiales, aumentando hasta el 55% en 1989, en el que predominaron las manufacturas (80%), como rubro más representativo y dinámico (GATT, 1989-90).

El comercio intrafirma⁹ se desarrolló con fuerza, reflejo de la continua expansión de las empresas transnacionales que se reservaban el dominio de la innovación y el desarrollo de la tecnología. Estuvo concentrado en manufacturas de alta tecnología, como maquinarias, equipos de transporte, componentes y materiales. En el caso de los productos primarios, también el comercio intrafirma tuvo una proporción considerable. Las empresas transnacionales ejercieron, desde entonces, un fuerte control en la comercialización de esos bienes y su desempeño contribuyó a la marcada estructura oligopólica de los mercados. Gran parte del comercio intrafirma era también intrasectorial¹⁰, estrechamente relacionado con el peso mayoritario de los países desarrollados en el comercio internacional; en el que se conjugaron el comercio norte-norte y el peso mayoritario de las manufacturas. El comercio intrasectorial en los intercambios totales de manufacturas fue mucho mayor entre países desarrollados que entre subdesarrollados: 42,8% y 16,3%, respectivamente (Negrín, 2001).

⁹ Es el comercio que, en términos de propiedad, se realiza al interior de una misma empresa transnacional, ya sea entre filiales o entre estas y la casa matriz.

¹⁰ Se refiere al intercambio de bienes que pertenecen a un mismo sector de la economía, entre países con similares dotaciones de factores.

Un hecho relevante acontecido en los años ochenta implicó que muchas economías subdesarrolladas se debilitaran por sus efectos negativos: la crisis de deuda externa. Las economías latinoamericanas quedaron en una posición muy endeble para hacer frente a los retos que imponía la economía mundial de finales del siglo xx. Los países de esta región, a raíz de la crisis de la deuda, emprendieron programas de ajuste estructural, que incluyeron cambios en las políticas comerciales.

La situación económica de los años setenta y principios de ochenta dio lugar a un incremento del proteccionismo comercial. El proceso de desregulación y liberalización económica avanzó en esta década y continuó en los noventa, con una apuesta más clara y contundente por el libre comercio. El sistema multilateral de comercio, amparado en las reglas del GATT, se fue erosionando por varias razones, como el abandono de la aplicación incondicional de la cláusula de Nación más Favorecida (NMF)¹¹ del GATT; la pérdida de importancia de los derechos de aduanas como instrumento de protección; y el incremento de negociaciones comerciales bilaterales. En ese contexto, fue convocada la VIII ronda de negociaciones del GATT: La Ronda Uruguay. Comenzó en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986. Trascendió por haber sido, hasta ese momento, la de mayor duración, muy controvertida y abarcadora en cuanto a los temas a negociar. Debió terminar en 1990, pero demoró siete años y medio y estuvo varias veces al borde del fracaso.

Desde que comenzó la Ronda Uruguay hasta su culminación, en 1994, con un auge creciente de la globalización como proceso multidimensional, se incorporaron nuevos temas en las negociaciones. Uno de ellos fue el comercio de servicios, que había mostrado un aumento de su participación en el comercio total y un mayor dinamismo en su tasa de crecimiento anual. En el año 1989, el comercio de servicios tuvo un incremento anual del 10%, superior al 8% alcanzado por las mercancías (GATT, 1992). Otro tema añadido fue el de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Estos adquirieron una notable relevancia con los adelantos de la ciencia y las nuevas tecnologías, materializados en bienes y servicios. Los EUA tenían especial interés en incorporar la propiedad intelectual en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En este caso no se trataba de un enfoque aperturista; sino de proteger esos derechos, favoreciendo a los países donde se generaban los nuevos conocimientos y productos asociados.

El comercio de productos agrícolas, aunque no era un tema nuevo, sí se profundizaron las tensiones por los intereses contrapuestos. Por una parte, las prioridades de un grupo de países subdesarrollados exportadores agrícolas, estaban dirigidas a negociar la disminución o eliminación de medidas proteccionistas. Por otra, la Política Agrícola Común (PAC) de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), constituía una fortaleza proteccionista; y EUA, con un marcado interés en liberalizar el comercio agrícola, pero favoreciendo su mercado interno.

Finalmente, los países desarrollados fueron los principales promotores de la sustitución del GATT por una nueva organización; que abarcara las disposiciones fundamentales de este e incluyera los nuevos temas. Para lograr la incorporación de normas específicas para el comercio de productos agrícolas, los países subdesarrollados tuvieron que aceptar todos los resultados de la Ronda Uruguay como un «único paquete» («*single undertaking*»).

Antes de concluir la Ronda Uruguay, ocurrió otro hecho de especial connotación a finales de la década de los ochenta: el desmantelamiento del sistema socialista en los países de Europa del Este. Desde el año 1989, los países de esa subregión experimentaron una transición desde una economía planificada y centralizada hacia una economía de mercado. El Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), fundado en 1949, se había hundido en 1990. Cada país tuvo que recolocarse en la división internacional del trabajo y enfrentar los nuevos desafíos. Los impactos fueron diversos y profundos, teniendo en cuenta que afectó las esferas política, económica y social. Al mismo tiempo, propició la configuración de un mundo unipolar, desde el punto de

¹¹ La cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) junto con la del Trato Nacional (TN), formaban parte del Principio de No Discriminación del GATT. La cláusula NMF garantizaba que las concesiones arancelarias negociadas constituyeran una obligación para todas las partes contratantes del GATT. Este principio se mantuvo en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

vista político. En el ámbito económico, se reforzó la hegemonía compartida entre EUA, Europa y Japón, como centros de poder, acompañada de la aparición de nuevos polos dinámicos, como China e India.

3. Década 1990-99

A partir de los años noventa prevalecieron los principios de la política económica neoliberal, amparados en el Consenso de Washington. La inserción en la economía internacional estaba sustentada en medidas de apertura y desregulación. Esta concepción tuvo manifestaciones directas en las relaciones comerciales internacionales. Fue una década en la que entraron en vigor varios acuerdos comerciales en diferentes espacios geográficos.

La dimensión comercial de los mecanismos de integración económica, con énfasis en la liberalización, tuvo un especial significado. Los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹² firmaron, en 1992, un Tratado de Libre Comercio¹³ entre los miembros, profundizando el comercio intrarregional. En Europa, en 1992, quedó constituido el mercado interno de la Comunidad Económica Europea (CEE), donde también era importante el comercio intrabloque.

En la región de las Américas hubo varios ejemplos. En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, con el que quedó constituido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁴. También en 1991 fue la firma del Protocolo de Tegucigalpa, para la creación del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Estuvo conformado por los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA)¹⁵, Belice y Panamá (renovado en 1993 con el Protocolo de Guatemala).

En 1994 comenzó a operar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA), integrado por Canadá, EUA y México. Este acuerdo tuvo como precedente el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EUA, de 1988. En 1996 se firmó el Acta de Trujillo, que condujo a la creación de la Comunidad Andina (CAN)¹⁶ en 1997 (reemplazando al Pacto Andino de 1969).

La apertura comercial, medida como la participación del PIB mundial en el comercio total (exportaciones más importaciones), continuó en ascenso durante la década de los noventa. En 1980, el coeficiente de apertura promedió un 27% y en 1990 pasó a ser del 40% (CEPAL, 2013). Los avances tecnológicos, particularmente en el transporte y las telecomunicaciones, ejercieron una influencia notable en las formas de gestión de la producción y el comercio. Permitieron reducir sensiblemente los costos de las transacciones internacionales y facilitaron la expansión del comercio.

En este decenio, el comercio internacional continuó muy concentrado en países desarrollados. En 1992, sus exportaciones representaron el 71% del total mundial. De igual forma, predominó el comercio norte-norte, con un peso del 75% en las exportaciones totales de ese grupo de países (Buhour, 1996). Los cinco principales exportadores mundiales de mercancías en el año 1990 fueron países desarrollados (Alemania, EUA, Japón, Francia y Reino Unido), que abarcaban el 43,2% del total exportado mundialmente (GATT, 1992).

En el caso de los servicios, la concentración por países fue más pronunciada. En 1991, las exportaciones de servicios de países desarrollados tuvieron un peso del 75%. Las economías de Europa Occidental, con el 51% de las exportaciones mundiales de servicios, ostentaron el mayor protagonismo. Por grupo de bienes, las manufacturas continuaron con un desempeño favorable. En 1992, representaron el 69% de las exportaciones mundiales de bienes, seguidas de los productos agrícolas, con el 17%, y las industrias extractivas, con el 14% (Buhour, 1996).

En la segunda mitad de los noventa, la parte correspondiente a los países subdesarrollados en las exportaciones mundiales tuvo un ligero incremento, pasando del 29,7% en 1995, al 31,5% en 1997. Sin embargo, esa mayor participación no fue homogénea. Se debió principalmente al ascenso de economías de

¹² La ASEAN fue constituida en 1967, con la Declaración de Bangkok, por diez países: Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Filipinas, Brunei-Darussalam, Vietnam, Cambodia, Laos y Myanmar.

¹³ Asian Free Trade Agreement, AFTA, por sus siglas en inglés.

¹⁴ Inicialmente integrado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay.

¹⁵ Integrado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

¹⁶ Firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.

Asia, específicamente, China y países del Sudeste Asiático. En 1997, sus exportaciones tuvieron un peso del 52,5% en el total de las ventas externas de países subdesarrollados. Este comportamiento estuvo muy relacionado con el auge de las exportaciones de manufacturas de países asiáticos, productos más dinámicos en el comercio internacional. Este rubro representó en 1995 el 88% de las exportaciones de China y el Sudeste de Asia (OMC, 1999). Precisamente en esa región tuvo lugar una de las crisis financieras más importantes de este período, la crisis asiática de 1997.

Los cambios que se producían en las relaciones comerciales internacionales planteaban nuevos retos a las normas multilaterales del GATT, que solamente era aplicable al comercio de mercancías. La inclusión del comercio de servicios y otros temas, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, motivos de controversias en las negociaciones de la Ronda Uruguay, requería de una profunda modificación en el contenido del Acuerdo.

Un hecho de trascendental importancia para el sistema multilateral de comercio en esta década fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El 15 de abril de 1994, los ministros de la mayoría de los 123 países que participaron en la Ronda, en una reunión celebrada en Marrakech (Marruecos), firmaron un Acuerdo, culminando así la Ronda Uruguay. Los resultados, plasmados en la Declaración de Marrakech, contemplaron la suscripción de cuatro grandes acuerdos multilaterales: El Acuerdo por el que se estableció la OMC (Acuerdo de Marrakech); El Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías (GATT de 1994)¹⁷; el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS); y el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIP).

La OMC sustituyó al GATT, pasando de un ser un acuerdo para el comercio de bienes a constituirse una organización multilateral encargada de regular las normas comerciales entre países miembros. Inició sus funciones el 1ro. de enero de 1995, especialmente concentradas en administrar los Acuerdos; ser foro para las negociaciones; solucionar las diferencias comerciales; supervisar las políticas comerciales nacionales; ofrecer asistencia técnica y cursos de formación, además de cooperar con otras organizaciones internacionales.

Con la creación de la OMC se reforzaron las bases multilaterales del comercio internacional. Contó con una base jurídica más sólida basada en un órgano de solución de diferencias. Este le confería a la organización la capacidad de imponer sanciones a los miembros por el incumplimiento de reglas. Asimismo, crecieron los compromisos contractuales, con la incorporación a las negociaciones de áreas que no habían sido parte de las políticas comerciales. Las nuevas reglas iban más allá de las medidas aplicadas en frontera en temas como los derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios (Hidalgo y Quirós, 2009).

De forma gradual, se desmontaron restricciones comerciales tradicionales y se implantaron nuevas medidas, con el propósito de ejercer un fuerte control sobre las condiciones que debían cumplir los productos. Las políticas comerciales mostraron una tendencia a la mayor apertura y disminuyó la recurrencia a las medidas no arancelarias tradicionales. No obstante, surgieron otras medidas relacionadas con la sanidad, la protección del medio ambiente, trámites y documentación rigurosos y reglamentos técnicos. Entre las medidas no arancelarias más utilizadas sobresalieron las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

Al cierre de esta década, la OMC estuvo en el centro de los debates sobre el comercio multilateral, entre noviembre y diciembre de 1999. En la ciudad de Seattle, EUA, tuvo lugar la III Conferencia Ministerial, convocada para iniciar la nueva ronda de negociaciones, que pretendió ser la Ronda del Milenio. El escenario se tornó muy desfavorable para la OMC. Miles de personas de varias partes del mundo, con gran protagonismo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), sindicatos, movimientos ecologistas, entre otros, manifestaron en las calles el rechazo a la liberalización del comercio. La OMC acumulaba conflictos internos que entorpecían su labor como foro de negociaciones multilaterales, unido a los cambios acontecidos en el comercio internacional, que también planteaban retos significativos.

¹⁷ El GATT de 1947 continuó fue actualizado y nombrado como GATT'94, para diferenciarlo de su predecesor. Consta de 13 Acuerdos específicos, uno de ellos dedicado al comercio de productos agrícolas.

4. Década 2000-2009

La ampliación y profundización de la globalización en su dimensión económica, tuvo una notable incidencia sobre las relaciones comerciales en este período. La fuerte interconexión de los agentes económicos, destacándose las empresas transnacionales; las nuevas formas de organización de la producción y el comercio; y el impacto de las nuevas tecnologías en el comercio internacional, fueron aspectos sobresalientes en este decenio.

Los acontecimientos más importantes de la economía internacional tuvieron un cambio desde el punto de vista geográfico. En años anteriores, los principales focos de incertidumbre y volatilidad estuvieron en países subdesarrollados, como las crisis de la deuda en los años ochenta, la crisis mexicana en 1995, la asiática en 1997, seguida de las de Rusia y Turquía. En cambio, desde los inicios del decenio 2000-09, el centro de gravedad de los principales desequilibrios se ubicó en las tres economías más influyentes a escala global: EUA, Japón y Alemania. El peso significativo de esos países implicó que se dieran variaciones en la evolución del comercio internacional.

La tasa de crecimiento del comercio internacional de bienes en términos de volumen representó, como promedio, entre dos y tres veces la del PIB mundial. Este marcado dinamismo guardó una estrecha relación con el auge de las Cadenas Globales de Valor (CGV) y, por tanto, con la fragmentación de la producción, que se generalizó en estos años.

La participación de las economías nacionales en las CGV era diferenciada, como reflejo de los niveles de desarrollo de las fuerzas productivas y el papel de cada una en la división internacional del trabajo.

La estructura oligopólica del mercado mundial se profundizó, con un alto grado de transnacionalización del comercio internacional. El peso relativo del comercio intrafirma fue notable, representando aproximadamente dos tercios del comercio internacional (OMC, 2009). En el caso del comercio intrasectorial, fundamentalmente entre países desarrollados, abarcó entre el 60% y el 70% del comercio exterior de ese grupo de países (OMC, 2008).

La alta concentración del comercio internacional, tanto por la orientación geográfica como por la composición material, fue una tendencia que se mantuvo, pero con algunos rasgos nuevos. En el comercio de bienes, los de mayor dinamismo continuaron siendo las manufacturas, especialmente las de mayor valor agregado. Aunque el comercio de mercancías siguió superando el de los servicios, este último experimentó mayor dinamismo. Entre los años 2005 y 2009, los servicios crecieron a una tasa promedio del 7%, superior al 4% que alcanzaron los bienes (OMC, 2009).

En cuanto a la participación por países, los desarrollados continuaron en una posición protagónica. Sin embargo, en esta década, los cinco principales exportadores e importadores mundiales de bienes ya no eran sólo países desarrollados. La economía china, desde el año 2007, debutó en el primer lugar como exportadora de mercancías, superando a los EUA, que históricamente habían ocupado esa posición. En el año 2001, China se convirtió en el miembro número 146 de la OMC, abriendo una nueva etapa de su inserción en el comercio internacional.

Otro elemento distintivo en este período fue la inestabilidad en los precios de productos básicos, con diferencias según los productos. El promedio de incremento en los precios fue superior para los minerales, metales y el petróleo, en comparación con el de productos agrícolas. En el caso del petróleo, fue distintiva la inestabilidad, afectando a su vez el precio de bienes finales y servicios para los que constituye un insumo importante. Ese comportamiento de los precios implicó mayor incertidumbre para economías subdesarrolladas, por su alta dependencia de las exportaciones de productos primarios. Entre los años 2003 y 2006, la mitad de las exportaciones de 84 países subdesarrollados dependió de tres o menos bienes primarios; y en 50 de esos países, de solo uno (CEPAL, 2009).

Desde mediados de 2008, se produjo una crisis económica que se manifestó inicialmente en la esfera financiera. Los impactos se profundizaron y ampliaron, trasladándose a la producción y el comercio. Tres rasgos esenciales caracterizaron este fenómeno en su dimensión económica: la profundidad, por la magnitud de la caída en los indicadores macroeconómicos; la extensión, por su carácter global; y la rapidez, por la velocidad de propagación de sus impactos (Hidalgo, 2011).

Las afectaciones en la esfera de la producción abarcaron el 81% del PIB mundial (CEPAL, 2009). Los flujos de comercio disminuyeron significativamente, en especial por la contracción de la producción mundial, de la demanda y la limitada disponibilidad y encarecimiento de los créditos, que redujeron gran parte del financiamiento del comercio. Aunque los primeros afectados fueron países desarrollados, ya en 2009 la crisis ocasionó una caída de las exportaciones intensa y sincronizada. La reducción del volumen de manufacturas en el comercio mundial fue superior a la caída del comercio de productos básicos. Los países desarrollados estuvieron más afectados por la reducción del comercio de manufacturas en términos de volumen; mientras que para los subdesarrollados fue más importante la caída del valor de los productos básicos (Hidalgo y Quirós, 2012).

En cuanto a las políticas comerciales, el promedio de los aranceles aplicados disminuyó en la medida que avanzaba la liberalización comercial promovida desde la OMC. En contraste, se extendió el recurso de utilizar barreras no arancelarias. La obligación de cumplir disciplinas multilaterales encaminadas a la reducción y eliminación de restricciones, motivó que los miembros de la OMC buscaran medidas alternativas con efectos similares. Con la pérdida de importancia relativa de los aranceles, las medidas no arancelarias comenzaron a ganar espacios en las políticas comerciales.

Para el sistema multilateral de comercio fue relevante el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones multilaterales de la OMC, durante la IV Conferencia Ministerial en Doha, Qatar, en noviembre de 2001. Denominada Ronda de Doha para el Desarrollo, inicialmente se presentó con la intención de colocar las preocupaciones por el desarrollo en el centro del programa de trabajo. Sin embargo, este papel fue usurpado por el excesivo interés de miembros desarrollados en conseguir mayor acceso a los mercados para bienes industriales y servicios.

El primer balance de la Ronda de Doha se realizó durante la V Ministerial, en Cancún, en septiembre de 2003. Desde ese momento se demostró la Ronda no culminaría en la fecha prevista (2005). No se logró aprobar una Declaración Ministerial, debido a las posiciones irreconciliables entre miembros desarrollados y subdesarrollados. Para muchos representantes de países subdesarrollados fue preferible que no hubiese acuerdo en lugar de un mal acuerdo. En el período posterior a Cancún, se manifestó un sentimiento de frustración sobre la falta de credibilidad de la OMC y su incapacidad para llegar a consensos. De ahí que la Decisión del Consejo General adoptada el 1 de agosto de 2004, el llamado Paquete de julio (de 2004), fue el resultado de un largo y extenuante proceso de negociación, que intentó sacar del estancamiento al Programa de Trabajo (Hidalgo y Quirós, 2009).

La VI Conferencia Ministerial de la OMC, se realizó en Hong Kong, en diciembre de 2005. El principal resultado fue la adopción de una Declaración Ministerial, contentiva de un paquete de acuerdos de bajo perfil, con los planes de trabajo y fechas aprobadas, incluyendo la culminación de la ronda para fines de 2006. Sin embargo, el 24 de julio de 2006, tras una mini Ministerial en Ginebra, la secretaria general no tuvo otra opción que suspender las negociaciones, ante el incumplimiento de las fechas y los acuerdos adoptados en Hong Kong.

En el año 2007 se anunció el reinicio de las negociaciones de la Ronda Doha. Esa decisión respondió más a una preocupación por la credibilidad de la OMC, que a un resultado de convergencia entre las diferentes posiciones (Hidalgo, 2007). Otro intento de reactivar las negociaciones fue el de las mini Ministeriales efectuadas en Ginebra, en julio de 2008. El resultado fue otro Paquete de Julio (de 2008), pero no se lograron avances importantes. Las expectativas de realizar la VII Ministerial a finales de año se frustraron y hubo que esperar hasta 2009. Las negociaciones de la Ronda de Doha no estuvieron incluidas en la agenda ministerial. La Conferencia, realizada en Ginebra, se concentró básicamente en reafirmar el compromiso de los miembros para concluir la Ronda en 2010, objetivo que fue imposible alcanzar. Se trató de un hecho formal que no

marcó una diferencia significativa ni aportó un nuevo impulso a las prolongadas negociaciones (Hidalgo y Quirós, 2009).

5. Década 2010-19

En esta década comenzó a cambiar una de las tendencias históricas del comercio internacional. Los ritmos de crecimiento del comercio de bienes -en términos de volumen- y de la producción mundial se enlentecieron. La relación entre el dinamismo de ambos indicadores, que durante décadas se mantuvo en un rango de 2-3:1, tuvo una marcada reducción desde el año 2011. Llegó a ser inferior a 1 por tres años consecutivos, entre 2014 y 2016, y ligeramente superior a 1 en 2018 y 2019 (OMC, 2020).

Las perspectivas de crecimiento del PIB y el comercio mundiales estuvieron muy ligadas al desempeño de las CGV. El proceso de segmentación de la producción a escala global continuó marcando la dinámica y orientación de los flujos de comercio internacional. Los bienes intermedios pasaron a ocupar un espacio notable en las exportaciones e importaciones, representando alrededor del 56% (OECD-CEPAL, 2013). Las CGV no sólo influyeron en el comercio internacional de bienes, sino también en el de servicios. El 46% del valor añadido en las exportaciones fue aportado por actividades del sector de los servicios (UNCTAD, 2018).

A finales de la década, el desempeño de las CGV mostró señales de cambios, principalmente por el estancamiento de su actividad a escala internacional. La participación en CGV, tanto de economías desarrolladas como subdesarrolladas, se redujo. El valor agregado externo (bienes y servicios importados que se incorporan en las exportaciones de cada país) en el comercio mundial alcanzó su punto máximo entre los años 2010 y 2012. La reducción estimada de ese indicador fue del 1% en el año 2017, que significó el 30% del comercio internacional (UNCTAD, 2018).

En el terreno de las políticas comerciales persistió una elevada incertidumbre, en particular por las medidas implementadas por los gobiernos de EUA y China. Desde sus inicios, el gobierno de EUA encabezado por Donald Trump se caracterizó por la adopción de medidas unilaterales en la política comercial. Entre los hechos más significativos estuvieron la renegociación del TLCAN (renombrado como Acuerdo EUA-México-Canadá: T-MEC); la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (inicialmente TPP, renombrado como CPTPP), y la suspensión de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversiones (TTIP).

Otro acontecimiento de alto impacto fue la aplicación de medidas arancelarias adicionales a la importación de un grupo de bienes. Desde enero de 2018 el gobierno de EUA aplicó un conjunto de medidas arancelarias restrictivas¹⁸, que afectaban específicamente el comercio bilateral con China.

Otras economías también vieron afectado su acceso al mercado estadounidense por las nuevas medidas, como México y países de la Unión Europea. Esto ocasionó una reacción en cadena, por las medidas de respuesta que restringieron la entrada de mercancía procedente de EUA. La posición asumida por EUA ignoró las reglas del comercio multilateral de la OMC. En cambio, el gobierno chino optó por un esquema comercial más aperturista, priorizando el multilateralismo.

El conflicto desatado tuvo impactos en las corrientes comerciales internacionales. Desde sus inicios, fomentó una espiral proteccionista con impactos negativos generalizados, no sólo para las partes directamente involucradas. Tuvo una incidencia importante en las proyecciones que indicaron una desaceleración de los intercambios para los próximos años. Por ejemplo, la OMC estimó que los conflictos comerciales podrían conducir a una contracción del PIB mundial cercana al 2% para el año 2022, y una caída del 17% del comercio (OMC, 2019b).

¹⁸ Entre las primeras nuevas medidas aplicadas en esa fecha estuvieron los aranceles a los paneles solares (30%) y a las lavadoras (20%); y en marzo, al acero (25%) y al aluminio (10%).

Aunque fue definido como «guerra comercial»¹⁹, destacándose la rivalidad entre EUA y China, en su esencia es un fenómeno más complejo. La lucha generada por intereses económicos, políticos y tecnológicos adoptó la forma de guerra comercial. El aumento de las tensiones entre los EUA y China, las dos principales economías a nivel mundial, tienen raíces en la crisis que atraviesa el sistema capitalista. Responde a la necesidad de la mayor potencia económica de superar los límites que encuentra en el contexto actual. Las tensiones recientes, aunque tuvieron la esfera comercial como detonante y centro de los mayores conflictos, trascienden lo descrito como «guerra comercial». Se trata de una pugna entre potencias económicas que se disputan espacios de hegemonía (Hidalgo, 2019).

Desde el punto de vista regional, Asia, América del Norte y Europa (las «tres fábricas mundiales»), representaron más del 80% del comercio mundial de bienes (Hidalgo, 2018). La región asiática, en especial, ganó un peso notable en el comercio internacional, en comparación con Europa y América del Norte. La participación de Asia en el comercio de bienes pasó del 28% en 2008, al 34% en 2018. Los países europeos, ubicados en la segunda posición, disminuyeron su peso en el mismo período, que pasó del 41% en 2008, al 38% en 2018. América del Norte se mantuvo ocupando la tercera posición, con el 13% en 2008 y 14% en 2018 (OMC, 2019a).

El relativo retroceso del protagonismo de EUA en el comercio internacional y el ascenso de China como actor relevante, provocaron cambios en la correlación de fuerzas. En 2008, China se encontraba en la tercera posición entre los principales comerciantes, después de EUA y Alemania. Para 2018, pasó al segundo lugar, muy cercana a EUA y superando a Alemania. En el caso específico de las exportaciones, EUA dejó de ser el primer exportador mundial de mercancías en 2007. En ese puesto se colocó China, representando en 2007 el 8,7% del total de las exportaciones de bienes²⁰. Como promedio, en el período 2010-2018, China tuvo una participación del 12% como exportadora de mercancías y EUA, del 8,6% (OMC, 2019a).

En cuanto a la política comercial del gobierno chino, sobresalió un esquema más aperturista y partidario del multilateralismo, contrario a la postura del gobierno de EUA. Varios ejemplos lo demostraron en la práctica, como la promoción del Acuerdo para la creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP); y la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.

La RCEP fue una propuesta que surgió desde la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en el año 2012. El Acuerdo estuvo encaminado hacia la liberalización del comercio de bienes, servicios e inversiones, impulsado por la promoción y desarrollo de la cooperación regional. En las negociaciones participaron 16 países: los 10 miembros de la ASEAN, más otros seis²¹: República de Corea, Australia, Nueva Zelanda, Japón, India²² y China. De concretarse el acuerdo, sería la mayor zona de libre comercio del mundo. Los 16 países comprenden el 45% de la población mundial, cerca de un tercio del PIB y el 40% del comercio mundial (ASEAN, 2015).

En 2013, el gobierno chino dio a conocer la iniciativa de la Nueva Franja y Ruta de la Seda (NFRS), conocida como *One Belt and One Road* (OBOR), oficializada en 2017. Este proyecto geopolítico y económico de gran envergadura se lanzó con la aspiración de construir una red de comercio e infraestructura que conectara Asia, Europa y África -siguiendo las antiguas rutas comerciales de la seda-, para fomentar las inversiones y el comercio, basada en la cooperación multilateral. La NFRS sobrepasa por su alcance geográfico. Incluye una ruta terrestre, desde China, atravesando Asia Central, hasta Europa; y una ruta marítima, desde Zhanjiang, pasando por el Océano Índico, el Golfo Árabe y el Mediterráneo, hasta Venecia, Italia. Su realización prevé inversiones millonarias en la infraestructura de más de 65 países (Lávut, 2018). Entre 2013 y 2018, el comercio entre China y otros países involucrados en la iniciativa, superó los 6 mil millones de USD, que

¹⁹ La guerra comercial es un conflicto en virtud del cual un país impone medidas para restringir la entrada de uno o más productos importados desde otro país o grupo de países. Como consecuencia, el país o grupo de países afectados toman medidas similares en contra del primer país, generando una reacción en cadena.

²⁰ Calculado por la autora, a partir de OMC, 2011.

²¹ Con esos 6 países la ASEAN tiene firmados acuerdos de libre comercio.

²² La India, con una balanza comercial deficitaria y una industria manufacturera poco competitiva en algunos sectores, optó por retirarse de las negociaciones; pero sin descartar la posibilidad de incorporarse posteriormente.

representó el 27,4% del comercio exterior de China. Asimismo, la tasa de crecimiento de los intercambios fue más dinámica que la del comercio exterior total de China (Xinjua, 2020).

También en esta década se destacó la creciente utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) en las transacciones comerciales. El comercio electrónico transfronterizo se convirtió en un importante medio para impulsar los intercambios. En este aspecto, China se situó también en una posición de liderazgo. En 2018, el valor total de los productos minoristas importados y exportados a través de plataformas de comercio electrónico transfronterizo superó los 20 300 millones de USD, con un incremento del 50% interanual (Xinjua, 2020).

En el ámbito de la OMC, en el año 2011 se efectuó la VIII Conferencia Ministerial en Ginebra, Suiza. En esa ocasión no se logró acordar medidas concretas para sacar las negociaciones de la Ronda de Doha del prolongado estancamiento. Lo posible se alejó cada vez más de lo deseable. A pesar de los múltiples intentos por parte de la secretaría, no se alcanzaron resultados sustantivos que permitieran vislumbrar un camino más alentador para las negociaciones.

En 2013 fue la IX Conferencia Ministerial, en Bali, Indonesia. Un resultado muy difundido de ese encuentro fue la negociación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), por ser el primer acuerdo multilateral posterior a la creación de la OMC. Los miembros asumieron el compromiso de avanzar en las negociaciones de la Ronda, apoyados en un programa de trabajo post-Bali. Tenía como plazo para su vencimiento el 31 de julio de 2015, fecha en la que no se obtuvieron los resultados esperados. Los miembros no lograron superar las diferencias acumuladas ni las de más reciente aparición.

En esas circunstancias arribó la OMC, en 2015, a la X Ministerial en Nairobi, Kenya, con una Ronda inconclusa después de 14 años. El encuentro permitió oxigenar el ambiente entre los miembros, cargado por el desgaste y la falta de confianza en unas negociaciones que no conducían a puntos de confluencia. El encuentro no aportó elementos sustanciales sobre temas objeto de conflicto y los puntos de encuentro fueron débiles e imprecisos. Los resultados no se tradujeron en el impulso necesario, sino en el sentimiento de fracaso de la Ronda.

En 2017, durante la XI Conferencia Ministerial en Buenos Aires, Argentina, tampoco fue posible llegar a un consenso en asuntos clave. La definición de un programa de trabajo con el compromiso de prohibir los subsidios a la pesca ilegal, fue presentada como un gran avance; sin embargo, lo que debió lograrse fue un acuerdo para su eliminación. El encuentro terminó con escasos acuerdos, como el establecimiento de un programa de trabajo para avanzar en asuntos relativos al comercio electrónico.

Este tema fue introducido en la agenda por la presión de algunos miembros desarrollados; desplazando, una vez más, los esfuerzos de los subdesarrollados para cambiar normas que limitan sus posibilidades de obtener mejores condiciones. La cita, además, se dio en un contexto en el que el proteccionismo comercial y las negociaciones bilaterales estaban ganando terreno, en detrimento del multilateralismo. Igualmente, las negociaciones fueron más complejas por el incremento de la membresía, que implicó mayor diversidad de intereses y prioridades. De los 128 países miembros con que inició sus funciones la OMC sumaban 164, la mayoría subdesarrollados. Este es un grupo muy heterogéneo entre los miembros, algunos con un importante peso en el comercio internacional y en las negociaciones, como los llamados BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

En los 25 años transcurridos desde la creación de la OMC, el comercio internacional ha mostrado cambios notables. Un reto importante para la organización consiste en demostrar en qué medida las reglas multilaterales pueden ser coherentes con la complejidad y constante variación del contexto comercial internacional. La OMC se ha mantenido atrapada en una inercia como foro de negociación y la dinámica cambiante de las relaciones comerciales internacionales ha planteado retos significativos para su trabajo futuro.

Conclusiones

En cincuenta años transcurridos desde 1970 hasta 2019, el comercio internacional ha seguido varias tendencias que permiten caracterizar y evaluar su comportamiento. Algunas tienen sus orígenes en procesos iniciados a comienzos de ese período y otras son de más reciente aparición. Los nuevos rasgos dan cuenta del dinamismo y la complejidad creciente de las relaciones comerciales internacionales con el paso de los años.

Los intercambios de bienes han tenido mayores fluctuaciones que el PIB mundial. Durante años, el dinamismo del comercio internacional de mercancías fue, como promedio, entre dos y tres veces superior al crecimiento de la producción mundial. La tasa de variación anual de ambos indicadores se fue acercando y provocó una modificación de esa tendencia en años recientes. El crecimiento del comercio de bienes se desaceleró y llegó a ser inferior al del PIB mundial.

En la composición material del comercio se han destacado las manufacturas por encima de los productos primarios, aunque en diferentes proporciones. Las más representativas se concentran en subsectores estrechamente vinculados con el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Los productos primarios han reducido su peso relativo en el mercado mundial y los precios se han caracterizado por la inestabilidad. La participación de los servicios en el comercio mundial ganó mayor peso y han sido más estables que los bienes. Los servicios estrechamente relacionados con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones han descrito un comportamiento más dinámico.

El carácter multidimensional del proceso de globalización ha tenido una significativa expresión en el comercio internacional. Se han destacado los vínculos entre los flujos de comercio de bienes y los servicios, el de estos con inversiones y las nuevas formas de organización de la producción y el comercio. El funcionamiento de las cadenas globales de valor ha impactado notablemente las corrientes comerciales y afianzado el protagonismo de las empresas transnacionales.

Los países desarrollados, históricamente, han abarcado la mayor parte de los intercambios de bienes y servicios. No obstante, los subdesarrollados, como grupo de países, han experimentado un crecimiento de su peso relativo. El mayor protagonismo que tuvo la economía de EUA en el comercio internacional se modificó. La región asiática, con el liderazgo de China, comenzó a sobresalir como espacio que concentra una parte sustancial de las exportaciones e importaciones mundiales.

Las políticas comerciales se han caracterizado por la coexistencia de complejas prácticas restrictivas, enfocadas hacia un proteccionismo unilateral; con otras que han priorizado la apertura, basadas en la cooperación y el multilateralismo ordenado. Estas fuerzas contrapuestas han sido una expresión de las tensiones generadas por intereses hegemónicos en diversas esferas, como la económica, la de innovación y las nuevas tecnologías.

El sistema multilateral de comercio, desde el GATT de 1948 hasta la OMC, ha transitado por diferentes momentos de auge y estancamiento. Se acumulan temas pendientes de negociación, a la vez que aparecen otros para los que no existen reglas multilaterales específicas. El mayor número de países que lo integran incrementa la heterogeneidad de la membresía, amplía la diversidad de intereses y prioridades, y añade mayor complejidad al proceso negociador. El acelerado ritmo de los cambios en el comercio constituye un desafío adicional para la supervivencia de la OMC como rectora del comercio multilateral.

Bibliografía

- Buhour, Ch. (1996). *El comercio internacional, del GATT a la OMC*, Salvat Editores, España, ISBN: 84-345-9483-8.
- Cabrera, A. A. (2014). Historia Económica Mundial 1950–1990. *Revista Economía Informa*, Vol. 2014, Núm. 385, marzo-abril, 70-83, <<http://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-pdf-S0185084914704207>>, (31/3/2020).

- CEPAL (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile, <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1174-panorama-la-insercion-internacional-america-latina-caribe-2009-2010-crisis>>, (20/2/2020).
- CEPAL (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1085-estudio-economico-america-latina-caribe-2013-tres-decadas-crecimiento-economico>>, (25/5/2020).
- GATT (1989-90). *International trade, 1989-90*. Volume II. Secretaría del GATT, <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_international_trade_89_90_volume_ii.pdf>, (25/5/2020).
- GATT (1992). *International trade, 1990-91*. Volumen I. Secretaría del GATT, <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_international_trade_90_91_volume_i.pdf>, (25/5/2020).
- Hidalgo, R. (2007). “Doha, la Ronda inmóvil”, *Revista Iberoamérica*, Instituto de Latinoamérica. Academia de Ciencias de Rusia, No. 2, Año 2008, 78-95, ISBN: 5-201-05380-7.
- Hidalgo, R. (2011). El comercio internacional: ¿recuperación o recaída?, *Revista Cubana de Economía Internacional*, CIEI, No.1, enero -junio, ISSN: 2408-9893, <<http://www.rcei.uh.cu/index.php/rcei>>, recuperado el 18 de enero de 2020>, 25/5/2020).
- Hidalgo, R. (2015). Las Barreras No Arancelarias: entre el proteccionismo y la legitimidad. *Revista Cubana de Economía Internacional*. CIEI, No.2., octubre, 37-63, ISSN: 2408-9893, <<http://www.rcei.uh.cu/index.php/rcei>>, (18/1/2020).
- Hidalgo, R. (2018). Tendencias del comercio internacional de bienes, políticas comerciales y negociaciones multilaterales. *Revista Economía y Desarrollo*. Vol. 159, No.1, enero-junio, 152-170, ISSN: 0252-8584, <<http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/468>>, (18/1/2020).
- Hidalgo, R. (2019). El comercio internacional de bienes: hegemonía en disputa. *Revista Cubana de Economía Internacional*, CIEI, No.1, abril, 28-41, ISSN: 2408-9893, <<http://www.rcei.uh.cu/index.php/rcei>>, (18/1/2020).
- Hidalgo, R. y Quirós, J. (2009). «Las negociaciones comerciales multilaterales: una visión desde los países subdesarrollados». En: Álvarez, O., (Coord.). *Globalización y problemas del desarrollo: Balance de una década*. Publicado por CEPAL, Santiago de Chile, pp. 91-115.
- Lávvut, A. (2018). La iniciativa china de la franja y la ruta y los países de América Latina y el Caribe. *Revista Iberoamérica*, Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Science (ILA RAS), No.2, marzo, 42-67, eISSN: 2076-8400, <<https://www.iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2018/2/lavut.pdf>>, (27/3/2020).
- Millet, M. (2001). *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*, <https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee24_esp.pdf>, (5/3/2020).
- Negrín, M. A. (2001). «El comercio internacional en los ochenta», en: Colectivo de autores, CIEI, *Economía Internacional*, tomo I, primera parte, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 118-134, ISBN: 959-258-153-3.
- OMC (1999). *High Level Symposium on Trade and Development, background document*. Secretaría de la OMC, <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/hlstat_e.htm>, (23/4/2020).
- OMC (2008). *Estadísticas del comercio internacional*. Secretaría de la OMC, <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2008_s/wts2008_s.pdf>, (23/4/2020).
- OMC (2009). *Estadísticas del comercio internacional*. Secretaría de la OMC, <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2009_s/wts2009_s.pdf>, (23/4/2020).
- OMC (2011). *Examen estadístico del comercio internacional*. Secretaría de la OMC, <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2011_s/wts2011_s.pdf>, (23/4/2020).
- OMC (2019a). *Examen estadístico del comercio mundial*. Secretaría de la OMC, <http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2019_s/wts2019_s.pdf>, (23/4/2020).
- OMC (2019b). *Estadísticas y perspectivas comerciales*. Comunicado de prensa. Press/83. Secretaría de la OMC, <http://www.wto.org/spanish/news_s/pres19_s/pr837_s.htm>, (23/4/2020).
- OMC (2020). *Previsiones sobre el comercio*. Comunicado de prensa. Press/855. Secretaría de la OMC, <https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm>, (11/6/2020).

- Santarcángelo, J. (2017). *Las transformaciones de la economía mundial y el endeudamiento de América Latina*, <https://www.researchgate.net/publication/320670927_Las_transformaciones_de_la_economia_mundial_y_el_endeudamiento_de_america_latina>, (5/4/2020).
- UNCTAD (2012). *Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo*, Secretaría de la UNCTAD, <https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb59d5_sp.pdf>, (23/4/2020).
- UNCTAD (2018). *Informe sobre el comercio y el desarrollo. El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio*, Secretaría de la UNCTAD, <https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2018overview_es.pdf>, (23/4/2020).
- Xinjua (2020). *Franja y Ruta. Enfoque de China: Iniciativa de Franja y Ruta es plataforma prometedora para cooperación internacional*, <http://spanish.xinhuanet.com/2019-04/26/c_138013529.htm>, (23/6/2020).

50 AÑOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS

50 YEARS OF INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES

Olga Stolik Lipszyc

<http://orcid.org/0000-0002-9000-7091>

Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana

stolik@ciei.uh.cu

Resumen

En 50 años el comercio internacional de servicios se ha modificado, ha crecido y se ha convertido en el segmento más dinámico del comercio mundial y en un pilar muy importante de la economía internacional. El objetivo de este trabajo es sintetizar la evolución del comercio de servicios en este período, su dinámica de crecimiento, por categorías de servicios y por modos de suministros, su distribución geográfica y la contribución de los servicios a la economía internacional, siendo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios como su marco regulador multilateral. Se resumen las principales tendencias en los últimos años, que demuestran la capacidad de ajuste y recuperación del comercio de servicios. Se concluye que la solidez, la diversidad y el poder de adaptación de los servicios ratifican las tendencias manifestadas en las últimas décadas.

Palabras claves: categorías de servicios, modos de suministro, tendencias

Abstract

In 50 years, international trade in services has been modified, increased and it has become the most dynamic segment of international trade and it play a very important role supporting the world economy. The objective of this paper is to synthesize the trade in services evolution over this period, the growing dynamic, by services sectors and by modes of supply, by geographical share and the services contribution to the world economy, where General Agreement on Trade in Services provides the legal ground rules for international trade in services. The principal trends in last years are resuming, their show fit and recover capacity of services trade. It concludes that the solidity, diversity and adaptation power of services ratify the trends in last decade and playing an important role in global economic development.

Key words: services sectors, modes of supply, trends

Códigos JEL: F01, F14, F16, F19

Introducción

El año 2020 ha sido un período que ha marcado todas las esferas de la vida, y el comercio internacional de servicios no ha sido la excepción. Las afectaciones de la pandemia de Covid-19 en la economía han sido muy significativas con la reducción del PIB mundial y la contracción del comercio internacional en general y del comercio internacional de servicios particularmente.

Sin embargo, el comportamiento de las diferentes categorías de servicios no ha sido igual.

Los viajes y el transporte se han reducido a sus niveles más bajos con una caída nunca vista. Por otro lado, los teleservicios como las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la infraestructura digital, los servicios audiovisuales y la telemedicina han crecido de manera sustancial, algunos de ellos en un 50% y varios gobiernos han flexibilizado las normas relativas al comercio internacional. Así mismo, la diferencia por modos de suministros de los servicios ha sido bien marcada. Los servicios suministrados por el modo 1 han crecido mientras los modos 2 y 4 han sido los más afectados por la falta de movilidad internacional.

Este análisis corrobora que el comercio internacional de servicios por su amplia diversidad y su dinámica de crecimiento a nivel mundial, ha demostrado su poder de adaptabilidad en situaciones extremas, siendo un proceso que ha transformando la economía mundial.

Para entender por qué el comercio internacional de servicios ha sorteado otras crisis, manteniendo un crecimiento sostenido durante 50 años, se resumen algunos elementos y características del mismo.

El objetivo de este trabajo es sintetizar la evolución del comercio de servicios en este período, su dinámica de crecimiento, por categorías de servicios y por modos de suministros, su distribución geográfica y la contribución de los servicios a la economía internacional.

Si bien las estadísticas internacionales durante este período difieren en su elaboración por diferentes razones, desde los límites y cambios en las fronteras nacionales, los cambios en los manuales de balanza de pago y en la metodología de recopilación de los datos, se puede apreciar de manera general el crecimiento significativo del comercio de servicios en sus diferentes categorías, por modos de suministros, por países, por grupos de países y por regiones geográficas.

Así mismo, las estadísticas tradicionales sobre el comercio de servicios no abarcan los cuatro modos de suministro de los servicios. No obstante, la iniciativa TISMOS ofrece un nuevo conjunto de datos experimentales de la OMC, que incluye los cuatro modos de suministros por primera vez, lo que permite obtener el valor total del comercio de servicios.

Por esta razón, el presente trabajo es un análisis cualitativo con ejemplos cuantitativos y estadísticos que reafirman los criterios expresados.

Acuerdos y negociaciones sobre comercio de servicios

Desde los años fundacionales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en La Habana en 1947, se tenía la intención de incluir a los servicios dentro de los acuerdos (OMC, 2020a). Algunos servicios ya tenían importancia para las economías de los países firmantes, pero no se logró ningún acuerdo.

Con el desarrollo de las tecnologías y el aumento del comercio internacional, también comienza la internacionalización creciente del comercio de servicios, pero a pesar del interés de algunos países, sobre todo países desarrollados y la aparente solidez del GATT durante esos 47 años, solo fue un acuerdo y una organización de carácter provisional, por lo que no se logró ningún avance ni acuerdos en materia de servicios.

Los cambios en la economía internacional que venían desarrollándose desde los años '70 se acentúan en 1980. En este período ya estaba en curso la globalización de la economía y el comercio de servicios era de gran interés para más países, por la expansión del comercio de servicios muy relacionado con el incremento del comercio mundial de bienes (OMC, 2020b, 2020c). De esta forma, ya los servicios ocupaban un papel cada vez más relevante en los flujos comerciales mundiales y debió ser negociado durante la propia Ronda (CIEI, 2006). Estas son una de las razones, por las que en 1986 se incluye el tema de servicios en la Ronda de Uruguay.

Es así que la creación de la OMC, el 1º de enero de 1995, significó la mayor reforma del comercio internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial (OMC, 2020c). La OMC nace con el Acuerdo

General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que fue uno de los principales logros importantes de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales (OMC, 2020f).

El AGCS de la OMC entró en vigor en 1995 y sigue siendo el único conjunto de normas multilaterales por el que se rige el comercio internacional de servicios. El Acuerdo es reflejo de la transferencia gradual de muchos servicios en manos de proveedores estatales al sector privado y de las mayores posibilidades que suponen para el comercio de servicios los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones (OMC, 2016a). El AGCS abarca todos los servicios, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y la mayor parte de los servicios de transporte aéreo.

Como el AGCS encomienda a los Miembros de la OMC liberalizar progresivamente el comercio de servicios mediante sucesivas rondas de negociaciones, con arreglo al mandato del artículo XIX, la ronda de negociaciones más reciente comenzó en el 2000. En el 2001, el Consejo del Comercio de Servicios adoptó las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios. En la Conferencia Ministerial de Doha, las negociaciones sobre los servicios pasaron a formar parte del «todo único», en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Conforme al principio del «todo único» todos los temas objeto de las negociaciones han de concluirse al mismo tiempo.

En el 2011 los miembros acordaron una exención que permitía otorgar un trato preferencial a los servicios y a los proveedores de servicios de los países menos adelantados (OMC, 2020e).

Luego del estancamiento, pues prácticamente no se presentaron nuevas propuestas, al haber pasado los trabajos a la fase de las peticiones y ofertas (OMC, 2016c), se retoman las negociaciones de compromisos específicos, que tienen lugar en el Consejo del Comercio de servicios en Sesión Extraordinaria. Más recientemente, se han examinado propuestas en el contexto de debates exploratorios sobre la mejora de los compromisos en materia de acceso a los mercados en la esfera de los servicios.

También se están negociando normas sobre la reglamentación nacional en la esfera de los servicios, con el fin de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios (OMC, 2020e). Este año con la situación imperante, algunos países han realizado modificaciones y flexibilizaciones en determinados servicios.

Dinámica del comercio de servicios

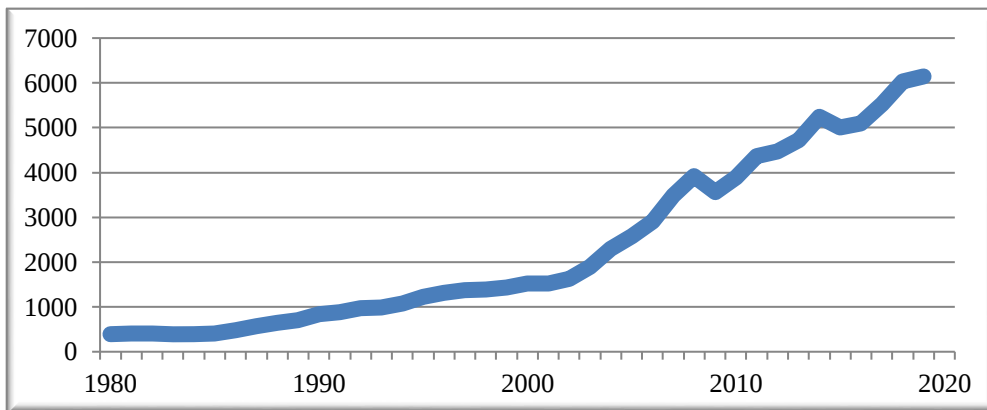
Los servicios siempre han formado parte de la economía, pero su internacionalización y comercialización a nivel mundial ha sido un elemento distintivo a partir de la mayor interconexión de la economía.

Varios han sido los factores que han propiciado el desarrollo del comercio internacional de servicios, como la modernización del transporte terrestre, marítimo y aéreo, destacados en los años 70³; los adelantos de las TIC, así como, la innovación en otros sectores de la esfera económica y social. Las estadísticas demuestran este proceso, donde la participación de los servicios en el comercio mundial ha crecido de un 9% en 1970 a ser más del 25% en la actualidad, (OMC, 2019; UNCTAD, 2020b).

El desarrollo de las diferentes tecnologías se refleja en la evolución del comercio de servicios, con un crecimiento significativo a partir de los años 2000, muy vinculado al despunte tecnológico ya mencionado, como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1. Total del comercio de servicios, evolución 1980-2019

Miles de Millones de USD



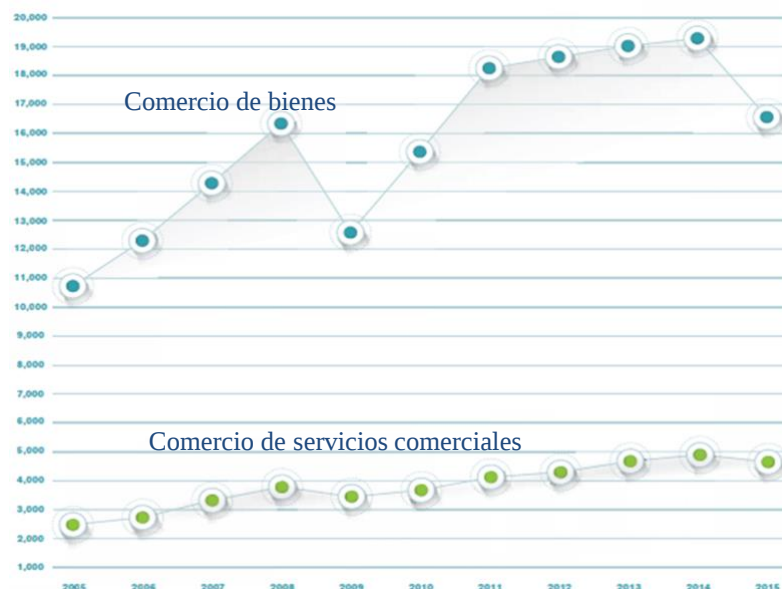
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de la OMC (OMC, 2020d)

Desde la creación de la OMC y la implementación del AGCS, el comercio de servicios se ha convertido el segmento más dinámico del comercio mundial, creciendo mucho más rápido que el comercio de bienes (OMC, 2015a).

En estos años el comercio internacional de servicios comerciales ha sido menos volátil que el comercio de bienes, lo que sugiere que los servicios son más resistentes a las perturbaciones macroeconómicas mundiales (OMC, 2015b) como se muestra en el siguiente gráfico 2.

Gráfico2. Comercio internacional de bienes y servicios comerciales, 2005-2015

Miles de Millones de USD



Fuente: World Trade Statistical Review (OMC, 2016d). Examen Estadístico del Comercio Mundial (OMC, 2016b). p.10.

El dinamismo del comercio internacional de servicios se evidencia en sus tasas de crecimiento anuales, solo se ha registrado una tasa de crecimiento anual negativa en dos ocasiones, la primera en el 2009 (-9%), tras la crisis financiera mundial. A partir del 2010 el comercio de servicios recuperó los niveles anteriores a la crisis y siguió aumentando de forma constante hasta el 2015, a pesar del lento crecimiento de la economía, donde se produce el segundo decrecimiento (-6%) (OMC, 2016b). Esto significa que el comercio de servicios ha crecido a un ritmo anual del 5,4%, como promedio, entre 2005 y 2017, con mayor rapidez que el comercio de bienes (OMC, 2019)

El comercio de servicios alcanzó un valor de 13,3 Billones de USD en 2017, si se incluye la presencia comercial (modo 3) (OMC, 2019). En el 2019, solo las exportaciones alcanzaron casi 6,2 Billones de USD, lo que representa el casi el 25% del comercio internacional total mundial (UNCTAD, 2020b)

Una de las razones del rápido crecimiento del comercio de servicios ha sido la reducción en sus costos, gracias a la difusión de las tecnologías digitales, la disminución de los obstáculos de las políticas comerciales y las inversiones en infraestructura (OMC, 2019).

Geografía del comercio de servicios

Los países desarrollados siguen siendo los principales actores en el comercio internacional de servicios, con una alta concentración por países, aunque en los últimos años los países en desarrollo y las economías en transición han desempeñado un papel cada vez más importante en este ámbito, aumentando de un cuarto a un tercio su participación en las exportaciones mundiales de servicios durante este período (OMC, 2015a).

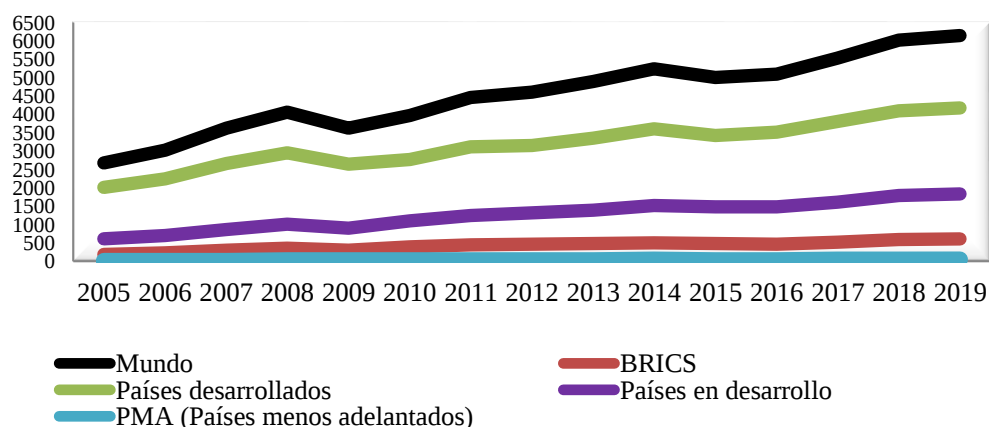
El líder de las exportaciones de servicios sigue siendo EE.UU., que ha duplicado en términos de volumen al seguidor, desde 1980. Europa sigue como el área geográfica con mayores exportaciones de servicios y son países europeos los que generalmente han seguido a EE.UU. entre los principales exportadores de servicios (Stolik, 2017).

En 1950 los servicios representaban aproximadamente el 40% del PIB en las economías desarrolladas, hoy alcanza el 75% del PIB. Por su parte, muchas economías en desarrollo basan en el sector de los servicios cada vez más. En algunos casos, esa evolución es incluso más rápida que en las economías desarrolladas (OMC, 2019)

Es por ello que la contribución de las economías en desarrollo al comercio de servicios aumentó en más de 10 puntos porcentuales entre 2005 y 2017, pero se concentra principalmente en cinco economías (China, India, Singapur, Corea, Hong Kong). También resalta el comportamiento como grupo de países emergentes, el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La participación de los países menos adelantados (PMA) sigue siendo pequeña, aunque ha aumentado significativamente desde 2005 (OMC, 2019) como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3. Participación por grupo de países en el comercio de servicios, 2005-2019

Miles de Millones de USD



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de la OMC (OMC, 2020d).

No obstante, la mayor participación de países en el comercio internacional de servicios, sigue siendo alta su concentración, donde los 10 principales exportadores concentran el 55% del total de las exportaciones de servicios (UNCTAD, 2020b).

Comercio de servicios por categorías

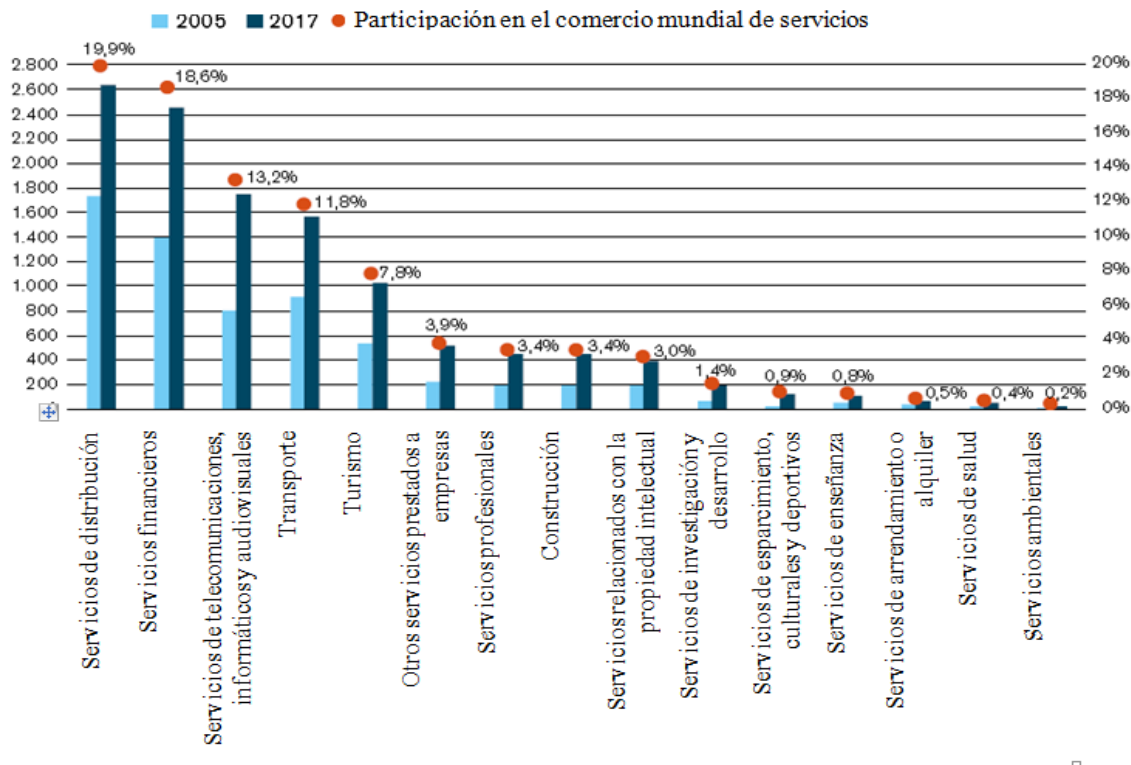
En la actualidad el comercio de servicios, que abarca desde las comunicaciones hasta el transporte, las finanzas, la educación, el turismo y los servicios relacionados con el medio ambiente, se ha convertido en la columna vertebral de la economía mundial y se ha afianzado como el componente más dinámico del comercio internacional. Los recientes avances tecnológicos han facilitado el suministro transfronterizo de servicios, abriendo así nuevas oportunidades a las economías y los individuos nacionales (OMC, 2020f).

La participación de los servicios a nivel internacional según las diferentes categorías no ha mantenido un comportamiento uniforme durante el tiempo, dependiendo de múltiples factores económicos, sociales y políticos, más recientemente de factores ambientales o de salud, como la actual pandemia de Covid-19.

Los servicios de distribución y los servicios financieros son los más comercializados a nivel mundial y representan, en cada caso, casi la quinta parte del comercio de servicios. La participación de otros servicios, tales como los de enseñanza, salud o ambientales, está aumentando con rapidez, pero actualmente representa una proporción insignificante del comercio total de servicios, tal como se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4: Comercio mundial de servicios comerciales, por sectores, 2005 y 2017

Miles de Millones de USD



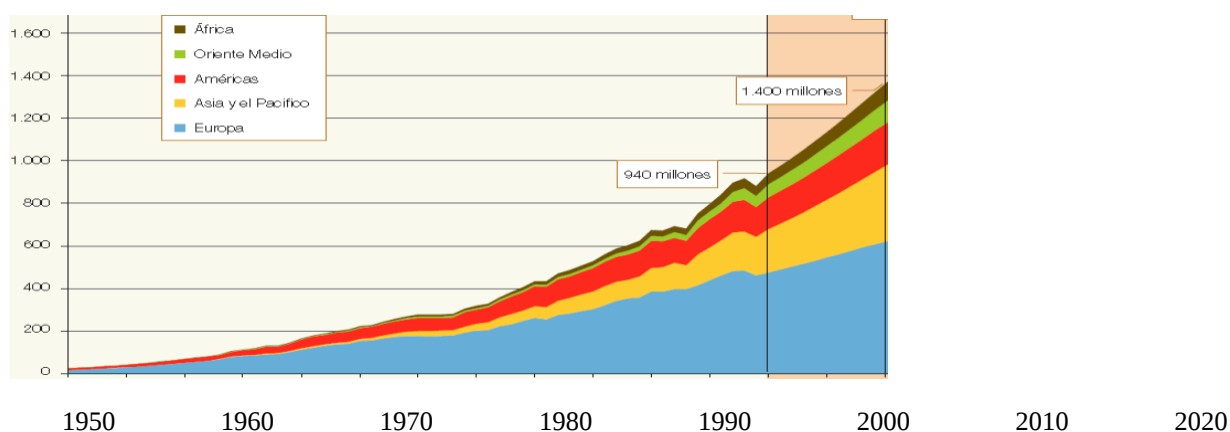
Fuente: Estimaciones de la OMC (2019). Informe sobre el comercio mundial 2019. El futuro del comercio de servicios (OMC, 2019). p.27.

Nota: El comercio mundial se calcula como el promedio de las exportaciones y las importaciones mundiales.

Es significativa la participación de los viajes y el turismo en el comercio de servicios, el cual ha crecido de 25 millones de turistas en 1960 hasta casi 1500 millones en el 2019, representando el 24% del total de las exportaciones de servicios a nivel mundial (OMT, 2016, 2020b). En dicho crecimiento se destaca Europa, como se muestra en el gráfico 5.

Gráfico 5. Turismo internacional por áreas geográficas, 1950-2019

Millones de turistas internacionales



Fuente: Panorama OMT del turismo internacional Edición 2016 (OMT, 2016). p.14.

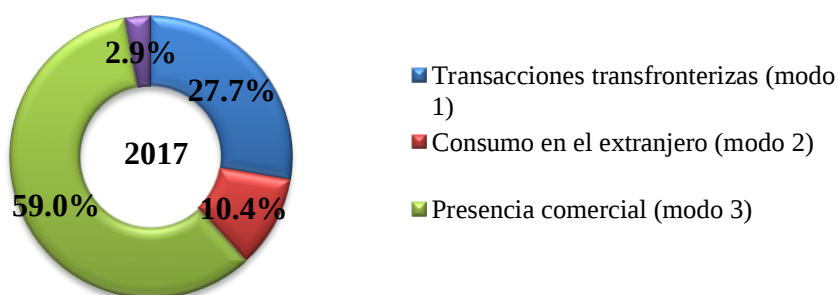
Servicios por modos de suministro

El AGCS define muy bien los cuatro modos de suministro de los servicios, pero su comportamiento ha estado asociado a diferentes factores desde los inicios del comercio de servicios a nivel internacional:

- Modo 1 transfronterizo está asociado principalmente al desarrollo de las TIC.
- Modo 2 consumo en el extranjero está vinculado al desarrollo del transporte fundamentalmente.
- Modo 3 presencia comercial está asociado al desarrollo e internacionalización del capital.
- Modo 4 presencia de personas físicas está vinculado a la movilidad internacional de la fuerza de trabajo en esencia.

Con el aumento de la movilidad de capitales, las Cadenas Globales de Valor y la globalización de la economía, la presencia comercial es el modo de suministro predominante en el comercio de servicios a nivel mundial. En el año 2017 representó casi el 60% del comercio de servicios, (OMC, 2019) como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6: Comercio mundial de servicios comerciales, por modos de suministro, 2017



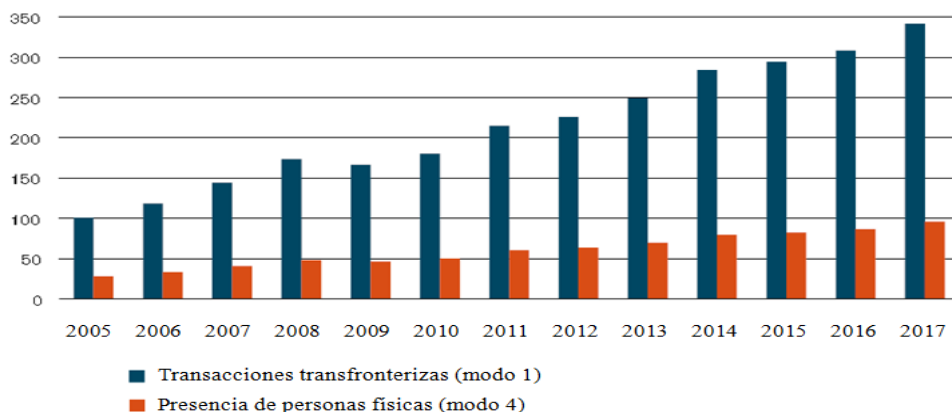
Fuente: Estimaciones de la OMC (2019). Informe sobre el comercio mundial 2019. El futuro del comercio de servicios (OMC, 2019). p.27.

Nota: El comercio mundial se calcula como el promedio de las exportaciones e importaciones mundiales.

Para destacar la importancia del análisis por modos de suministros en cada categoría de servicios, se detalla el comercio de servicios de las TIC, que incluye los servicios informáticos y las actividades conexas (servicios de TI). En 2017 estos servicios ascendieron a 1,756 billones de USD, más del doble que en el año 2005 (OMC, 2019). Sin embargo, las exportaciones de los servicios de TI a través del comercio transfronterizo (modo 1) casi se triplicaron, mientras la presencia de personas físicas (modo 4) tuvo un crecimiento más discreto, como se observa en el gráfico 7.

Gráfico 7. Exportaciones mundiales de servicios de TI a través de transacciones transfronterizas (modo 1) y mediante la presencia de personas físicas (modo 4), 2005-2017

Miles de Millones de USD



Fuente: Estimaciones de la OMC (2019). Informe sobre el comercio mundial 2019. El futuro del comercio de servicios (OMC, 2019). p.32.

Contribución de los servicios

Los servicios son cada vez más objeto de comercio por derecho propio, también sirven como insumos esenciales para la producción de bienes. En términos de valor añadido, los servicios representan alrededor del 50% del comercio mundial (OMC, 2020f).

Las políticas relativas al comercio de servicios son un importante factor determinante de la inversión extranjera directa, la participación en las cadenas de valor mundiales, la productividad y las exportaciones de productos manufacturados. Las políticas relativas al comercio de servicios también contribuyen a una amplia gama de objetivos nacionales, entre ellos el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OMC, 2020f).

El comercio de servicios ha generado mejoras en el bienestar para la sociedad mediante una asignación más eficaz de los recursos, mayores economías de escala y un aumento de la diversidad de servicios en oferta (OMC, 2019). La internacionalización creciente de servicios elementales, como la salud y la educación, ha propiciado el acceso a los mismos de las poblaciones que no contaban con estos, por limitaciones o por diversas razones de sus gobiernos nacionales.

Además, algunos sectores de servicios, tales como los servicios de infraestructura con un importante crecimiento, desempeñan un papel esencial en el funcionamiento de toda la economía, al tiempo que otros afectan a la productividad de los factores de producción de la economía (OMC, 2019).

Es creciente el número de puestos de trabajos que dependen de las exportaciones de servicios, siendo el turismo uno de los clásicos ejemplos al generar el 9% del empleo a nivel mundial (OMT, 2016). Si bien la mayoría de los servicios que generan gran cantidad de empleos son los servicios de baja gama tecnológica, intensivos en mano de obra, desde hace 50 años, un análisis preliminar demuestra el ascenso de los servicios de gama tecnológica media y alta en los últimos años. Por supuesto, esto demanda mayor preparación profesional del personal. Este aspecto se acentúa en países desarrollados con mejores sistemas educativos.

Esta contribución de los servicios a la economía se puede resumir en la tabla 1.

Tabla 1. Contribución de los servicios a la economía

Por ciento

Grupo de Países	% del total de exportaciones de bienes y servicios 2019	% del empleo 2019	% del total del valor añadido 2018
Desarrollados	30%	75%	81%
En desarrollo	18%	45%	62%

Fuente: Elaboración propia a partir de (UNCTAD, 2020b).

Un claro ejemplo de la contribución de los servicios es el turismo, siendo «un sector fundamental de las economías de muchos países y un salvavidas para millones de personas en todo el mundo» (UNCTAD, 2020a, p. 1), con un valor que se ha más que triplicado en los últimos 20 años, de \$ 490 mil billones a \$ 1.6 trillones, según la OMT (UNCTAD, 2020a) como se detalla en la tabla 2. Estos indicadores son más impresionantes si consideramos que en 1960 solo se recibieron 25 millones de turistas y ya en 1970 casi alcanzaban los 200 millones de turistas a nivel mundial (OMT, 2016)

Tabla 2. Indicadores seleccionados sobre turismo, en años seleccionados.

Indicador Año \	Millones de turistas	Miles de Millones de ingresos en USD	% del PIB	% del empleo	% del total de exportaciones de bienes y servicios	% del total de exportaciones de servicios
2015	1186	\$1500	9%	9%	6%	30%
2019	1500	\$1733	10%	9%	7%	29%

Fuente: Elaboración propia a partir de (UNCTAD, 2020; OMT, 2015, 2016, 2019, 2020a, 2020b)

Los servicios en los últimos años han sido el sector con mayor atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), más dos tercios de los flujos globales de IED, alcanzando el 64% en el 2014 (UNCTAD, 2016), superado en el 2016 (Azevêdo, 2017). Muchos de estos flujos de inversión están asociados a las Cadenas Globales de Valor. Los especialistas prevén que se mantenga esta tendencia del crecimiento de flujos de inversión en los servicios (UNCTAD, 2016).

La contribución del comercio de servicios a la economía lo convierte en un fuerte motor de crecimiento económico, que puede impulsar el desarrollo y facilitar la reducción de la pobreza en general, pero para ello es necesario el acceso a la educación, a las nuevas tecnologías y la cooperación internacional (OMC, 2019)

Tendencias del comercio de servicios

Como se refleja en el presente trabajo, en las últimas décadas el comercio de servicios ha manifestado algunas tendencias que a pesar de la crisis generada por la actual pandemia de Covid-19, no parece haber ningún indicio de alguna contra-tendencia. Por lo que se puede resumir como principales tendencias para el comercio internacional de servicios las siguientes (Stolik, 2017):

- Aumenta la participación de los servicios en el comercio internacional.
- Continúa el dinamismo del comercio de servicios, mayor que el comercio de bienes.
- El sector de los servicios sufre menos afectaciones a las crisis y a los problemas macroeconómicos.
- Aumento de la fragmentación en las cadenas de producción y servicios, por el desarrollo tecnológico y de los propios servicios en sí.
- Aumenta la concentración por países, aunque cada año se incorporan nuevos actores.

- La Unión Europea seguirá siendo la región con mayor participación en la exportación e importación de servicios, con los mayores encadenamientos, lo que demuestra ser la zona geográfica con mayores interconexiones y desarrollo en el sector de los servicios.
- EE.UU. se mantendrá como líder en el comercio internacional de servicios.
- Aumenta la participación de los países en desarrollo, sobre todo marcado con el crecimiento de China, India y Singapur.
- Surgen nuevos servicios por el desarrollo de los propios servicios y de actividades más complejas.

Se demuestra así la importancia de los servicios para el crecimiento, el desarrollo y la conectividad. Son un elemento clave de las políticas comerciales y un instrumento fundamental del desarrollo económico (Azevêdo, 2017).

Conclusiones

Durante el GATT, varios países mostraban interés en incluir el comercio de servicios dentro del acuerdo, pero solo en 1986 se incluye en la Ronda de Uruguay y en 1995 la OMC nace con el AGCS, como marco regulador multilateral del comercio internacional de servicios.

En 50 años, el comercio de servicios aumentó su participación del 9% al 25% y se ha convertido en el segmento más dinámico del comercio mundial, creciendo mucho más rápido que el comercio de bienes.

El sector de los servicios sufre menos afectaciones ante las crisis y a los problemas macroeconómicos.

A pesar de que cada año diferentes países ganan en participación en el comercio internacional de servicios, se mantiene la concentración en los principales exportadores, fundamentalmente países desarrollados. EE.UU. mantiene su posición como líder mundial y Europa como la primera región.

Los países en desarrollo han desempeñado un papel cada vez más importante, aumentando de un cuarto a un tercio su participación en las exportaciones mundiales de servicios

La participación de los servicios a nivel internacional, según las diferentes categorías, no han mantenido un comportamiento uniforme durante el tiempo. Los servicios de distribución y los servicios financieros son los más comercializados a nivel mundial. Los servicios asociados a las TIC son los de mayores tasas de crecimiento. El turismo y los viajes siguen siendo de gran importancia.

Casi el 60% del comercio de servicios se realiza mediante el modo 3, a través de las filiales, lo que confirma la fragmentación en los servicios. El modo 1 ha crecido en los últimos años alcanzando casi el 30%.

Es significativa la contribución de los servicios a la economía. Representan alrededor del 50% del comercio mundial en términos de valor añadido. Crece el número de puestos de trabajos que dependen de las exportaciones de servicios, solo el turismo genera el 9% del empleo a nivel mundial. Desempeñan un papel determinante en las cadenas globales de valor. Ha sido el sector con mayor atracción de IED, más dos tercios de los flujos globales.

La solidez, diversidad y poder de adaptación de los servicios ratifican las tendencias manifestadas en las últimas décadas, que a pesar de la crisis generada por la actual pandemia de Covid-19, no parece haber ningún indicio de alguna contra-tendencia.

Bibliografía

- Azevêdo, R. (2017): Observaciones del Director General Azevêdo. Presentación del libro «Research Handbook on Trade in Services» Disponible en: https://www.wto.org/audio/2017_01_26_dgspeech.mp3. Consultado el 04/03/2017.
- CIEI (2006): *Economía Internacional*. Tomo I. Colectivo de Autores. Universidad de La Habana.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2015a): *Comercio de servicios. El segmento más dinámico del comercio internacional*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2015b): *Estadísticas del comercio internacional 2015*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016a): Comercio de servicios. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm#services Consultado el 07/09/2016.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016b): *Examen Estadístico del Comercio Mundial 2016*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016c): Las negociaciones sobre los servicios. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_negs_e.htm Consultado el 07/09/2016.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016d): *World Trade Statistical Review 2016*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2019): *Informe sobre el comercio mundial 2019. El futuro del comercio de servicios*. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020a): Los años del GATT: de La Habana a Marrakech. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020b): Entender la OMC: Información básica La Ronda Uruguay. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm, Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020c): Historia del sistema multilateral de comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/history_s/history_s.htm Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020d): Base de Datos de la OMC 2020. Disponible en: <http://data.wto.org/es> Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020e): Negociaciones sobre servicios. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/s_negs_s.htm Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2020f): Servicios. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm Consultado el 08/07/2020.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2015): *Panorama OMT del turismo internacional Edición 2015*. Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2016): *Panorama OMT del turismo internacional Edición 2016*. Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2019): *UNWTO 2019 International Tourism Highlights 2019 Edition*. Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2020a): *UNWTO 2020 Comunicado de prensa Los nuevos datos muestran el impacto de Covid-19 en el turismo, mientras la OMT pide un reinicio responsable del sector*. Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2020b): *UNWTO 2020 Global and regional tourism performance, International Tourism Exports & International Tourism Results*. Disponible en: <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance> Consultado el 28/06/2020.
- Stolik, O. (2017): «Dinámica del comercio internacional de servicios», *Revista Cubana de Economía Internacional*. Número 1 2017, p 57-77.
- United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD) (2016): *World Investment Report. Investor Nationality: Policy Challenges 2016*. Ginebra.
- United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD) (2020a): *El coronavirus le costará al turismo global al menos 1.2 trillones de dólares*. Ginebra.
- United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD) (2020b): UNCTAD/GDS/DSI/MISC/2020/4 *International trade in services 2019. 10 de julio 2020*, UNCTAD Stat. Ginebra.

FINANZAS INTERNACIONALES EN EL ÚLTIMO MEDIO SIGLO: DEL FIN DEL PATRÓN ORO A LA PERMANENTE INESTABILIDAD E INCERTIDUMBRE

INTERNATIONAL FINANCE IN THE LAST HALF CENTURY: FROM THE END OF THE GOLD STANDARD TO PERMANENT INSTABILITY AND UNCERTAINTY

Dra. Mercedes García Ruiz

<http://orcid.org/0000-0002-5815-7006>

Centro Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de la Habana.

mercygarciarui@gmail.com

Resumen

En las cinco décadas transcurridas desde que entró en crisis el sistema monetario internacional de Bretton Woods tuvieron lugar importantes transformaciones en las finanzas internacionales asociadas a procesos de liberalización, integración, titularización e innovación financiera. Como resultado, el panorama monetario financiero se caracteriza esencialmente por elevados niveles de desregulación e interconexión de los mercados de valores, monetarios y crediticios; gran magnitud y dinamismo de la actividad de las instituciones y agentes que operan en ellos y una persistente volatilidad de las tasas de interés, los tipos de cambio, los índices bursátiles y el acceso al financiamiento. En ese ambiente, un rasgo distintivo es el riesgo permanente de perturbaciones y crisis, y la consecuente incertidumbre que domina el mercado.

Palabras claves: Crisis, bancos, deuda, mercados financieros, divisas, riesgo e incertidumbre.

Abstract

In the five decades since the Bretton Woods international monetary system entered crisis, significant changes have taken place in international finance associated with processes of liberalization, integration, securitization and financial innovation. As a result, the current financial monetary landscape is essentially characterized by high levels of deregulation and interconnection of securities, money and credit markets; great magnitude and dynamism of the activity of the institutions and agents operating in them and persistent volatility in interest rates, exchange rates, stock indices and access to finance, and in that environment, a hallmark is the ongoing risk of shocks and crises and the consequent uncertainty that dominates the market.

Key words: Crisis, banks, debt, financial markets, foreign exchange, risk and uncertainty.

Clasificación JEL: F30, F31, F34

Introducción

Las finanzas internacionales se caracterizan en la actualidad por un incremento inusitado de la inestabilidad y la incertidumbre en la actividad crediticia, bursátil y monetaria. La presencia de mercados integrados, sofisticados y dinámicos que reaccionan excesivamente ante cambios, reales o previstos de los indicadores fundamentales de las economías y por la presencia de factores extraeconómicos, y en los que la especulación tiene un notable crecimiento, provoca cada vez con más frecuencia perturbaciones y crisis que se propagan fácilmente entre los países en una especie de efecto contagio.

Tal estado de cosas es resultado de transformaciones que tuvieron lugar en las últimas décadas, vinculadas principalmente a la liberalización financiera en economías avanzadas y subdesarrolladas, la flexibilización cambiaria, la titularización del financiamiento, la interconexión de los mercados y una constante innovación. Cuestiones que alteraron sustancialmente la naturaleza de las finanzas y le imprimieron un carácter de creciente inseguridad al entorno monetario y financiero internacional en el que se desenvuelven las naciones.

Fue en la década del setenta, cuando ganan adeptos diferentes modificaciones de la teoría económica del *laissez faire* y se imponen paradigmas de desarrollo que defendían la reducción de la intervención estatal y la liberalización de los mercados, que se refuerza y manifiesta con mayor claridad el carácter flexible y universal

del capital como rasgo predominante del capitalismo contemporáneo. Exponer los cambios esenciales que, a partir de entonces, acontecieron en el ámbito financiero y sus efectos es el propósito del artículo.

La década del setenta: Crisis del sistema de tipos de cambio fijos y desregulación financiera en las economías desarrolladas.

En los años setenta se produjeron eventos trascendentales en la economía internacional. Uno de ellos, la ruptura del sistema de tipos de cambios fijos, marcó el inicio de una etapa de fluctuación cambiaria que ha sido definitoria para la capacidad productiva, comercial y financiera de las naciones y, en general, para la estabilidad económica mundial durante las últimas cinco décadas.

El sistema monetario internacional aprobado en las postrimerías de la II Guerra Mundial fue un tácito reconocimiento a la hegemonía económica, política y militar de los Estados Unidos (EEUU) y sus principios, plasmados en el acuerdo de Bretton Woods de julio de 1944, la afianzaron aún más. A partir de entonces el dólar se erigió como patrón monetario internacional con una convertibilidad plena al oro a un precio fijo de 35 us dólares la onza, y se estableció una fluctuación máxima del 1% para el resto de las monedas frente al dólar.

Durante más de dos décadas, EEUU suministró dólares al mundo a través de inversiones directas, préstamos y donaciones atendiendo a consideraciones tácticas y estratégicas del gobierno, tanto de orden económico como político. Esa inyección millonaria, equivalente a un déficit persistente en la cuenta capital de la balanza de pagos estadounidense, desempeñó un papel decisivo en la reconstrucción de Japón y Europa Occidental, la conversión de esta última en un baluarte anticomunista, y la expansión de la producción y el comercio mundial.

Pero, a medida que la emisión de dólares crecía se fue consolidando el criterio que EEUU gastaba e invertía en todo el mundo con “papeles” sin el adecuado respaldo en el metal y por tanto, aumentaron las presiones foráneas sobre sus reservas de oro, las cuales comenzaron a mermar de forma incontenible desde fines de los sesenta ante el incesante reclamo de convertibilidad. Paralelamente, el comercio exterior de la nación nortea se volvió deficitario debido a la pérdida de competitividad frente a Europa y Japón, con lo cual se redujo la posibilidad de retornar los dólares emitidos.²³

En un ambiente de crecientes déficit comerciales y financieros, y reducción de las reservas de oro, comenzó a resquebrajarse la confianza en el dólar y el sistema monetario internacional entró en una fase de perturbaciones periódicas ante las cuales resultaron inútiles los esfuerzos de las principales economías por evitar la caída a gran escala de las reservas estadounidenses y mantener inalterable el precio del metal.²⁴ La crisis estalla en 1971 con la suspensión de la convertibilidad del dólar por parte del gobierno de los EEUU. Ulteriores intentos por preservar el Sistema también fueron infructuosos y en 1976 es aprobada su reforma definitiva. La misma contenía importantes enmiendas al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI), como son: la desmonetización del oro, el establecimiento del Derecho Especial de Giro (DEG) como activo de reserva mundial y la eliminación definitiva de la paridad fija frente al dólar.²⁵

Desde ese momento, la fluctuación del tipo de cambio se convirtió en un instrumento para la corrección de los desequilibrios externos en países desarrollados. No obstante, la ausencia de medidas estructurales domésticas para enfrentarlos, tanto en naciones superavitarias como deficitarias, impidió que la manipulación cambiaria cumpliera su objetivo original, y las sucesivas devaluaciones y revaluaciones monetarias se convirtieron en un simple mecanismo con fines competitivos para, en unos casos, recuperar la supremacía perdida y en otros, preservar las posiciones alcanzadas. Todo ello en medio de crecientes e irreversibles rivalidades interimperialistas.

²³ Entre 1960 y 1972 la proporción de las exportaciones de los EEUU con relación al total de los países desarrollados disminuyó del 26.2% al 18.2%. En contraste, en el mismo período las de Europa Occidental pasaron del 48% al 55% y las de Japón del 5.2% al 10,4%. (FMI, 1975)

²⁴ Fue un período caracterizado también por una elevada inflación interna y la agresión a Viet Nam.

²⁵ La desmonetización del oro suponía: abolir el precio oficial del metal; eliminar los pagos en oro al FMI y la libertad de adoptar el régimen cambiario excluyendo el patrón oro.

Transcurridos más de 40 años de la reforma del sistema de Bretton Woods su legado más importante es la permanente inestabilidad que experimentan las cotizaciones de las principales divisas con la consiguiente incertidumbre que ello genera, y la ocurrencia de crisis cambiarias con un fuerte efecto contagio en mercados emergentes y desarrollados.

Otros procesos que cobran relevancia durante esta década fueron la liberalización interna de las prácticas bancarias y su apertura al exterior con el propósito de expandir la actividad financiera más allá de los límites sectoriales y geográficos, y aumentar la disponibilidad de capital. En la mayoría de los países industrializados, se flexibilizaron las fronteras institucionales y la banca comenzó a incursionar en operaciones no tradicionales ampliando su clientela y la oferta de servicios.²⁶ Asimismo, surgieron nuevos agentes financieros que competían en actividades habitualmente bancarias creándose un espacio en el que se entrecruzaban las actividades de unas y otras entidades. (García, 2002)

Adicionalmente, la mayor apertura externa favoreció la integración de los mercados dando lugar a un escenario donde primaba la vocación internacional de las instituciones financieras; fueron los bancos estadounidenses los primeros en desplazarse de modo importante hacia otros países, fundamentalmente de Europa, y luego lo hicieron otros europeos y japoneses. También surgieron centros financieros extrafronterizos en diversos países en desarrollo (Panamá, Kuwait, Bahamas, Islas Caimán, Antillas Holandesas, etc) en los que prácticamente no existían regulaciones.

En ese contexto de mayor movilidad del capital, se produjo un notable incremento de las corrientes privadas hacia países subdesarrollados en detrimento de las oficiales.²⁷ El fenómeno de privatización del financiamiento se vio estimulado por la crisis económica que afectó profundamente al mundo desarrollado en los setenta y también, por la expansión de un mercado interbancario libre de regulaciones denominado “Euromercado” al que podían acceder sin grandes restricciones las naciones subdesarrolladas con mejores perspectivas económicas.²⁸

Desde los primeros años de la década, los bancos comerciales desplazaron al resto de las fuentes de financiamiento privadas y oficiales y consolidaron su posición como prestamistas de las economías subdesarrolladas.²⁹ Los nuevos préstamos bancarios ejercieron fuertes presiones sobre la capacidad de pago de los prestatarios y provocaron importantes distorsiones en la distribución interna del crédito a favor de actividades especulativas y la acumulación de reservas. Ello provocó la necesidad sistemática de nueva deuda para refinanciar créditos vencidos y, más adelante, una situación de extrema iliquidez en los deudores que devino en severa crisis a principios de los ochenta.³⁰

En resumen, los cambios que se produjeron en los ámbitos monetarios y bancarios del mundo desarrollado durante los setenta, constituyeron la “semilla” de tendencias significativas de las finanzas internacionales referidas a la liberalización, integración e inestabilidad de los mercados que continuarían reforzándose en la siguiente década.

²⁶ Se distingue el caso de los EEUU, donde se produjo un desmantelamiento progresivo de varias de las restricciones que durante décadas definían el funcionamiento de los mercados financieros domésticos ante la necesidad de proteger el ahorro y reducir el riesgo bancario luego de la Gran Depresión.

²⁷ Entre 1970-1979 las corrientes oficiales crecieron a un ritmo promedio anual del 13,7% mientras que las privadas lo hicieron al 21,4% (UNCTAD, 1980)

²⁸ El Euromercado, conformado por bancos que operan con monedas libremente convertibles depositadas fuera del país emisor, alcanzó gran auge en los 70 por el incremento de la liquidez procedente de países exportadores de petróleo (petrodólares) y la incorporación de bancos estadounidenses. Del total de préstamos concedidos por este mercado, el porcentaje captado por el mundo subdesarrollado pasó del 34,2% en 1973 al 52,6% en 1979. (UNCTAD, 1980)

²⁹ En 1974 los préstamos bancarios representaban más de dos tercios del total del financiamiento externo neto que se dirigía a las naciones subdesarrolladas; y los bancos comerciales, de acreedores de alrededor del 17% de la deuda externa de este grupo de países en 1970, pasaron a controlar el 40% en 1979. (OECD, 1990).

³⁰ La incapacidad de las naciones deudoras para cumplir obligaciones bancarias vencidas provocó la abrupta caída del financiamiento externo lo que inexorablemente precipitó la crisis de deuda externa.

Los ochenta: Crisis de deuda externa y reformas neoliberales en el mundo subdesarrollado.

El estancamiento económico y el deterioro social generado por la grave crisis de endeudamiento externo que estalla en 1982, conjuntamente con las fuertes presiones de los acreedores para el pago del servicio de la deuda, propiciaron la puesta en marcha de cambios fundamentales en las políticas económicas de los países subdesarrollados. Las nuevas políticas, con una concepción neoliberal, estuvieron dirigidas esencialmente a la liberalización, la apertura externa y la privatización de las economías.³¹ (García, 2020)

La desregulación del sistema financiero doméstico fue parte del amplio proceso de reformas que tuvo lugar y perseguía que las economías se independizaran del control estatal en la esfera financiera y operasen según las reglas del mercado, pretendiendo de ese modo alcanzar una inserción más plena en la economía internacional. En ella fue decisiva la influencia de corrientes del pensamiento económico que defendían a ultranza las bondades del mercado como medio para alcanzar la eficiencia y mayores ritmos de crecimiento.³²

La apertura financiera al exterior, otra de las medidas impulsadas, descansó en el hecho que los mercados de países subdesarrollados presentaban ciertas características que los hacían incompatibles con la aspiración de diversificar las carteras y los riesgos financieros.³³ Asimismo, se invocó que la ausencia de restricciones al endeudamiento permitiría que empresas, individuos y gobiernos captasen ahorro externo cuando el mercado doméstico fuese incapaz de suplir sus requerimientos financieros. Pero más allá de estos beneficios a corto y mediano plazo, los defensores de la apertura externa aseveraban que, tal como lo demostraba la experiencia de los países industrializados, la libre movilidad del capital constituía un paso inevitable en el camino hacia el desarrollo. (García, 2002).

Las reformas financieras eran compatibles con las tendencias desregulatorias e integracionistas que en esos años ya despuntaban en los mercados financieros y monetarios internacionales, y se concretaron principalmente en el marco de las negociaciones que entablaron los países altamente endeudados con sus acreedores privados y oficiales para organizar el estado de sus finanzas externas y acceder a financiamiento fresco. Sus principales promotores y evaluadores fueron el FMI y el Banco Mundial. (BM, 1997)

Paralelamente, y ante la imposibilidad de recuperar el capital invertido en economías virtualmente paralizadas por la crisis, la estrategia acreedora incorporó en la segunda mitad del decenio, mecanismos de reducción de deudas y esquemas para su conversión en bonos y en acciones. Los bancos internacionales respondieron al desafío de la titularización de los instrumentos financieros y comenzaron a diversificar su cartera de activos, participando activamente en el mercado secundario que se conformó para la comercialización de los títulos de deudas de los países en desarrollo. De ese modo se deshicieron de importantes volúmenes de deudas e intercambiaron otra parte significativa por títulos-valores.³⁴

Dichas operaciones le imprimieron un mayor dinamismo a los mercados de valores domésticos y favorecieron las transacciones financieras con capital foráneo no vinculado a la reestructuración de la deuda, propiciando la reanudación del flujo de capitales hacia importantes economías de América Latina y Asia. (BM, 1996) Así, el verdadero significado de la conversión de deuda en capital y bonos fue la creación de condiciones para el reingreso de un grupo de países en desarrollo al mercado de valores internacional y una vía para promover la inversión extranjera directa que representaba un vehículo imprescindible en la conformación de un mercado integrado de bienes, servicios y capital a nivel mundial.

³¹ Las políticas neoliberales se plasmaron en un conjunto de medidas que incluía: dismantelamiento de controles de precios e intereses, desregulación de mercados financieros, liberalización de la cuenta corriente y la cuenta capital, reducción de programas de gasto público y privatización a gran escala de empresas públicas.

³² Entre ellas sobresale la “Teoría de la represión financiera” que plantea que la falta de liquidez en el mercado crediticio, limitación importante para las inversiones en el mundo subdesarrollado, es producto de la intervención estatal en la banca, y la receta que estipulan para superarla y estimular el ahorro y la inversión, es la desreglamentación de la actividad bancaria y la elevación de la tasa de interés. (McKinnon, 1973).

³³ Entre las limitaciones más importantes señalaban: Reducido número de participantes y transacciones, regulaciones inadecuadas, problemas de información e infraestructura, y ausencia de analistas competentes.

³⁴ Dicha estrategia fue acuñada oficialmente por el Plan Brady en 1989.

El proceso de desintermediación bancaria y de liberalización del financiamiento que comienza a producirse en numerosas naciones subdesarrolladas, estuvo en armonía y, a la vez, reforzó la preferencia de los mercados desarrollados por la financiación mediante títulos-valores en menoscabo del financiamiento bancario tradicional, fenómeno conocido como titularización (*securitization*).

La búsqueda de financiamiento directo por parte de grandes corporaciones, la necesidad de financiar el déficit público de los gobiernos de países industrializados, el incremento de las inversiones productivas en economías subdesarrolladas, los mecanismos de conversión de deuda en capital en países altamente endeudados y el estancamiento de los créditos sindicados para los países en desarrollo, estimularon el crecimiento del mercado de valores convirtiendo a la Bolsa en una pieza clave del sistema financiero.

En síntesis, la crisis de deuda externa de los ochenta originó cambios importantes en las políticas económicas del mundo subdesarrollado que constituyeron el necesario complemento de procesos de liberalización, integración y titularización que en el ámbito internacional venían desarrollándose y que definitivamente, se consolidaron en los noventa.

Los noventa: Globalización financiera y crisis en mercados emergentes.

Un aspecto relevante de la economía internacional en los 90 lo constituyó el espectacular crecimiento que experimentaron los mercados financieros asociado a la mayor dimensión financiera de las economías, el desmantelamiento de las regulaciones que frenaban el movimiento internacional del capital, la proliferación de nuevos agentes y patrones de financiación y la profunda innovación en productos y servicios financieros.³⁵ (García, 2010)

El conjunto de transformaciones que se produjeron en las principales plazas financieras del mundo y en la actuación de sus agentes, revolucionaron las finanzas, al tiempo que consolidaron su papel protagónico en las relaciones económicas internacionales.

La creciente internacionalización de los mercados respondía esencialmente a la necesidad del capital de expandir sus espacios de valorización, y se manifestó en la mayor participación de bancos y otras entidades financieras en la financiación del comercio y la inversión, en nuevas facilidades e instrumentos para acceder al financiamiento disponible, en el incremento de la negociabilidad de los activos y pasivos financieros, la conversión de los mercados de divisas en mercados de 24 horas, y en el aumento de la sensibilidad de las diferentes plazas respecto a los cambios que se producían en cualquiera de ellas. (García, 2002, 2010)

En ese ambiente aumentó la volatilidad de tasas de interés y tipos de cambio, y fue la necesidad de contrarrestarla y de enfrentar la mayor competencia imperante en el mercado, lo que estimuló la capacidad de innovar. Innovación que paradójicamente acrecentó los riesgos ya que con ella se asumían, muchas veces, posiciones abiertamente especulativas que generaban más distorsiones e incertidumbre en el mercado.

Conjuntamente con la innovación, la titularización adquirió una notable dimensión cuando la colocación de títulos superó el flujo de préstamos bancarios en los mercados.³⁶ El consecuente crecimiento del mercado de valores propició la flexibilización del financiamiento internacional ya que por un lado permitía la captación directa de fondos con diferentes remuneraciones, plazos y monedas y por otro incrementaba la negociabilidad de los instrumentos debido al mayor riesgo de los activos a largo plazo.

³⁵ La mayor dimensión financiera de las economías se expresó en el elevado nivel de endeudamiento de los gobiernos, las familias y las empresas, y en el significativo incremento del peso relativo del crédito y la actividad financiera en el Producto Global.

³⁶ En los años 70` y hasta 1984, los préstamos constituyeron más del 50% del total de fondos captados en los mercados internacionales y en el período que va desde 1990 a 1996 no lograron superar como promedio el 35% al ser desplazados por los bonos internacionales. (OCDE, 1996, 1998).

En la materialización de esas tendencias durante el decenio, un factor relevante fue la aplicación intensiva de nuevas tecnologías en el negocio bancario que posibilitó la ampliación de la oferta de servicios y la reducción de los costos de operación, tornándose más eficiente la toma de decisiones de inversión y financiación. Con el desarrollo de las telecomunicaciones y la informática se redefinieron las nociones de distancia financiera y fue posible la conexión simultánea de los principales mercados, incrementándose así las oportunidades de arbitraje y especulación de fondos.

A la liberalización, integración, titularización e innovación financiera se le atribuyeron efectos de gran connotación para la economía mundial pues si bien permitían que el capital fluyese con mayor libertad entre las naciones, también incrementaban la exposición de los receptores ante cambios en las corrientes financieras y erosionaban la capacidad de los gobiernos para decidir su política monetaria y económica.

En la esfera monetaria, era evidente la creciente inestabilidad de las cotizaciones de las principales divisas y la incertidumbre que ello producía. El comportamiento volátil de las paridades y en general las crisis cambiarias que se desencadenaron en el decenio, eran fruto de la combinación de factores objetivos y subjetivos exacerbados por el relajamiento de las restricciones macroeconómicas, la falta de consistencia en política económica, una gran movilidad de capital y la fuerte desregulación de la actividad bancaria. (Sachs *et al*, 1996)

La vulnerabilidad de las economías en ese ambiente monetario-financiero crecía a medida que lo hacía su integración al mercado. Especialmente agudas fueron las tensiones en los llamados mercados emergentes que, luego de su apertura financiera al exterior a fines de los ochenta, quedaron en una situación muy frágil ante la notable movilidad que experimentaba el flujo internacional de capitales y no pudieron evitar la gestación, profundización y contagio de las crisis.³⁷ (García, 2002, 2010)

Mercados desregulados y especulativos acrecentaron la volatilidad de las variables económicas y financieras, e hicieron que pequeños y aislados sucesos se transformaran en crisis de amplia magnitud y alcance, en virtud de las cuales varias naciones latinoamericanas y asiáticas que habían sido favorecidas con abundantes flujos de capital a inicios del decenio se vieran inmersas en una situación de escasez y encarecimiento del financiamiento con severas afectaciones para la economía real y el sector financiero. (Mishkin, 2001)

Entre las graves consecuencias que sufrieron países considerados “exitosos” en el contexto de la globalización financiera estuvieron las crisis monetarias, quiebras bancarias, colapso de la producción, notable disminución del empleo y el consumo, y numerosas quiebras empresariales. La brusca interrupción del flujo de capitales llevó a muchas de estas naciones a la situación extrema de suspender los pagos de la deuda externa y acudir a la asistencia financiera internacional. (Calvo, 1998)

Luego de la crisis mexicana en 1994, considerada la primera en mercados emergentes, los principales países industrializados dieron pasos para el mejoramiento de la regulación financiera fortaleciendo los mecanismos de cooperación en materia de supervisión de mercados. Por su parte, el sector bancario internacional desarrolló un conjunto de iniciativas tendientes a reducir el riesgo crediticio y asumió además, una actitud menos agresiva en las actividades de inversión de fondos institucionales de gran rentabilidad y alto riesgo. (García, 2002) (BIS, 1998)

Sin embargo, los acontecimientos posteriores en el Sudeste Asiático, Rusia, Turquía y Argentina, y los que se desencadenaron en el nuevo milenio en países altamente industrializados, constataron que quedaron pendientes cuestiones esenciales en términos de supervisión y regulación de los mercados para poder superar el grave peligro que conllevaba la transformación y reestructuración de las finanzas internacionales. (Calvo, 2005)

³⁷ La situación fue más complicada para las naciones que presentaban desequilibrios fiscales y cambiarios, y donde las entradas de capital a corto plazo de carácter especulativo y/o las inversiones en cartera tenían un peso significativo. En ellas era mayor el riesgo de ruptura en la entrada de capitales o de una cuantiosa salida.

2000-2009: De la crisis subprime a la crisis financiera internacional.

Lo que inicialmente se presentó como una crisis de crédito hipotecario en los EEUU producto de la explosión de una burbuja inmobiliaria a mediados del 2006, se transformó en poco tiempo en un fenómeno con amplias ramificaciones en los diferentes segmentos del mercado financiero internacional.³⁸ Su propagación externa fue inevitable por el alto grado de liberalización, integración, titularización y automatización de las finanzas. (Reinhart and Rogoff, 2008)

Caracterizado por fuertes tensiones de liquidez, numerosas quiebras y rescates de instituciones en problemas, el mercado crediticio internacional fue el primero en ser golpeado por la crisis. El número de entidades expuestas a valores respaldados por activos hipotecarios *subprime* creció rápidamente desde mediados del 2007 y en esas circunstancias, entraron en escena los Bancos Centrales para tratar de amortiguar los efectos de la crisis y evitar su propagación más allá de lo que era inevitable por la propia dinámica de un mercado cada vez más global. (FMI, 2007, 2008)

La Reserva Federal (FED) recurrió a la disminución de las tasas de interés, medida que solo había sido tomada ante eventos extremadamente críticos, tales como la crisis de las instituciones de ahorro y préstamos en los EEUU a fines de los ochenta, la crisis de México en 1994 y la Tecnológica (punto *com*) en el 2000. Adicionalmente, a fin de estabilizar las tasas interbancarias, las autoridades monetarias de las principales economías inyectaron liquidez a través de operaciones del mercado abierto en una escala sin precedentes desde el colapso de la compañía financiera estadounidense Long Term Capital Management y la crisis de deuda en Rusia en 1998.³⁹ (FMI, 2008)

A pesar de ello, la situación financiera continuó empeorando en el 2008 y la inminente recesión en EEUU avivó el pánico inversionista y acarrió caídas significativas de los más importantes índices bursátiles de EEUU, Europa y Japón. Por su parte, la banca exhibía un agudo deterioro por las quiebras de entidades de prestigio internacional, y la “caída” del banco norteamericano Lehman Brothers Holdings Inc. disparó la aversión al riesgo y la volatilidad del mercado crediticio originando severas alteraciones en el mercado interbancario mundial en cuanto a costos y plazos del crédito.⁴⁰ (FMI, 2009)

Los mercados de divisas también fueron trastornados por los acontecimientos del sector inmobiliario norteamericano. La disminución de los intereses por parte de la FED y el anuncio de futuros ajustes atendiendo la gravedad alcanzada por la crisis, provocó una masiva venta de dólares contra fuertes compras de euros que marcaron el inicio de la escalada de depreciación de la divisa norteamericana. En general, el mercado se distinguió por la aversión al riesgo respecto al dólar que cayó frente a 13 de las 16 divisas activas, y por una volatilidad comparable a una montaña rusa.⁴¹ (FMI, 2009) (García 2015)

Concluyendo el 2008 imperaba un alto nivel de riesgo sistémico producto de persistentes caídas en la capitalización bursátil, comercialización de activos financieros divorciados de los fundamentos micro y macroeconómicos, ventas forzadas de divisas para fines especulativos, mercados de créditos desarticulados, y elevadas primas de riesgo en mercados desarrollados y emergentes. (García, 2015)

³⁸ Muchos bancos extranjeros que aprovecharon el boom inmobiliario norteamericano e invirtieron sumas millonarias en préstamos de alto riesgo con la promesa de suculentas ganancias, se vieron arrastrados por la crisis. Además, como muchos contratos hipotecarios habían sido objeto de venta en mercados secundarios, el problema trascendió a las bolsas internacionales mediante la titularización de las deudas. (FMI, 2007)

³⁹ Las medidas más importantes fueron: Disminución coordinada de tasas de interés oficiales; inyecciones de liquidez a las instituciones bancarias; garantías estatales a los depósitos; compra de activos problemáticos y estímulos fiscales al sector financiero.

⁴⁰ El 15 de septiembre del 2008, día que quiebra el Lehman Brothers, fue catalogado por la prensa como el “lunes negro” de Wall Street.

⁴¹ La depreciación del dólar fue intensa en el 2008 e hizo renacer con fuerza la polémica sobre su pertinencia como reserva internacional, y no fue mayor por las pérdidas que sufrirían China y Japón como acreedores de EEUU, y el impacto comercial que tendría para la Unión Europea (UE).

Era evidente que la activa gestión de los EEUU desde que se internacionalizó la crisis, a la que se sumaron otros bancos centrales de naciones desarrolladas, no había sido fructífera.⁴² Las cifras millonarias invertidas y los ínfimos niveles de intereses no lograron restaurar la confianza de los inversionistas ni impedir el avance de la crisis financiera y el deterioro macroeconómico de los países involucrados y tampoco evitaron que la crisis económica adquiriera una dimensión global.⁴³

Sin dudas, la crisis desencadenó problemas que estaban al acecho en virtud de la liberalización y el apetito del riesgo de los mercados financieros, y demostró la ineficacia o ausencia de mecanismos de cobertura y prevención en las instancias reguladoras y organismos internacionales. Asimismo, corroboró una vez más la relación biunívoca entre los desequilibrios macroeconómicos de las economías desarrolladas y la estabilidad monetaria y financiera internacional.

En el transcurso del 2009 las tensiones financieras se fueron suavizando en correspondencia con la incipiente reanimación económica de EEUU y la UE, y por la mayor certeza acerca del sostenimiento de los estímulos económicos y financieros de las autoridades centrales. Bajo esos supuestos y a pesar de la intermitente incertidumbre, no pocos analistas y organismos internacionales consideraron superada la crisis en contraposición a otras voces especializadas que afirmaban que la recuperación era un mero espejismo. (FMI, 2010)

Pero, más allá del debate teórico acerca de si la crisis había “tocado” o no fondo, los hechos eran concluyentes sobre la persistencia de importantes problemas en el desempeño de la mayoría de las economías del mundo industrializado que constituía el epicentro de la crisis económica y financiera.

2010-2019: Inestabilidad e incertidumbre permanente.

Durante la pasada década la situación de los mercados financieros continuaba siendo desfavorable en términos de acumulación de riesgos cambiarios y crediticios, saneamiento de los balances bancarios, recuperación de activos financieros soberanos, nivel de endeudamiento público y privado, y dinámica del flujo de capitales transfronterizos, entre otros indicadores representativos de la calidad del proceso de intermediación financiera. (FMI, 2012, 2015, 2019) (BIS, 2017, 2018)

Los factores más influyentes en las decisiones de los inversionistas y en la trayectoria de los mercados pueden agruparse en tres categorías: de tipo macroeconómico, de política monetaria y de carácter extraeconómico. Los primeros referidos al desempeño de la Unión Económica Monetaria (UEM), EEUU, Gran Bretaña, Japón y los mercados emergentes; los segundos, a la evolución real y esperada de la política monetaria de los principales bancos centrales del mundo, y los terceros, relacionados fundamentalmente con conflictos geopolíticos a nivel mundial.

La fragilidad financiera de la economía estadounidense, el estallido de la crisis de deuda soberana en la zona euro y la decisión de Gran Bretaña de salir de la UE (Brexit), las vulnerabilidades y el sobrecalentamiento de economías emergentes, eventos climatológicos adversos, explosiones populares e intervenciones militares foráneas en África Norte y Medio Oriente, crisis migratorias en Europa, presiones inflacionarias vía precios de alimentos y materias primas estratégicas, tensiones políticas y comerciales entre naciones desarrolladas y emergentes, e inciertas perspectivas sobre el ciclo económico global, gravitaron en la percepción y actuación de los inversores alimentando la inestabilidad que caracterizó a los mercados financieros internacionales en el decenio. (FMI, 2012, 2015, 2017, 2019) A continuación el gráfico 1 así lo ilustra.

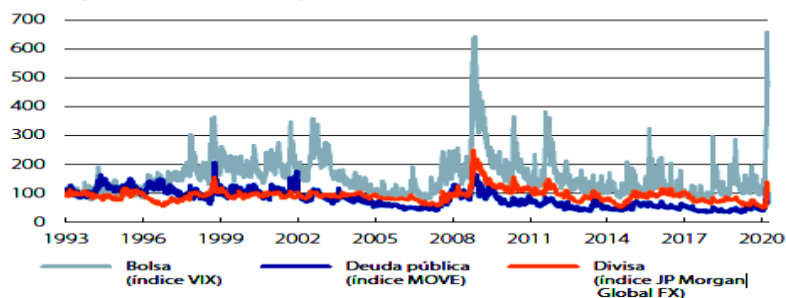
⁴² Con el agravamiento de la crisis financiera la intervención de las autoridades monetarias de EEUU, la UE, Inglaterra, Japón y otras economías desarrolladas y emergentes también fue mayor, tomándose en muchos casos medidas excepcionales. Se impuso el pragmatismo por encima de principios ideológicos “sagrados”, según los cuales el Estado era parte del problema y no de la solución.

⁴³ Por el contrario, asociados a la estrategia para enfrentar la crisis se manifestaban una serie de problemas muy peligrosos: asignación ineficiente del crédito, reducción artificial de costos, incremento del endeudamiento privado y de los desequilibrios públicos, presiones inflacionarias y riesgo moral.

Gráfico No.1

Mercados financieros: Volatilidad implícita.

Índice (100 = enero 1993)



Fuente: Caixabank, Informe mensual, abril, 2020. Pag.12

Especial connotación tuvo en el período la crisis de deuda pública y los graves problemas fiscales de la UME por su alcance en los mercados de divisas, bursátiles e interbancario. Desde el 2010 la declaración de moratoria del gobierno griego y su posterior rescate en el mismo año, marcó el inicio de una crisis que minó los puntales de la UEM, cuya supervivencia fue seriamente cuestionada. A Grecia le siguió Irlanda y en ese mismo año Portugal, y si no se produjo el derrumbe del esquema integracionista fue por la intervención directa de la Troika (Comisión Europea, BCE y FMI) que, con cuantiosos recursos, “salvó” a gobiernos y entidades financieras que se encontraban al borde del colapso.⁴⁴ (García, 2015)

Asimismo, en la actuación de los mercados financieros y el movimiento internacional de capitales durante el decenio ejercieron una notable influencia el nivel de riesgo que ostentaron los mayores mercados emergentes. En el gráfico 2 puede observarse cómo eventos de naturaleza muy disímil (políticos, financieros, comerciales, etc) provocaron alteraciones en la percepción del riesgo en este grupo de naciones, lo que tuvo importantes repercusiones en el costo y dirección del movimiento de capitales, accionario y de préstamo, que hacia ellos se dirigió. (Caixabank, 2020)

Gráfico No.2

Mercados Emergentes: Evolución del Índice MSCI



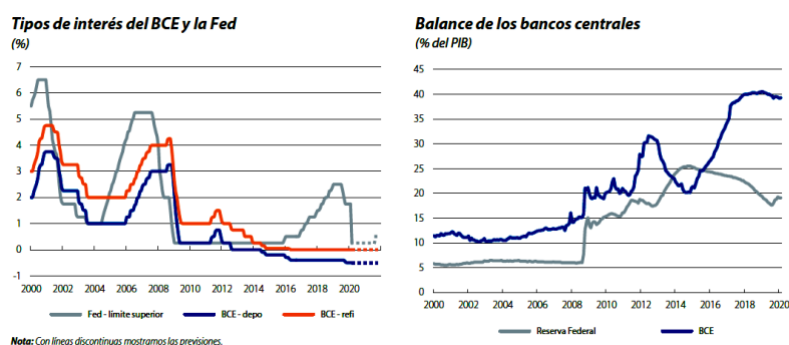
Fuente: Bankinter, Informe de Estrategia 2019/20. Diciembre 2019. Pag.29

En lo que respecta a las políticas monetarias, las naciones desarrolladas mantuvieron su estrategia expansiva. En el gráfico 3 se aprecian los casos de EEUU y la UEM.

Gráfico No.3

Bancos Centrales: Política Monetaria

⁴⁴ Las crisis protagonizadas por estas naciones exacerbó problemas y debilidades que permanecían latentes como legado de la dinámica irreversible de desregulación y especulación que tipifica a los mercados.



Fuente: Caixabank. Informe mensual abril 2020. Pág.9

No obstante, en contraposición con la “estrategia de liquidez” que de forma inalterable aplicó el Banco Central Europeo (BCE) con el claro propósito de fomentar el crecimiento y el empleo en la Eurozona, la FED dio señales en años recientes de un giro en el manejo monetario con el objetivo de reforzar la “salud” del sistema financiero norteamericano, todavía vulnerable por la concentración de riesgos de liquidez y solvencia, especialmente en las actividades del sector no bancario que incluye a los agentes financieros que entran en la categoría de banca paralela o *shadow banking*. (FMI, 2015) (BIS, 2018, 2020)

Efectivamente, la política acomodaticia de las naciones desarrolladas ha generado una dinámica de mercado que resulta muy peligrosa para la estabilidad futura del sistema monetario y financiero internacional. En ese sentido, la búsqueda de rentabilidad en un contexto de bajas tasas de interés y mayores márgenes para operar, incitó excesos financieros en agentes de mercado que, básicamente, continúan operando al margen de regulaciones de tipo micro y macroprudencial y que, con su mayor apetito de riesgo y disposición al apalancamiento, provocaron movimientos erráticos en los precios de los activos y el crédito, y alteraciones súbitas en los flujos financieros de cartera.⁴⁵ (FMI, 2014) (BIS, 2017, 2020)

El mayor peso en la financiación internacional de instituciones que se caracterizan por una alta concentración de activos de riesgo, inversiones muy volátiles y agresivos mecanismos de arbitraje que escapan de la regulación bancaria, exacerba la sensibilidad de los mercados crediticios y comprometen la estabilidad financiera global. Adicionalmente, distorsionan la efectividad de las políticas monetarias al desplazar como fuente de financiamiento a uno de sus canales de transmisión históricamente más importantes, que son los préstamos bancarios.⁴⁶

Otro elemento que le imprimió una dosis de incertidumbre al panorama monetario internacional y que, además, supone un reto para las políticas monetarias, son las Criptomonedas y las tecnologías relacionadas con ellas.⁴⁷ Reguladores y bancos centrales han señalado diversos desafíos y riesgos para la estabilidad financiera derivados de su utilización, entre los que se sobresalen: la volatilidad del valor de las inversiones que respaldan su emisión; la carencia de normas y regulaciones para la protección de usuarios y consumidores contra fraudes y robos informáticos; la incapacidad de sus operadores de asegurar el cumplimiento de regulaciones contra actividades especulativas, blanqueo de capitales, financiación al terrorismo y otras actividades ilícitas; y uno fundamental, la desintermediación bancaria que puede originar su adopción a gran escala por el peligro que representa para la oferta crediticia bancaria el éxodo de depósitos hacia ellas. (BIS, 2018, 2020) (Caixabank, 2019)

⁴⁵ Fondos de inversión, sociedades gestoras de activos, fondos de cobertura (hedge funds) y otros inversionistas institucionales, cobraron gran relevancia como suministradores de crédito en los últimos años. La proporción de instrumentos de crédito mantenidos en carteras de fondos de inversión se duplicó desde 2007 y en el 2014 ascendía al 27% de la deuda mundial de alto rendimiento. (FMI, 2014)

⁴⁶ Tras la predisposición a favor de los títulos, se ubican el deterioro de los balances bancarios a partir luego de la crisis del 2008, la sistemática innovación financiera y la necesidad de los agentes, prestatarios y prestamistas, de burlar restricciones bancarias.

⁴⁷ La sofisticada y descentralizada tecnología de las criptomonedas no puede sustituir el sólido respaldo institucional del dinero a través de bancos centrales obligados a rendir cuentas.

Puede afirmarse entonces que en los años que comprende el decenio se reforzaron las tendencias financieras que progresivamente se gestaron en las décadas precedentes y en particular una de las más dañinas que es la incertidumbre. Como colofón, al cierre del 2019 comenzó en China la propagación de la Covid-19 que rápidamente se convirtió en una pandemia con un alto costo humano que desencadenó graves problemas económicos, financieros y sociales. Hasta la fecha, las consecuencias han sido muy adversas y sobre cuál será el escenario post covid, la absoluta mayoría de opiniones especializadas coincide en que se avecinan tiempos extremadamente complejos porque será muy difícil superar la crisis que atraviesa la economía mundial, cuya profundidad, alcance y duración no se puede aún predecir con certeza.

Consideraciones finales

En condiciones de desregulación, titularización e integración financiera, la dinámica de las transacciones que se efectúan entre bancos, empresas transnacionales, inversionistas institucionales y otros agentes públicos y privados, rebasa con creces la capacidad de gobiernos y organismos internacionales para aminorar la volatilidad cambiaria y la trayectoria errática de los flujos financieros que de ella se derivan. Es por ello, que la inestabilidad e incertidumbre se erigen como rasgos dominantes del actual panorama monetario y financiero internacional.

En los años noventa, las situaciones de extrema inestabilidad y crisis que tuvieron lugar en mercados emergentes de Asia, Europa y Latinoamérica, con altos costos económicos y sociales, constituyeron una prueba fehaciente del impacto de la liberalización financiera en economías que se abrieron al mercado sin la debida regulación y supervisión. En el actual siglo, el mundo industrializado también se vio expuesto a grandes riesgos cuando la crisis hipotecaria de EEUU se propagó mundialmente a través de conductos interbancarios y bursátiles perfectamente engrasados en virtud de la liberalización y titularización financiera, y no tardó en traspasar la esfera financiera golpeando duramente a la economía real a nivel planetario.

A más de 10 años del derrumbe del banco que selló el inicio de la última de las grandes crisis financieras a nivel mundial, la cartera de riesgos en los mercados financieros sigue abultada y sobre todo muy peligrosa para las perspectivas de crecimiento de la economía y la estabilidad financiera internacional. Numerosos riesgos políticos, económicos, sociales y climatológicos permanecen activos en el mundo desarrollado y emergente sin que se vislumbre a corto plazo una salida favorable para los mismos. Adicionalmente, cuestiones relativas a las políticas monetarias y la financiación internacional continúan siendo objeto de preocupación y debate por su nociva incidencia en los mercados financieros.

Ante esa preocupante realidad y admitiendo, al mismo tiempo, que el proceso de globalización financiera es un fenómeno irreversible, sigue siendo una asignatura pendiente la reforma de lo que aún subsiste del sistema monetario de Bretton Woods en aras de lograr un clima de menor vulnerabilidad financiera. Pero, las propuestas de reestructuración que hasta el momento se han valorado o bien son incompatibles con la magnitud de los problemas o resultan difíciles de implementar tanto por razones operativas como por la falta de voluntad de aquellos países que ostentan posiciones hegemónicas en la economía mundial.

Bibliografía

- Banco Mundial (BM) (1996): "A World Bank Quarterly. Financial Flows and the Developing Countries". Febrero 1996. Washington DC. Disponible en www.wb.org (Consulta 10/3/2004)
- ____ (1997): "Private Capital Flows to Developing Countries. The Road to Financial Integration". Washington, DC. Disponible en www.wb.org (Consulta 10/3/2004)
- Bank for International of Settlements (BIS) (1998): "68 Annual Report". Basel. Switzerland. Disponible en www.bis.org (Consulta 15/10/2010)
- ____ (2017) (2018) (2020): "Quarterly Review". December 2017, September 2018 y marzo 2020. Disponibles en www.bis.org (Consultas 25/5/2020)
- Bankinter (2019): "Estrategia de Inversión. Primer trimestre 2020. Diciembre. Madrid. Disponible en www.bankinter.com (Consulta 12/4/2020)

- Caixabank (2019) (2020): “Informe mensual”. Octubre 2019 y Abril 2020. Disponibles en www.caixaresearch.com (Consultas 20/4/2020)
- Calvo, G. (1998): “Capital Flows and Capital Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops”. *Journal of Applied Economics Vol.1, No.1*, noviembre.
- ____ (2005): “Crises in emerging market economies: a global perspective”. NBER, *Working Paper 11305*.
- FMI (1975): “International Financial Statistics”. Washington DC. Disponible en www.imf.org
- ____ (2007): “Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies”. Global Financial Stability Report. Octubre. Washington DC. Disponible en www.imf.org (Consulta 15/2/2010)
- ____ (2008-2019): “Global Financial Stability Report”. Octubre. Washington DC
- Disponibles en www.imf.org (Consulta 15/3/2020)
- García, M. (2002): “Liberalización financiera interna e integración financiera internacional: Fuentes de vulnerabilidad para América Latina en los noventa.” Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona. España.
- ____ (2010): “El panorama monetario y financiero internacional: hechos estilizados e impacto en la economía mundial”. Capítulo del Libro “Globalización y problemas del desarrollo: Balance de una década”. Publicado por CEPAL en Febrero 2010. Santiago de Chile.
- ____ (2015): “De la quiebra del Lehman Brothers a la crisis de la deuda soberana en Europa: el quinquenio gris de los mercados financieros internacionales. En Revista Economía y Desarrollo, Vol. 154. No1. Enero-Junio 2015. PP 45-59.
- McKinnon, R. (1973): “Money and Capital in Economic Development”. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Mishkin, F. (2001): “Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries”. NBER. *Working Paper 8087*. Enero 2001.
- Organización para la cooperación y desarrollo económico (OECD) (1990): “Financial Markets Trends”. París, Francia. Disponible en [http:// www.oecd.org/](http://www.oecd.org/) (Consulta 3/11/2005)
- ____ (1996): “International Capital Market Statistics”. París, Francia. Disponible en www.oecd.org/ (Consulta 3/11/2005)
- ____ (1998): “Financial Statistics Monthly”. París, Francia. Disponible en www.oecd.org/ (Consulta 3/11/ 2005)
- Organización de Naciones Unidas para el comercio y desarrollo (UNTACD) (1980): “Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement”. New York. United States.
- Reinhart, C. y Rogoff, K (2008): “This time is different; a panoramic view of eight centuries of financial crises”. March 2008, *NBER Working Paper 13882*
- Sachs, Tornell and Velasco (1996): “Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995”. *Brookings Papers on Economic Activity, 1:1996*.

EL MERCADO DE DERIVADOS FINANCIEROS EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

THE FINANCIAL DERIVATIVES MARKET IN THE LAST FIFTY YEARS

Dra. Elda Molina Díaz

<https://orcid.org/0000-0003-4064-5981>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional

Universidad de La Habana, Cuba

molina@ciei.uh.cu

Resumen

El artículo ofrece un breve recuento de la evolución del mercado de derivados financieros desde los años setenta del pasado siglo, destacando los principales cambios que se han producido en el mismo. Estas transformaciones responden a la necesidad del capital de adaptarse a las nuevas condiciones y coyunturas de la economía capitalista, para continuar buscando su máximo rendimiento. Los cambios se refieren fundamentalmente al crecimiento y dinamismo de este segmento del mercado financiero, su carácter innovador, el incremento de su complejidad y, sobre todo, en el objetivo fundamental de la mayor parte de las transacciones. En la práctica, aunque la finalidad de las operaciones no ha dejado de ser la cobertura de riesgos, el mayor peso lo tienen las puramente especulativas, lo que aporta una gran volatilidad e inestabilidad a los mercados y a la economía en su conjunto.

Palabras clave: cobertura de riesgos, crisis financieras, derivados financieros, mercados financieros.

Abstract

The piece offers a brief recount of the derivatives markets' evolution since the seventies of the past century, highlighting the main changes it has undergone. These transformations, which respond to capital's need to adapt itself to the new conditions and conjunctures of the capitalist economy, have to do mostly with the growth and dynamism of this segment of the financial market, its innovative character, its raising complexity and, most of all, with changes in the goals of most transactions. Actually, although the goal of the operations is still risk coverage, speculative transactions have the most significant weight, and this fact brings a great volatility and instability to the markets and the economy as a whole.

Keywords: derivative markets, financial markets, financial crisis, risks coverage.

Códigos JEL: G15, G19, G28

Introducción

Los mercados financieros internacionales han sufrido importantes modificaciones en los últimos 50 años en su intento por adaptarse a los cambios ocurridos en el modelo de desarrollo capitalista y en las finanzas internacionales en particular.

Si bien las modificaciones han estado presentes en todos los segmentos del mercado financiero, hay uno en particular que se destaca por haberlas sufrido de manera muy drástica, y ese es el mercado de derivados. Dichas transformaciones tienen que ver esencialmente con su crecimiento, su carácter innovador, el incremento de su complejidad y el carácter de las operaciones.

La evolución del mercado de derivados financieros está estrechamente relacionada con el comportamiento del resto de los segmentos que conforman los mercados financieros, como el crediticio, el de acciones y el de divisas, así como del de productos básicos, por ser estos los activos subyacentes de tales contratos. Como parte de los mercados financieros, el de derivados no está ajeno a las tendencias que prevalecen en las finanzas internacionales, entre las que se destacan la liberalización, la desregulación y la desintermediación financieras, ni al contexto general de globalización e internacionalización en esta esfera.

Además, eventos coyunturales, como las crisis financieras y en particular la de 2008 -la más profunda del período que abarca este trabajo-, han incidido de manera importante en su desempeño. En particular, esta crisis fue determinante para la evolución reciente de este segmento del mercado financiero, al punto que, en los últimos años, se han hecho evidentes algunos cambios en su comportamiento. No obstante, en esencia continúa estando presente la motivación de trasfondo, que es la necesidad del capital de continuar obteniendo el máximo de rendimientos posibles

El artículo aborda de manera breve todo lo anterior: la evolución del mercado de derivados en los últimos 50 años y su desempeño más reciente, destacando las principales transformaciones ocurridas en su devenir, además del carácter complejo y controvertido de estos instrumentos.

I. Evolución desde los años 70 hasta 2008

En los años 70 del pasado siglo, el mercado de derivados sufrió un fuerte impulso y se conformó como un segmento del mercado financiero bien estructurado y organizado⁴⁸. Ello estuvo motivado por tres factores: uno económico, uno teórico y otro tecnológico. El económico fue la quiebra del sistema de Bretton Woods, que dio paso a un sistema de tasas de cambio y de interés variables, con lo que se incrementaron los riesgos asociados a ellas⁴⁹; el teórico, la publicación del modelo de valoración de opciones de Black y Scholes, que proporcionó una estimación bastante confiable del valor teórico de las opciones⁵⁰, y ello contribuyó a la explosión del comercio de esos instrumentos, pues al permitir conocer cómo se formaba su precio y ofrecer una medida del riesgo para los inversionistas, redujo en cierto grado la incertidumbre; y el tecnológico, pues el avance en ese campo hizo más fácil la obtención, el análisis y la transmisión de datos, y con ello, se ampliaron las posibilidades de uso de los derivados.

⁴⁸ Aunque los instrumentos existían desde mucho tiempo atrás. Los primeros derivados (contratos a plazo y opciones) surgieron desde la edad antigua, para proteger a los comerciantes de variaciones desfavorables del precio de las mercancías (materias primas, metales preciosos, productos agrícolas y otras). Posteriormente, a fines del siglo XIX y principios del XX aparecieron los futuros financieros, cuyos subyacentes eran títulos-valores o divisas, para cubrir riesgos de variación de tipo de cambio, de tasas de interés y de precio de las acciones.

⁴⁹ Por supuesto, también existían otros riesgos de mercado (asociados a variaciones de precios de las mercancías, títulos valores y divisas) y crediticios o de impago, pero este acontecimiento imprime una nueva vulnerabilidad a los mercados financieros.

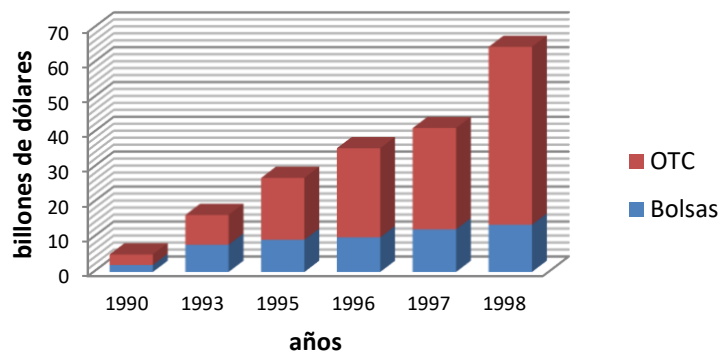
⁵⁰ Los modelos existentes hasta ese momento eran muy simples, incompletos y poco confiables. El modelo de Black y Scholes fue desarrollado posteriormente para la valoración de otros activos financieros.

También por esos años surgieron los *swaps*, instrumentos muy usados, pues facilitan la negociación de contratos *forwards* o a plazo (los más comunes hasta entonces), al realizarse a través de intermediarios.

En las décadas de los 80 y 90, el mercado de derivados experimentó un vertiginoso crecimiento. (Figura 1)

Figura 1

Negociación de Derivados. Montos Nominales⁵¹. 1990-1998



Fuente: Elaborado por la autora con datos de BIS, 1999.

Durante esos años no sólo creció el número y valor de las operaciones, sino el mercado experimentó un importante desarrollo en términos de innovación, pues surgieron nuevos instrumentos y se complejizaron las estrategias de cobertura, usándose éstos de manera combinada.

En los 80, por ejemplo, aparecieron los CAPs, FLOORs y COLLARs⁵² y se amplió el uso de los *swaps*.

En los 90, lo más significativo fue la aparición de los derivados crediticios⁵³. Además, durante esas décadas surgen las *swaptions* (opciones sobre *swaps*), los FRA y FXA⁵⁴ (*forwards* con *swaps*), las opciones compuestas (opciones sobre opciones), y una lista casi interminable de variantes, que tratan de aprovechar de conjunto las ventajas que ofrece cada tipo de instrumento.

Todo ello incrementó las posibilidades que brindan los derivados y, en consecuencia, se amplió significativamente su uso, lo que se evidencia en los volúmenes negociados y en el incremento del espectro

⁵¹ Suma de los valores nominales absolutos de todos los contratos abiertos (firmados y no liquidados) en la fecha del reporte, incluyendo el valor de los subyacentes.

⁵² CAP (Techo): Son contratos en los que se fija un tope máximo a los precios (tasas de interés o de cambio), y la entidad financiera ofrece a la parte contratante el pago de la diferencia si los precios se van por encima de ese tope, a cambio de una comisión que se paga al inicio. FLOOR (Piso): Cobertura opuesta al CAP que fija un tope mínimo para los precios de los subyacentes. COLLAR (Banda): Instrumento que establece una banda de fluctuación para los precios, fijando un piso y un techo simultáneamente.

⁵³ Son contratos que involucran a dos partes en relación a los rendimientos de un activo crediticio, sin transferir el activo. El vendedor de la protección asume el riesgo de impago del comprador de la protección, por quiebra o insolvencia de este, a cambio de una comisión que le paga este último. De esta manera el riesgo crediticio se hace una mercancía negociable en el mercado.

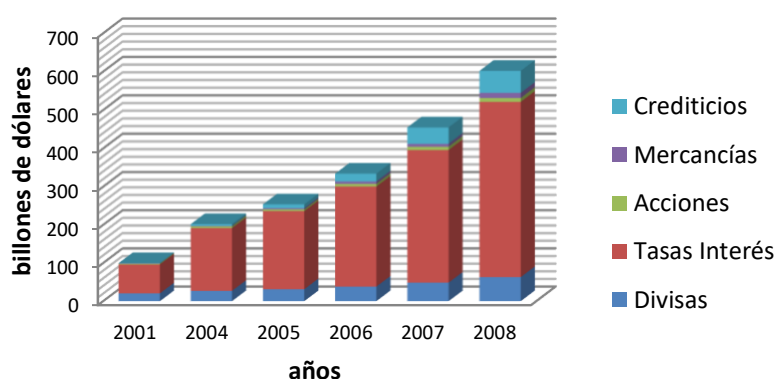
⁵⁴ FRA: Forward Rate Agreement; FXA: Forward Exchange Agreement.

de “usuarios”. Además de los tradicionales, los bancos comerciales, se incorporan (y con mucho dinamismo) otras instituciones, como fondos institucionales (particularmente los *hedge funds* o fondos de cobertura), compañías de seguros y otras compañías financieras y casas corredoras.

Así, el siglo XXI se inició con un crecimiento nunca visto en los mercados de derivados, tendencia que se mantuvo hasta la primera mitad de 2008. El mercado fuera de bolsas (OTC⁵⁵ según sus siglas en inglés) ha sido más importante y dinámico que las bolsas donde se negocian estos instrumentos, por ser más flexible y estar sujeto a menos regulaciones. Los montos nominales (o nocionales) pendientes negociados en ellos crecieron entre junio de 1998 y junio de 2001 en 38% (BIS, 2005), pero desde esa fecha hasta el primer semestre del 2008 lo hicieron en 586% (BIS, 2009) (Figura 2), mientras los negociados en bolsas crecieron en 95.3% de diciembre de 2002 a diciembre de 2004 (BIS, 2005), y desde entonces hasta diciembre de 2007 se expandieron en 69.7% (BIS, 2009).

Figura 2

Derivados negociados en mercados OTC. Montos Nominales. 2001-2008



Fuente: Elaborado por la autora en base a datos de BIS, 2004; BIS, 2006; BIS, 2009

El segmento de mayor tamaño correspondió en esos años a los derivados sobre tasas de interés. En general, este es el mayor segmento del mercado de derivados, pues los créditos, tanto en forma de préstamos como de títulos, constituyen una parte muy importante de los mercados financieros y los participantes en ellos perciben el riesgo de variación de tasa de interés como una variable a tener en cuenta. Los instrumentos más dinámicos para manejar riesgo de tipo de cambio fueron los *swaps*. Pero lo que más llamó la atención en esa etapa fue el espectacular crecimiento que experimentaron los derivados crediticios (básicamente los CDS)⁵⁶, por el papel que tuvieron en los años de desarrollo de la espiral especulativa (o formación de la “burbuja”) en el mercado hipotecario, que dio origen a la crisis financiera de 2007-08. Durante ese período su volumen se multiplicó casi por 10.

El dinamismo del mercado de derivados en general, y de los derivados crediticios en particular, se explica no solo por la necesidad de su uso debido al incremento de los riesgos, y por el indiscriminado uso con fines

⁵⁵ OTC: Over the Counter. Siglas con las que se conoce en la mayor parte de la literatura a los mercados extrabursátiles.

⁵⁶ CDS (Credit Default Swap) o Swap de Incumplimiento Crediticio. Representan más del 90% de todos los derivados crediticios, por lo que, por lo general, las cifras de derivados crediticios corresponden a las de CDS.

especulativos, sino también debido a las mayores facilidades para usarlos dada la provisión de nuevos espacios de negociación, como la creación de plataformas de comercialización electrónica, así como con el lanzamiento de determinados indicadores que ofrecen más transparencia acerca de estos mercados.

En cuanto a su uso especulativo, muchos inversionistas compraron CDS no para asegurar deudas contra incumplimiento, sino para apostar a la quiebra de una entidad deudora, y ello fue, de hecho, una de las principales causas del agravamiento de la crisis después de su estallido⁵⁷. La crisis financiera significó entonces la interrupción drástica de la tendencia que había venido mostrando el mercado de derivados.

II. El mercado de derivados después de la crisis

La crisis de 2007-2008 alcanzó a todos los segmentos del mercado financiero, se tornó en crisis económica y afectó tanto a los derivados negociados en bolsas como a los fuera de bolsas. La negociación en bolsas cayó en 26.8% de diciembre de 2007 a diciembre de 2009, y en mercados fuera de bolsas en 13.4% de junio a diciembre de 2008. (BIS, 2009)

La contracción del crédito posterior a la crisis, debido a la afectación de las instituciones bancarias, o por la renuencia de estas a otorgarlo debido a la incertidumbre reinante, incidió en la reducción de los contratos de derivados sobre tasas de interés. Por otra parte, la crisis económica resultante influyó en la disminución de contratos sobre mercancías, acciones y divisas, pero sobre todo resultó afectado el segmento de derivados crediticios.

Ya a partir de 2009 el mercado comenzó a recobrase, aunque con ciertas peculiaridades. En primer lugar, la recuperación fue bastante inestable, debido a varios factores: por una parte, muchos participantes se mostraban cautelosos ante la prevalencia del recuerdo de la crisis y sus consecuencias, además de otros factores objetivos, como la débil recuperación económica en Estados Unidos y Europa, la reducción del crecimiento de las economías emergentes luego de su buen desempeño en los años inmediatos a la crisis, y el surgimiento de otras dificultades asociadas a la situación de sus mercados financieros, al aumento de su deuda interna y externa, entre otros.

Todo ello conllevó a que algunos inversionistas se mostraran más sensibles de lo habitual ante cualquier acontecimiento. En sentido contrario, el largo período de bajas tasas de interés que siguió a la crisis para estimular el crecimiento económico, significó reducidos rendimientos de la inversión, lo que estimuló a los inversionistas a incrementar la toma de posiciones especulativas, incluso sobre la volatilidad de los propios mercados de derivados.

En segundo lugar, la crisis provocó otros cambios, referidos no solo a la contracción inmediata y la recuperación incierta y volátil de los primeros años, sino porque las afectaciones incidieron en la exigencia de regulaciones con vistas a incrementar la transparencia y la solidez del mercado, con el objetivo de intentar evitar situaciones similares en el futuro.

⁵⁷ Por ejemplo, en el momento de la declaración de bancarrota del Banco de Inversión Lehman Brothers (Sep 14/2008), este tenía aproximadamente \$155 mil millones de deuda pendiente propia y cerca de 400 mil millones de dólares en valor nominal de contratos CDS establecidos con referencia a esa deuda. (Molina, 2010)

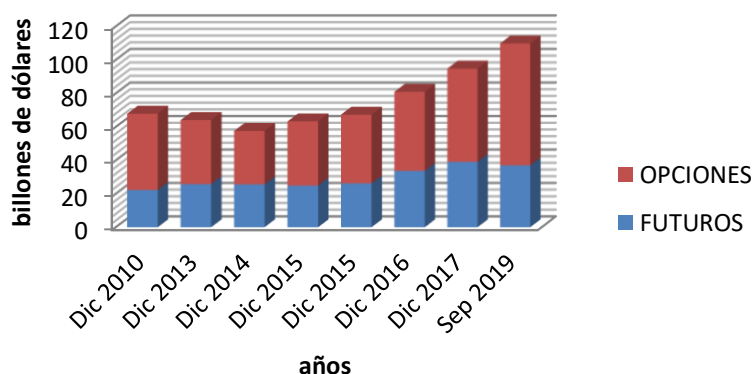
En ese sentido, se han producido avances en términos de estandarización de contratos, ampliación de los requisitos de información (por ejemplo, exigencia de reportes), reposición de márgenes para un abanico amplio de derivados, introducción de requisitos de aportación (de capital, colaterales), y la compensación centralizada obligatoria. (Aldaroso y Ehlers, 2018) Esto último, ha contraído el monto de los contratos abiertos como efecto de la compresión y la compensación (*clearing*)⁵⁸ al eliminar las posiciones redundantes entre las partes participantes, además de posibilitar un mayor control sobre las operaciones.

A partir de 2015, el mercado de derivados recuperó su tendencia al crecimiento sostenido, como reflejo de la evolución de los mercados de sus subyacentes y del retorno de la confianza de los inversionistas, de manera general, en un período en que la economía global, si bien no ha crecido a ritmos elevados, lo ha hecho de manera bastante estable.

Aparentemente las bolsas donde se negocian estos instrumentos han sido más dinámicas que los mercados fuera de bolsas, aunque en la práctica esto no ha sido así. Además, los mercados OTC continuaron superándolas según los volúmenes negociados. (Figuras 3 y 4) Más adelante se ahonda en los motivos de ambos comportamientos.

Figura 3

Derivados negociados en Bolsas. Montos Nominales. 2010-2019



Fuente: Elaborado por la autora en base a datos del BIS, 2010; BIS, 2016; BIS, 2019

En las bolsas, como se observa en el gráfico, se continúan negociando más opciones que futuros, dada la mayor flexibilidad de las primeras, aunque por lo general las estrategias con opciones resultan más complicadas y costosas.

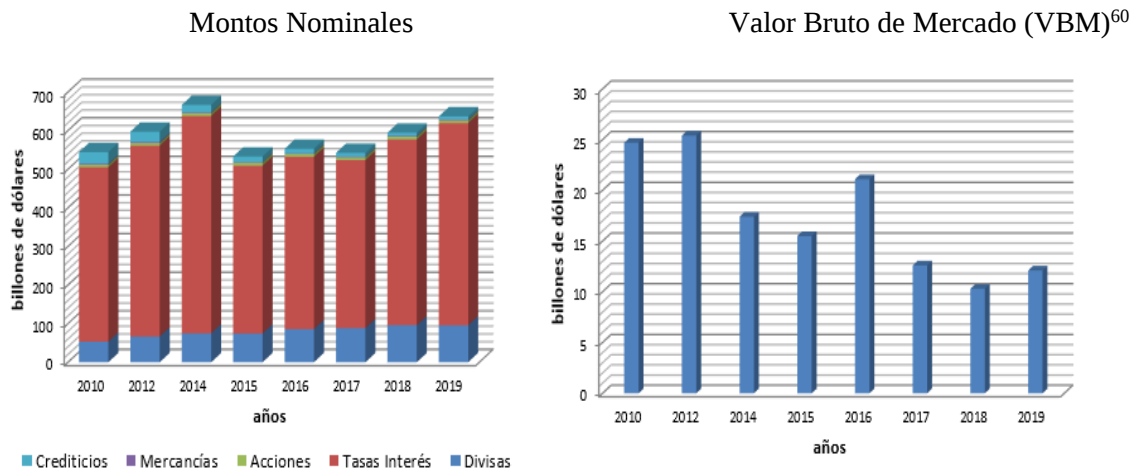
El mercado OTC, por su parte, muestra también una continuidad en su crecimiento si se observan los montos nominales⁵⁹ de los contratos abiertos (Gráfico 4, panel izquierdo), pero menos pronunciados que en etapas anteriores a la crisis y a menores ritmos comparados con las bolsas.

⁵⁸ La compresión fundamentalmente se produce a través de entidades centrales, pero también puede ocurrir entre agentes independientes.

⁵⁹ Suma de los valores absolutos de todos los contratos abiertos (firmados y no liquidados) en la fecha del reporte, basado en el valor de los activos subyacentes.

Figura 4

Derivados negociados en Mercados OTC. Montos Nominales y Valor Bruto de Mercado. 2010-2019



Fuente: Elaborado por la autora en base a datos del BIS, 2010; BIS, 2016; BIS, 2019

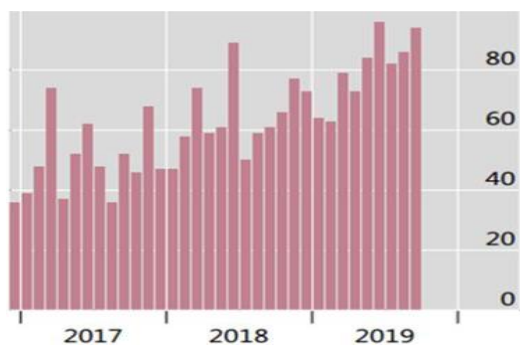
Lo anterior pudiera llevar a pensar que la negociación de derivados en estos mercados se ha reducido. La realidad es que se ha producido un incremento en el uso de estos instrumentos, pero se ha contraído el monto pendiente de los contratos abiertos como efecto de la compresión, que ha crecido de manera continua en los últimos años como se puede apreciar en la siguiente figura.

⁶⁰ Suma de los valores absolutos de los contratos abiertos evaluados al precio de mercado prevaleciente en la fecha de reporte, sin incluir el valor de los subyacentes.

Figura 5

Compresión de contratos de derivados sobre tasas de interés OTC

(Montos Nominales, billones de dólares)



Fuente: Ehlers y Hardy (2019:74)

Esta práctica se ha extendido al punto de que casi todas las transacciones de CDS y forwards y swaps de tasas de interés (para las que es obligatoria), se realizan por esta vía, pero incluso otros derivados también han migrado de manera voluntaria al *clearing* central, por las ventajas que ofrece (menor exposición a riesgos, condiciones de liquidez y bajos requerimientos de márgenes).

No obstante, a pesar de la compresión, desde 2015 hasta la fecha se ha producido un crecimiento en términos absolutos de los montos negociados, debido a varios factores. Uno, es el crecimiento experimentado por los segmentos de derivados sobre tasas de interés (que continúa siendo el más grande y dinámico) ⁶¹y, en menor escala, del de divisas.

La negociación diaria promedio de derivados OTC sobre tasas de interés creció en más del doble entre 2016 y 2019, experimentando una expansión de 143%⁶², con lo que sobrepasó el crecimiento de la negociación diaria promedio en bolsas, que fue de 53%. (Ehlers y Hardy, 2019)

Este crecimiento estuvo determinado en buena medida, por la mayor incertidumbre acerca de las tasas de interés a corto plazo en Estados Unidos, que estimuló el uso de estos instrumentos, tanto en la actividad de cobertura como en la especulativa.

En el caso de los derivados sobre divisas, su crecimiento se asocia al del mercado de estos subyacentes, en gran parte debido a su uso con fines especulativos. Los derivados son los principales instrumentos que se usan en la negociación de divisas. En 2019, las transacciones corrientes (*spot*) representaron aproximadamente sólo 1/3 del total de transacciones, mientras el resto correspondió a diferentes derivados, fundamentalmente a swaps de divisas. (Schrimpf y Sushko, 2019)

⁶¹ Representa más del 80% de todo el Mercado OTC.

⁶² El crecimiento de 2007 a 2016 fue aproximadamente de 17%. (Ehlers y Hardy, 2019)

El otro factor que ha incidido en el crecimiento del mercado de derivados, común a todos los segmentos, es el tecnológico. El incremento de la automatización, del uso de plataformas electrónicas para la negociación, y de la aplicación de nuevas estrategias de inversión, en particular a través del uso de algoritmos de negociación, se traduce en una reducción de los costos de transacción, tanto en bolsas como en mercados OTC, además de otras ventajas como la ampliación de los volúmenes que se pueden negociar; el volumen y rapidez de información que se puede procesar, con lo que aumenta la precisión; así como la mayor facilidad para la provisión de liquidez y para la transferencia de riesgos, entre otras. (Ehlers y Hardy, 2019)

Todo lo anterior ha llevado a que los mercados OTC, ofrezcan algunas de las características atractivas de las bolsas, a la vez que mantienen sus ventajas como el amplio rango de productos y contratos, y la flexibilidad para satisfacer las demandas de los clientes. De esta manera, están superando a las bolsas en la negociación diaria de derivados.

También la incorporación de tecnología ha llevado a un notable crecimiento y ampliación de la diversidad de los agentes participantes en el mercado. Desde la crisis financiera los activos manejados por fondos de inversión y otros inversionistas no bancarios se han expandido sustancialmente, así como el uso de derivados financieros para ese manejo. Ello no quiere decir que las instituciones financieras tradicionales como los bancos, no utilicen de manera importante de estos instrumentos. Los bancos, por ejemplo, han contribuido al crecimiento de estos mercados mediante la negociación de swaps de divisas para administrar su liquidez, swaps de tasas de interés para arbitrar diferenciales de fondos en diferentes monedas, y CDS para manejar sus riesgos crediticios, pero las más dinámicas han continuado siendo las primeras.

En cuanto a la evolución más reciente de los otros segmentos del mercado OTC por categoría de riesgos, lo más significativo ha sido que el peor desempeño desde la crisis lo han mantenido los derivados sobre productos básicos y los crediticios.

Sobre los derivados de productos básicos continúan pesando los bajos precios de las materias primas y la energía, que han conducido a una reducción del uso de derivados con motivos financieros.

Los derivados crediticios, en particular los CDS, se recuperaron en los últimos años debido al incremento de inversiones riesgosas para compensar el largo período de bajas tasas de interés. Sin embargo, los montos nominales de los contratos pendientes se han reducido por la compresión, ya que este ha sido uno de los instrumentos sobre los que se ha impuesto la regulación con más fuerza, debido a su alto potencial especulativo.

Por otra parte, el mercado de derivados ha sido tradicionalmente un mercado de países desarrollados. Esto continúa siendo así, pero otra particularidad de los últimos años es el crecimiento de la participación de los países menos desarrollados, en particular los emergentes, aunque todavía se trata de una actividad poco desarrollada si se compara con las economías avanzadas: la negociación se limita a un pequeño número de instrumentos; las estrategias son menos complejas que las que se realizan en economías avanzadas; una parte importante de las negociaciones tiene lugar en mercados externos.⁶³

Los avances tecnológicos han estado también detrás de la mayor participación de las economías emergentes en los mercados de derivados globales, pero ello ha afianzado la tendencia al incremento en la concentración geográfica y en determinados centros financieros de la negociación de derivados. Por ejemplo, Londres, Nueva York, Singapur y Hong Kong incrementaron su participación en las transacciones globales con divisas

⁶³ Para conocer más sobre los mercados de derivados emergentes, consultar (Molina, 2017).

de 65% en 2010 a 71% en 2016 y a 75% en abril de 2019. Asimismo, la negociación de derivados sobre tasas de interés está muy concentrada, especialmente en Londres. (Wooldridge, 2019)

Esta concentración se atribuye a las ventajas que ofrecen esos centros en cuanto a facilidades y costos para acceder a contrapartes centrales, para las relaciones de créditos y por la infraestructura legal y técnica con que cuentan. (Schrimpf and Sushko, 2019)

Por último, desde inicios de 2020 la pandemia de la COVID-19 impuso una inédita dinámica en todas las esferas de la sociedad, cuyo impacto, duración e interacciones aún están por definirse. En la economía, hasta ahora ha tenido serias consecuencias en la caída de la producción, el incremento del desempleo, de las quiebras empresariales, la contracción del comercio mundial y su contrapartida en el sector de las finanzas, los mercados de valores y los mercados de derivados.

En lo concerniente al mercado de derivados, el impacto final es aún incierto, pero las implicaciones apuntan tanto a su comportamiento como a su funcionamiento. En cuanto al comportamiento, podría pensarse que ocurrirá una ampliación del uso de estos instrumentos con fines de protección, ante el aumento de los riesgos, pero más bien porque una parte significativa de las transacciones con derivados son de carácter especulativo y el incremento de la incertidumbre y la volatilidad incentivaría su uso por los inversionistas, los que, de hecho, han continuado incrementando sus inversiones financieras en el contexto de contracción de la producción y el comercio.

Sin embargo, también es probable que se produzca una contracción de los volúmenes de transacciones, pues el incremento de riesgos llevaría a los vendedores de protección a elevar el precio de los contratos en un momento en que la mayoría de los compradores han visto reducidos sus ingresos. Además, las pérdidas y quiebras de empresas, pueden comprometer a las entidades vendedoras de este tipo de protección. Por otra parte, puede que el recuerdo cercano de la crisis de 2008 haga más precavidos a determinados actores económicos, sobre todo ante la incertidumbre acerca del impacto de las acciones de los gobiernos sobre los mercados de los subyacentes, y de las decisiones de las autoridades respecto a los mercados de derivados en particular. Habrá que esperar para comprobar cuál será la tendencia predominante, que por supuesto, estará en función de cómo evolucionen todos los factores relacionados con este mercado.

En términos de funcionamiento, el nuevo contexto está forzando a considerar adecuaciones y flexibilizaciones de las regulaciones para facilitar un manejo de riesgos más efectivo, en un intento de aliviar el impacto de la pandemia sobre los participantes. Por ejemplo, se están evaluando posibilidades de flexibilizar los plazos de realización y recepción de pagos y entregas relacionados con estos contratos; otra propuesta es revisar el concepto de “evento de fuerza mayor” para considerarlo como una de las causas de incumplimiento de pagos susceptible de ser cubierta por los derivados crediticios⁶⁴ (Millington, 2020), aunque todavía es pronto para conocer los cambios que ocurrirán en este mercado.

III. Riesgos asociados al uso de los derivados

⁶⁴ La reglamentación de 2002 del ISDA (siglas en inglés de la Asociación Internacional de Swaps y Derivados), encargada de la regulación de este mercado, incluye la “fuerza mayor” como uno de los motivos para terminar un acuerdo, pero no como un “evento crediticio” posible de cubrir. Para ampliar al respecto, consultar (Molina, 2010).

Las ventajas de los derivados como instrumentos de cobertura son innegables, y se basan en sus características, principalmente su flexibilidad para dar respuesta a problemas financieros; su carácter negociable, que los hace muy líquidos, entre otras. Pero esas propias características, sumadas a su descontrolado crecimiento, han estimulado a los inversionistas financieros a usarlos con el único fin de obtener ganancias, y en ocasiones ello ha traído consecuencias desastrosas.

Algunos analistas sostienen que el crecimiento del mercado de derivados de los últimos años no ha significado un incremento en la exposición a riesgos. (Wooldridge, 2019; Ehlers y Hardy, 2019). Ello lo argumentan a partir de la reducción que ha venido experimentando el VBM (Gráfico 4, panel derecho), que por contabilizar el valor absoluto de los contratos (sin tomar el valor de los subyacentes), representa una medida más confiable del riesgo que los montos nominales. Y también por la reducción de la “exposición crediticia bruta”, que se calcula como el VBM menos los montos netos una vez deducidas las posiciones compensadas entre las mismas contrapartes.

Sin embargo, deben tomarse en consideración otros elementos. En primer lugar, que aunque se reduzca el riesgo de las contrapartes, el riesgo sistémico no desaparece. Este es absorbido por las entidades compensatorias centralizadoras, aunque las autoridades han impuesto también medidas para reducirlos⁶⁵. Además, no todas las instituciones corren iguales riesgos, algunas están más expuestas que otras.

En segundo lugar, es cierto que en los últimos años se ha producido una reducción en el VBM (aunque en 2019 creció respecto al año anterior); pero si se mide el grado de apalancamiento presente en el mercado, que se obtiene dividiendo el valor nominal de los contratos entre el VBM, este ha venido creciendo de manera sistemática. En la primera década de los 2000 se mantuvo alrededor de 34%; mientras en la segunda, se ha incrementado, llegando a 53% en 2019.⁶⁶

Ello significa cuánto valor en subyacentes está detrás de cada dólar invertido o cobrado en derivados. O sea, si en 2004, por ejemplo, por cada dólar pagado (o recibido) en la adquisición (o venta) de una posición de derivado, se negociaban activos subyacentes por valor de 34 dólares; en 2019, cada dólar de derivado, amparaba activos subyacentes por valor de 53 dólares, lo que da una medida del carácter potencialmente riesgoso de estas transacciones. Ante la ocurrencia de un evento no esperado, ello podría traer consecuencias desastrosas para los inversionistas.

En tercer lugar, el reforzamiento de la tendencia a una mayor participación de “otras instituciones financieras” (gestoras de activos y otros inversionistas institucionales) como los principales agentes que negocian estos instrumentos, representa un incremento potencial del riesgo, pues se trata de instituciones poco reguladas, que se caracterizan por realizar operaciones riesgosas con vistas a obtener altos rendimientos.

En cuarto, aunque en los últimos años ha habido avances en lo concerniente a la regulación en el uso de derivados, esta no abarca a todas las transacciones.

Quinto, el mercado más grande y dinámico es el OTC, precisamente, el menos regulado y transparente. Además, de que gran parte del incremento en el uso de derivados se registra en operaciones de carácter especulativo.

⁶⁵ Entre ellas, colchones de seguridad como fondos de garantía colectiva, múltiples niveles de requisitos de aportación y reposición de márgenes, así como requerimientos de capital y coeficientes de reservas.

⁶⁶ Cálculos de la autora en base a cifras del BIS, 2004 y BIS, 2019.

Conclusiones

El segmento de derivados financieros ha sido uno de los más dinámicos en los últimos 50 años, entre todos los que conforman los mercados financieros, no sólo por la posibilidad que brindan de cubrir riesgos en un entorno tan volátil e incierto, sino, sobre todo en las dos últimas décadas, porque son ampliamente usados para inversiones financieras con fines especulativos.

La aplicación de medidas para la regulación del mercado, en particular el OTC, ha mostrado avances, sobre todo en lo referente a la compresión y compensación de contratos, lo que se aprecia en la reducción de los montos pendientes. No obstante, los progresos son insuficientes, además, las medidas tomadas no garantizan la idoneidad de los términos y condiciones que contienen los contratos, ni que se cumplan todas las reglas establecidas.

A pesar de la compresión, el mercado ha continuado creciendo, debido a que se mantiene la incertidumbre y volatilidad de las variables financieras, y también por la aplicación de los avances tecnológicos en esta esfera, en particular la negociación automatizada y las plataformas de negociación, que suponen ventajas como la reducción de los costos de transacción, facilidades de liquidez y de transferencia de riesgos.

La reducción en la exposición a riesgos de las contrapartes bilaterales debido a la compresión, no significa que los riesgos sistémicos asociados a estos instrumentos se hayan reducido. Por el contrario, son mayores debido a que crece el mercado, particularmente su segmento menos transparente; se expande la participación de los agentes más peligrosos; aumenta el uso especulativo de los derivados; y se incrementa la brecha entre el valor de los contratos y el de los activos subyacentes asociados a ellos. De ahí que no desaparezca el carácter controvertido de estos instrumentos: por un lado son útiles para manejar riesgos crediticios y de mercado, por lo que deberían ofrecer mayor estabilidad a mercados financieros y la economía en general; pero por otro, su complejidad y usos no apropiados le imprimen una gran vulnerabilidad.

En síntesis, si existe un segmento del mercado financiero donde con mayor evidencia se ha puesto de manifiesto la separación cada vez más amplia entre la economía real y la financiera y el carácter parasitario del capital, sobre todo a lo largo de los últimos 50 años, es el de los derivados financieros.

Bibliografía

- ALDASORO, I. y T. EHLERS (2018): «El mercado de swaps de incumplimiento crediticio: cuántos cambios en tan solo un decenio», *Informe Trimestral del Banco de Pagos Internacionales (BIS)*, junio, pp.1-11, Basilea, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1806b_es.pdf, consultado el 13/04/2019
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (1999): *Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Markets Activity*, June, Basilea, disponible en <https://www.boj.or.jp/en/statistics/bis/deri/index.htm/>, consultado el 10/10/2010
- _____ (2004): *Positions in the global OTC derivatives market at end-June 2004*, December, disponible en https://www.bis.org/publ/otc_hy0412.pdf, consultado el 13/04/2019
- _____ (2005): *Triennial Central Bank Survey*, March, disponible en <https://www.bis.org/publ/rpfx05.htm>, consultado el 13/04/2019
- _____ (2006): *Quarterly Review*, Dec, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0612.htm, consultado el 13/04/2019
- _____ (2009): *Quarterly Review*, Dec, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0912.htm, consultado el 13/04/2019

- _____ (2010): *Quarterly Review*, Dec, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1012.htm, consultado el 13/04/2019
- _____ (2016): *Quarterly Review, Statistical Bulletin*, Dec, disponible en, <https://www.bis.org/statistics/bulletin1612.htm>, consultado el 13/04/2019
- _____ (2018): *Quarterly Review, Statistical Bulletin*, Dec, disponible en <https://www.bis.org/statistics/bulletin1812.htm>, consultado el 13/04/2019
- _____ (2019): *Quarterly Review, Statistical Bulletin*, Dec, disponible en <https://www.bis.org/statistics/bulletin1912.htm>, consultado el 03/03/2020
- EHLERS, T. y B. HARDY (2019): «The evolution of OTC interest rate derivatives markets», *BIS Quarterly Review*, December, pp.69–82, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1912i.htm, consultado el 03/03/2020
- MILLINGTON, E. (27 de abril 2020): «The impact of coronavirus (COVID-19) on OTC derivatives», disponible en <https://www.lexisnexis.co.uk/blog/banking-and-finance/the-impact-of-coronavirus-%28covid-19%29-on-otc-derivatives>, consultado el 28/04/2020
- MOLINA, E. (2010): «El mercado de derivados. Comportamiento en el contexto de la crisis», *Revista De la Economía Internacional* (Centro de Investigaciones de Economía Internacional) (impresa), pp.52-72, La Habana.
- _____ (2017): «Comportamiento reciente de los mercados de derivados en las economías emergentes», *Revista Cubana de Economía Internacional* (Centro de Investigaciones de Economía Internacional), No.1, ISSN 2408-9893, pp.45-56, La Habana, disponible en <http://www.rcei.uh.cu/index.php/RCEI/issue/view/10>, consultado el 28/04/2020
- SCHRIMPF, A. y V. SUSHKO (2019): «Sizing up global foreign exchange markets», *BIS Quarterly Review*, December, pp. 21-38, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1912f.htm, consultado el 03/03/2020
- WOOLDRIDGE, P. (2019): «FX and OTC derivatives markets through the lens of the Triennial Survey», *BIS Quarterly Review*, December, pp.15-20, disponible en https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1912e.htm, consultado el 03/03/2020

LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES HACIA LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS: EVOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS

INTERNATIONAL FINANCIAL FLOWS TO DEVELOPING COUNTRIES IN THE LAST FIFTY YEARS: EVOLUTION AND CONSEQUENCES

Dra. Carola Salas Couce

<https://orcid.org/0000-0003-2967-6963>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional

Universidad de La Habana, Cuba

carol@ciei.uh.cu

Resumen

A pesar de ciertos progresos cuantitativos y de los enfoques internacionales más realistas sobre el papel de los flujos internacionales de capital en el desempeño interno de las economías en desarrollo, este sigue siendo un asunto controversial, especialmente en términos de consecuencias. Resultan insuficientes los recursos, los compromisos internacionales se incumplen y los mecanismos de control y ejecución de los acuerdos y estrategias que se diseñan, tanto al interior de las economías como globalmente, no satisfacen las necesidades reales. Prevalece una gran cantidad de distorsiones y elevados costos. El artículo se propone describir la evolución y principales características de los flujos de capital hacia las economías en desarrollo a partir de los años setenta del pasado siglo. Los más de 50 años transcurridos resultan un lapso suficiente para evaluar las lecciones y tomar las medidas necesarias.

Palabras clave: flujos oficiales, flujos privados, inversión extranjera, asistencia al desarrollo, deuda.

Abstract

Despite some quantitative progress and more realistic international approaches on the role of international capital flows on the internal performance of developing economies, this remains a controversial issue, particularly in terms of consequences. Resources are insufficient, international commitments are not fulfilled and the control and implementation mechanisms of the agreements and strategies designed, both internally and globally, fail to reach actual needs. A significant number of distortions and high costs prevails. This piece is aimed at describing the evolution and main characteristics of the capital flows to developing countries, beginning in the seventies of the past century. More than fifty years are sufficient to assess the lessons and take the necessary measures.

Keywords: official flows, private flows, foreign investment, develop aid, debt.

Clasificación JEL: FO, FO1, F20

Introducción

La obtención de flujos internacionales de capital es una condición imprescindible para la reproducción económica de los países en desarrollo debido a la insuficiencia de las fuentes internas de acumulación para generar recursos que cubran la demanda nacional y la inversión y permitan la consecución de las metas de crecimiento económico y social.

Las economías desarrolladas también generan procesos urgidos de complementarse con recursos externos dentro de interdependencias recíprocas vinculadas a la globalización de la economía internacional, las estrategias transnacionales, el cambio tecnológico y las necesidades de valorización.

Las economías desarrolladas necesitan como nunca a las de menor desarrollo para garantizar su reproducción ampliada y esto ha determinado su interés y motivación en las dinámicas y tendencias de los flujos internacionales de capital. Aunque los inversores internacionales evalúan como una opción rentable la colocación de sus capitales en los países en desarrollo consideran amenazas a sus propios intereses geoestratégicos y de seguridad nacional entornos vulnerables y de riesgos elevados.

En los países en desarrollo, las brechas, las fallas de sus mercados internos, el atraso tecnológico, la dependencia y la complejidad social, el aumento de la inmigración ilegal, la violencia, el terrorismo, el cambio climático y las pandemias imponen un costo muy alto a la cantidad y calidad de los flujos que reciben.

Según la lógica de internacionalización del capital, quien invierte su dinero buscará hacerlo en aquellos países cuyas condiciones le sean más favorables y donde puedan obtener mayores márgenes de ganancia resultando que aquel país que se encuentra en peores condiciones, y es el más necesitado, tiene mayores dificultades para acceder a los recursos que pudieran suplir sus necesidades de ahorro interno.

Diversas situaciones y de distinta naturaleza influyen en las dinámicas entre los países desarrollados y en desarrollo que alejan las coincidencias de intereses en materia de flujos mientras no se asuma una lógica diferente a la que emana de las relaciones entre oferentes y demandantes, acreedores y deudores.

A este escenario complejo se le adiciona el problema de las políticas públicas y corporativas que se instrumentan y que deberán ser capaces de resolver el conflicto de intereses que se deriva de tales relaciones.

Para las economías en desarrollo el diseño de políticas con respecto a los flujos externos es realmente muy complejo. Sus efectos, y los lazos de dependencia comercial, tecnológica y financiera que pueden generar, requieren de un inteligente y particular diseño de captación, radicación, encadenamientos, derrames e inserción en las políticas de desarrollo domésticas.

A pesar de los progresos cuantitativos y los enfoques más realistas y novedosos observados en el enfoque internacional acerca del papel y lugar de los flujos internacionales de capital en las dinámicas internas de las economías en desarrollo resultan insuficientes los mecanismos de control y la ejecución de los acuerdos y estrategias que se diseñan tanto al interior de las economías domésticas como a nivel global.

En los últimos años los flujos financieros han ocupado un lugar relevante en los debates internacionales. Las fuentes de donde provienen los recursos, las formas en que se canalizan y distribuyen, y la efectividad de estos han sido cuestiones discutidas en diversos foros en las últimas décadas sin que, lamentablemente, los resultados estén a la altura de las necesidades que impone la realidad y una buena cantidad de distorsiones y elevados costos acompañan a sus movimientos.

Este artículo se propone analizar la evolución de los flujos de capital hacia las economías en desarrollo y ofrecer valoraciones que pueden ser consideradas por los decisores de políticas para su mejor utilización.

Evolución de los flujos internacionales de capital hacia las economías en desarrollo

El fin de la Segunda Guerra Mundial marca el momento histórico donde confluyen las condiciones económicas, políticas y sociales que sustentan el dinamismo de los flujos internacionales de capital. En particular, merece destacarse el despliegue del capital norteamericano hacia Europa para la reconstrucción del continente devastado y la contención del socialismo como nuevo sistema. Una enorme cantidad de capital norteamericano proveniente de fuentes oficiales, bajo el nombre de «Plan Marshall», se desplegó en los años subsiguientes.

La desintegración del sistema colonial en los años sesentas involucró a otras áreas geográficas y también desempeñó un papel decisivo porque terminó de conformar el mapa internacional de los flujos de capital a nivel global. Todo quedó listo para que los países de mayor desarrollo asumieran el rol de fuentes privilegiadas y los receptores una nueva forma de dependencia tan controversial como necesaria para complementar las insuficiencias de ahorro interno y emprender el camino al desarrollo.

Las nuevas relaciones neocoloniales consolidaron el papel de suministradores de materias primas y productos primarios a las ex colonias y llevaron la dependencia a formas más sofisticadas de naturaleza comercial, financiera, y tecnológica.

Durante todo el período de la posguerra y hasta finales de los años sesenta predominó el financiamiento internacional proveniente de flujos de naturaleza oficial. Sin embargo, los cambios que acontecieron en la economía internacional en los años setenta determinaron un nuevo comportamiento en el patrón de financiamiento internacional en detrimento de los flujos oficiales y a favor de los flujos privados.

En los años setenta tiene lugar el derrumbe del sistema monetario internacional de Bretton Woods implantado después de la II GM y que tuvo al dólar como principal activo de reserva, medio de pago y única moneda convertible directamente en oro. A partir de entonces las tasas de cambios flotantes, la liberalización y desregulación y el agotamiento de las formas directas de ejercicio del control, típicas de las concepciones keynesianas, produjeron importantes cambios en las corrientes internacionales de capital.

Las nuevas condiciones en la esfera de la circulación conjuntamente con una crisis importante en la esfera de la producción, la reducción de la cuota de ganancia industrial y la subida de los precios del petróleo alimentaron el traslado del capital a la esfera de la circulación bajo la forma de capital de préstamo, lo cual fortaleció y consolidó al euromercado, y los eurobanco se convirtieron en el destino de una importante cantidad de capital proveniente de los países en desarrollo, especialmente de los exportadores de petróleo.

El flujo de los llamados petrodólares hacia los eurobanco garantizó una gran liquidez en los mercados internacionales de capital, exuberancia en las corrientes internacionales y determinó un boom crediticio que da nombre a la década en materia financiera y un cambio en la dinámica de los flujos internacionales de capital.

El reciclaje de los petrodólares a través del euromercado aumentó la disponibilidad de recursos financieros a los países necesitados de ahorro externo y a finales de la década los recursos privados obtenidos por esta vía ascendieron hasta el 66,6 % del financiamiento total. (García, 2015)

A pesar del predominio absoluto del financiamiento bancario vía préstamos y la relativa facilidad con que fue recibido por los países requeridos de ahorro externo no todos fueron avalados como sujetos de crédito en las mismas condiciones, sino preferentemente aquellos cuyos niveles de ingresos eran comparativamente superiores, tal fue el caso de varios países latinoamericanos que obtuvieron grandes créditos de bancos norteamericanos, europeos y japoneses, mientras que los de bajos ingresos continuaron dependiendo del financiamiento de fuentes oficiales.

La sustitución de las fuentes de financiamiento oficiales por los préstamos bancarios en las economías en desarrollo implicó el acceso a fuentes dinámicas, pero por otra parte, trajo un mayor control externo sobre sus decisiones de políticas macroeconómicas y de inversión lo cual, unido a las condiciones de mercado en que fueron otorgados (tasas de interés altas y cortos períodos de amortización), sentaron las bases para una aguda crisis de financiamiento en los años siguientes.

La década de los ochenta trajo consigo importantes cambios en la política económica de los países desarrollados. El diseño y puesta en funcionamiento de políticas de marcado corte neoliberal en los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y especialmente Ronald Reagan en los Estados Unidos determinaron cambios sustanciales en las corrientes internacionales de capital.

La subida de las tasas de interés en los Estados Unidos para controlar la inflación provocó una importante afluencia de capital a depósito hacia ese país y por tanto salida de capitales del resto del mundo hacia su mercado de valores. La orientación de los flujos internacionales de capital privilegió a los países desarrollados y el incremento en la demanda de dólares provocó su apreciación.

Además de los cambios en la orientación geográfica de los flujos internacionales de capital los países en desarrollo debieron enfrentar la apreciación del dólar que incrementó el valor nominal de la deuda a niveles muy altos, contratada con acreedores privados y en condiciones de mercado. Esta situación determinó un fuerte revés a la capacidad de pago de los deudores y la declaratoria de una moratoria de pagos en cadena que prácticamente colapsó los flujos internacionales de capital.

La ruptura del proceso de endeudamiento conocido como «crisis de la deuda, representó una dura contracción de los flujos financieros especialmente los crediticios, y la puesta en marcha de repetitivos acuerdos con

acreedores extranjeros que marcaron el horizonte financiero de los años ochenta con serias secuelas económicas para los países deudores.

La crisis de la deuda, alimentada lentamente por un endeudamiento irresponsable desde los años 70, estalló en 1982 con la suspensión de pagos de México. Esto provocó la implementación forzada, por parte de la mayoría de los países endeudados, de programas de ajuste que vieron reducirse drásticamente las políticas sociales y tuvieron consecuencias muy graves en los niveles de vida de la población.

Los bancos asumieron una posición restrictiva y cautelosa para el otorgamiento de nuevos créditos y se enfrascaron en aliviar la deuda de forma bilateral y, conjuntamente con el FMI, promovieron drásticos programas de austeridad y ajuste para los países endeudados.

Como resultado de toda la dinámica de cambios las fuentes oficiales de financiamiento se convierten nuevamente en protagonistas, no por cambios propios e incrementos cuantitativos sustanciales, sino por detrimento de las fuentes privadas.

Desde el segundo lustro del decenio se constata cierta reanimación de los flujos internacionales a favor de las naciones en desarrollo como consecuencia del despliegue de los mecanismos diseñados en la estrategia acreedora, del cambio en la política económica de estos países y la implementación de los programas de ajuste del FMI, pero la banca privada internacional continuó con su postura restrictiva.

Las nuevas políticas diseñadas por los países en desarrollo, bajo la dirección de las instituciones de Bretton Woods y en particular del FMI, propiciaron el acceso a otros instrumentos para captar financiamiento internacional donde destacan las inversiones extranjeras a partir de los años noventa.

Con la caída del sistema socialista mundial y el supuesto fin de la guerra fría crecieron las expectativas con respecto a los flujos internacionales de capital, su crecimiento y expansión geográfica, a partir de la nueva disponibilidad de recursos que deberían resultar del menor gasto en armamentos, sin embargo, los flujos oficiales continuaron en niveles muy deprimidos especialmente la asistencia oficial al desarrollo (AOD) como se observa en el gráfico 1.

Los flujos oficiales o públicos no han satisfecho las expectativas sobre su desempeño ni desde el punto de vista cualitativo ni por los montos comprometidos. Sin lugar a duda la insuficiencia, estancamiento y condicionalidad han sido sus rasgos predominantes.

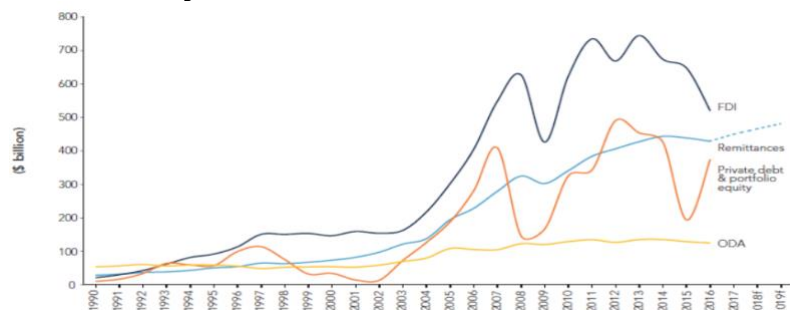
La década de los noventa trajo consigo el retorno del capital privado. Una serie de factores incidieron en este movimiento de los flujos internacionales de capital. En particular, deben considerarse la crisis de las economías desarrolladas y la reducción de la tasa de interés que se utilizó como intento de estímulo a la inversión productiva, los cambios en la política económica de los países en desarrollo que los convirtieron en destinos más atractivos para el capital internacional y los procesos de renegociación de deuda que determinaron una nueva relación entre acreedores y deudores.

El regreso de los capitales privados a las economías en desarrollo en los años noventa tuvo características comunes y también distintivas con respecto a su propio comportamiento en los setenta. Especial elemento distintivo es el principal instrumento utilizado, si en los setenta fueron los préstamos voluntarios de la banca privada internacional, en los noventa se destacaron, entre diversos esquemas vinculados a los procesos de renegociación de deuda, las inversiones extranjeras las cuales se convirtieron en la forma básica de captar financiamiento internacional a partir de entonces.

Otro rasgo distintivo de este regreso del capital privado fue la concentración en los países de mayor desarrollo relativo de Asia y América Latina los cuales captaron el 74 % del total de los flujos hacia los países en desarrollo y el dinamismo que permitió multiplicar varias veces los montos que se recibían al inicio de la década con respecto al final de la misma. Entre 1990-97 los flujos de capital privado superaron los niveles anteriores a la crisis de la deuda y solamente 5 países accedieron al 50% del total, 12 recibieron el 75% y 140 recibieron menos del 5% (FMI, 1999).

En el siguiente gráfico puede observarse la evolución de los flujos internacionales de capital por tipo de instrumentos desde los años noventa.

Gráfico 1. Flujos financieros hacia las economías en desarrollo



Fuente: BM (2017): Migration and Remittances. Recent developments and outlook.

La gran mayoría de los rasgos que caracterizaron la década de los noventa permanecen en la actualidad, tal es el caso de la profunda depresión de los flujos financieros de carácter oficial y el predominio de los flujos de carácter privado como principal fuente de financiamiento externo con marcado comportamiento procíclico, gran inestabilidad y volatilidad.

Desde los instrumentos para captarlos se ratifica a los flujos de inversión directa, la financiación mediante bonos y acciones y a la AOD como los más utilizados dentro de los llamados tradicionales.

El capital privado se ha consolidado en una importante fuente de financiamiento y ha incorporado un conjunto diversificado de instrumentos que incluyen, a los préstamos concesionarios e instrumentos de mitigación del riesgo (incluidas las garantías), junto con remesas de trabajadores y contribuciones privadas que de ser manejados adecuadamente pueden salvar deficiencias del mercado y barreras institucionales e incrementar el acceso a recursos.

La actual multiplicidad de opciones no equivale a un acceso efectivo a los flujos que se ofertan. Esta capacidad varía ampliamente en los distintos países por los múltiples requisitos de acceso y condicionalidades que dificultan la adopción de un enfoque estratégico para financiar las prioridades de cada país y evaluar los efectos y la eficacia de las distintas fuentes. (Pérez, 2016)

El reto continúa estando en movilizar un volumen adecuado de fondos públicos y privados combinados, poner en sintonía donantes y receptores y esto resulta muy complejo por la diversidad de actores e intereses. Los flujos de capital privado están motivados principalmente por el beneficio económico y no por preocupaciones relativas a su impacto en los receptores.

En este contexto, el sector público desempeña un papel cada vez más relevante en lo que respecta a incluir criterios de efectividad social en el análisis costo-beneficio, proporcionar financiamiento a sectores que no atraen suficientes flujos privados, y promover incentivos adecuados para que el capital privado se dirija hacia los objetivos más importantes en los receptores.

Independientemente de sus propósitos declarados: movilizar recursos técnicos, financieros y materiales para elevar la competitividad de las exportaciones, aumentar el nivel de vida de la población, elevar la calificación de la fuerza de trabajo y la modernización de la producción interna la entrada de estos flujos eleva la dependencia externa, el endeudamiento, las tensiones fiscales y monetarias y compromete el futuro de las economías.

La práctica ha demostrado que tanto el financiamiento como las condiciones en que se negocian y utilizan los flujos captados, lejos de contribuir al mejoramiento económico de las naciones, ponen en riesgo la

prosperidad, el crecimiento y la independencia de los receptores si no existe una política de regulación y absorción correctamente diseñada.

Un elemento esencial en materia de flujos de capital externos es rescatar el papel de políticas macroeconómicas anti cíclicas que sean apropiadas para los países en desarrollo, en donde los ciclos son, en gran medida, de origen externo, y se transmiten cada vez más a través de la cuenta de capitales. (Ocampo y Chiappe, 2004)

La experiencia ha demostrado la necesidad de establecer regulaciones complementarias de la cuenta de capital cuyo objeto sea evitar la acumulación excesiva de pasivos externos durante los períodos de euforia financiera. (Ocampo y Chiappe, 2004).

El diseño y puesta en funcionamiento de las políticas macroeconómicas para el control de capitales externos no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos para seguir sus reglas y además, la globalización impone límites objetivos a la autonomía de las políticas macroeconómicas domésticas y ese es precisamente el reto.

Las políticas para el control de capitales requieren de la creación y/o perfeccionamiento de las instituciones encargadas y deberían dar paso a diferentes formas de participación de los sectores públicos y privado, y de instrumentos selectivos de tal manera que no generen una competencia por flujos que no resulten adecuados a las condiciones del receptor.

Un mal diseño de políticas para el control de los flujos de capital externo, o la ausencia de estas, provoca la desarticulación interna y reproduce la dependencia externa. Hasta hoy, los flujos internacionales de capital siguen utilizándose para mantener una estructura jerárquica dentro de las relaciones del capitalismo mundial en la que los países en desarrollo constituyen la variable dependiente.

La evolución de los flujos internacionales de capital y su incidencia en la situación interna de las economías receptoras ha sido sometida a una aguda crítica y evaluación; desde los años noventa del pasado siglo el problema trascendió las fronteras nacionales y alcanzó a la agenda internacional vinculado a la financiación al desarrollo.

Diferentes capitales del mundo (México, Roma, París, Doha, Addis Abeba) fueron testigos de diferentes Cumbres y Reuniones de Alto Nivel en las cuales se insistió en la forma de movilizar recursos hacia los países en desarrollo y se reconoció que para que se pudieran cumplir las metas de desarrollo acordadas internacionalmente se requería un incremento sustancial de los flujos especialmente de los oficiales por la vía de la AOD.

Se insistió en que para estimular el incremento de la AOD era necesario mejorar las políticas y estrategias de desarrollo y aumentar la efectividad de su utilización y se instó a los países desarrollados a realizar esfuerzos concretos para alcanzar la meta del 0,7% del PNB como AOD para los países en vías de desarrollo y destinar entre el 0,15% y el 0,20% del PNB de los países desarrollados a los países menos avanzados bajo otras modalidades de participación. (NU, 2002)

Posteriormente, en Roma, 2003 se desarrolla una Reunión de Alto Nivel coordinada y convocada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) en la cual se abrió un proceso de debate y compromisos sobre el volumen y calidad de los flujos de capital destinados a las economías en desarrollo con vistas a mejorarlos. (NU, 2003)

Entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005 tuvo lugar un Foro de Alto Nivel en París, Francia, en esta ocasión, los donantes de los principales flujos de capital oficial multilateral acordaron un amplio marco de trabajo para mejorar la eficacia de la ayuda mediante mayor énfasis en la armonización, la coordinación y el sentido de pertenencia.

Para darle seguimiento a los temas abordados en París, tuvo lugar a finales del año 2008 en Doha, Qatar, una conferencia internacional sobre las consecuencias de la crisis económica y financiera en el desarrollo y el

compromiso de los países donantes de mantener sus metas de AOD, a pesar de la crisis económica y financiera desencadenada en ese periodo a partir de la crisis sub-prime. (NU, 2008),

En julio de 2015, se celebró en Addis Abeba, Etiopía, la tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. El documento final aprobado durante este encuentro fue la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), en la que se presentó un marco integral de políticas para realinear y armonizar los flujos financieros. (NU, 2015)

A pesar de que los compromisos de cada cita no se cumplieron, la diversidad de actores involucrados y la agenda internacional desarrollada al efecto resultaron positivos para visualizar el alcance y multiplicidad de un problema de alcance global y se reconoció que los resultados del movimiento de los flujos internacionales de capital no solo dependen de la obtención de recursos de diversas fuentes, sino también, de políticas públicas coherentes para fortalecer el entorno nacional y utilizarlos adecuadamente.

Sobre los flujos provenientes de fuentes oficiales

A las insuficiencias cuantitativas y concentración en determinados países deben sumársele otras características como la condicionalidad y especialmente el componente geoestratégico y el interés político que mueve a los emisores.

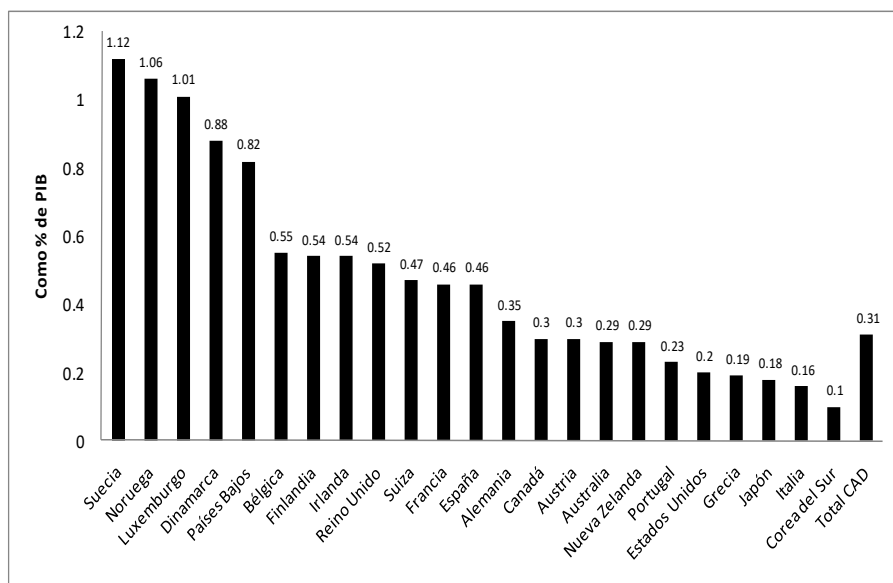
La composición de los flujos oficiales no cambió mucho su promedio en las últimas décadas. Después de la postguerra en que predominaron los créditos a las exportaciones, desde los años sesentas el componente más elevado de los flujos oficiales corresponde a los flujos bilaterales concesionales con un promedio cercano al 40%, seguido por los flujos multilaterales no concesionales con el 36% y los flujos multilaterales concesionales el 26%. (BM, 1998; BM, 2018a)

El decisivo papel de los flujos oficiales bilaterales y las contradicciones existentes en el manejo de su más importante instrumento, la AOD, constituyen objeto de debate a escala mundial. Un importante número de países en desarrollo, en particular los clasificados como Países de Renta Baja y Países Menos Adelantados (PMA), no resultan atractivos para los emisores de flujos de naturaleza privada por lo que dependen de la AOD como principal fuente de recursos externos.

Después de la reducción importante de sus montos en los noventa, cuando se produjo el boom de los flujos privados, la AOD neta aumentó un 83% en términos reales del 2000 al 2015 y en ese último año alcanzó los 131 600 millones de dólares (BM, 2018b), no obstante, la relación porcentual con respecto al Producto Nacional Bruto (PNB) ha permanecido muy alejada de lo acordado y muy por debajo de la meta del 0,7%. Del 2007 al 2017 la AOD como porcentaje del PNB se mantuvo, como promedio, en un 0,3% para los países del CAD (BM, 2018b).

Históricamente sólo cinco naciones: Noruega, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda cumplen las metas en materia de AOD aportando cifras superiores al 0,7% de su PNB. (Ver gráfico 2)

Gráfico 2: AOD como porcentaje del PNB, 2017



Fuente: OECD-DAC (2018): Visiones, tendencias y enfoques de la cooperación.

La asignación de la AOD por países que realizan los donantes, además de la condicionalidad geoestratégica y política señalada se define por los ingresos, es decir, por un criterio que esencialmente ajusta el nivel de desarrollo con el ingreso per cápita.

Sin embargo, los ingresos per cápita no indican la distribución real de recursos y por tanto encubren las desigualdades sociales, las brechas de acceso y distorsionan los resultados en la evaluación de los indicadores económicos y sociales. La condicionalidad por la vía de la renta media olvida que los procesos de distribución y redistribución de la riqueza no garantizan la asignación de recursos a los segmentos de población más vulnerables.

Los países de renta media, en especial aquellos clasificados como países de renta media alta, están siendo desplazados sistemáticamente como receptores de AOD sin considerar que la mayoría de los pobres del mundo viven en países de renta media. En esta lógica se supone también que contar con un mayor nivel de ingreso per cápita implica tener disposición y movilizar mayores recursos internos y externos para financiar el desarrollo, lo que permite depender menos de la AOD.

Sin embargo, la capacidad de movilizar recursos internos depende de factores que no están relacionados con el ingreso per cápita, como el nivel de ahorro, el grado de inclusión financiera, la capacidad de recaudación de los gobiernos y las políticas que se diseñen para lograrlo y el acceso a los recursos externos depende de factores que se encuentran más allá de los criterios del ingreso per cápita y dependen de condiciones externas que están fuera del control de los países.

También importante, en cuanto a la AOD es el manejo inadecuado de los recursos por parte de los receptores. Los problemas institucionales y de infraestructura, consustanciales a las condiciones de los países beneficiados con la asistencia, limitan su aprovechamiento óptimo y otros factores como la corrupción y el despilfarro invalidan también la efectividad de su utilización.

Una visión integral de todas las problemáticas asociadas a la AOD evidencia que existe una brecha importante entre los recursos disponibles y los necesarios para lograr las metas propuestas a nivel internacional. A pesar de las iniciativas para aumentar su cuantía e impulsar mejoras en la calidad y la eficacia de estos flujos, aún queda un amplio margen para mejorar su contribución efectiva en las economías receptoras.

Situación de los flujos privados

El capital privado es responsable de la mayor parte de los flujos financieros hacia las economías en desarrollo y la inversión extranjera directa se mantiene como la principal forma de obtener financiamiento proveniente de estas fuentes desde los años noventa del siglo pasado.

Las políticas diseñadas desde finales de los años ochenta por los países en desarrollo, bajo la dirección de las instituciones de Bretton Woods y en particular del FMI basadas en la apertura de la cuenta capital y financiera, desregulación, liberalización, privatización, desintermediación bancaria, tratamiento nacional al capital extranjero, rebajas y exenciones fiscales y tributarias, entre otras medidas de corte neoliberal, dieron resultado y se produjo un cambio en la orientación de los flujos privados- en forma de inversiones- hacia las economías en desarrollo de mayor desarrollo relativo.

Los flujos financieros privados presentan importantes limitaciones, responden fundamentalmente a los intereses de los oferentes en su búsqueda de una mayor rentabilidad y se dirigen a los mercados que mayores ventajas les proporcionen.

Su comportamiento es marcadamente procíclico y los cambios en las tasas de interés internacionales determinan salidas para aprovechar los diferenciales de tipo de interés y de tasas de cambio. De esta forma contribuyen a hacer más frecuentes y marcadas las depreciaciones cíclicas y los auges, imposibilitando una política de crecimiento estable.

Por otra parte, estos flujos generan costosas deudas. Los países receptores se ven obligados a pagar, por concepto de intereses y utilidades del capital externo, sumas que exceden el financiamiento recibido creando un círculo vicioso de endeudamiento que perpetúa las deformaciones de sus economías.

La deuda externa crece con rapidez y el pago de su servicio, junto a la extracción de ganancias por parte del capital transnacional, son dos de las razones fundamentales que se ocultan tras la eterna insuficiencia de ahorro interno de las naciones en desarrollo y su dependencia al capital transnacional.

Estos flujos presentan una marcada inestabilidad (ver gráfico numero 1) y sus bruscos movimientos pueden desencadenar una serie de desequilibrios macroeconómicos capaces de generar crisis o shocks de entrada o salida de capitales.

De manera general los flujos de inversión extranjera de cartera (IEC) especialmente los títulos de deuda (bonos) han mantenido una tendencia similar a la de la inversión extranjera directa (IED) en los últimos años, aunque por naturaleza resultan mucho más volátiles y susceptibles de cambiar de forma repentina en respuesta a las condiciones del mercado financiero.

Esta tendencia se consolida después de la crisis financiero-bancaria de 2008, por dos motivos. En primer lugar, la sustitución general de créditos bancarios por títulos de deuda, que ocurrió mientras los bancos reevaluaban sus carteras de crédito en los años que siguieron a la crisis, y por el incremento de los flujos provenientes de inversores extranjeros, que buscaban los mayores rendimientos en los países en desarrollo ante la compleja situación de las economías desarrolladas y la política de tasas de interés bajas y expansión cuantitativa.

La dependencia de la inversión de cartera a los cambios en el entorno convierte a estos flujos en una fuente de tensión y riesgo para los receptores y además requieren de mercados de valores con determinado nivel de desarrollo para maximizar sus rendimientos y diversificar sus instrumentos, por tanto, solo se mueven hacia las economías en desarrollo cuando se desaceleran las economías desarrolladas o las dinámicas coyunturales privilegian a las en desarrollo en término de rendimientos esperados.

Mientras que la inversión de cartera solamente representaba el 9% de los flujos privados hacia las áreas en desarrollo entre 1978-81, alcanzó el 44% en el bienio 1990- 91 en el contexto de la crisis en las economías desarrolladas. (BM, 1998)

Resulta muy ilustrativo el comportamiento de éstos flujos en los años noventa, especialmente entre 1990-97 en que las economías en desarrollo recibieron abundantes capitales externos porque los montos de IEC se elevaron de 24, 7 millones en 1991 a 104,9 en 1995 para comenzar a decrecer a partir de 1995 con solamente 38,3 millones en el contexto de la «media década perdida» entre 1997-2003 por efecto de la crisis asiática en que se produjo una drástica reducción de los flujos hacia las economías en desarrollo. (Ocampo, 2001)

Entre 2014 y 2015 hubo nuevamente una caída de los flujos netos de cartera —en particular, de los bonos—, que coincidió con la desaceleración de las economías en desarrollo y la incertidumbre que los rodeaba debido a la caída de los precios de las materias primas y el aumento del índice de volatilidad en la segunda mitad de 2015 que se mantuvo hasta el 2017. (CEPAL, 2018).

En el 2017 aumentaron de forma sostenida hasta el 2018 en que retomaron la senda negativa tanto en el mercado de bonos como acciones y que se conserva hasta la actualidad en el contexto de la crisis global. El incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y el incremento de los rendimientos de los bonos del tesoro generaron cambios en las estructuras de las carteras que implicaron salidas de flujos desde los mercados emergentes y en desarrollo.

La inversión extranjera directa (IED), por su parte, se ha imbricado profundamente en la estrategia capitalista de dominio global, con un desempeño clave de las empresas transnacionales y los países desarrollados se presentan como los principales receptores y destinos en términos de inversiones acumuladas.

Dentro de los flujos privados la IED presenta atractivos potenciales importantes. Se considera un financiamiento más estable y de más largo plazo que, al menos en teoría, debe mejorar los niveles de inversión, productividad y competitividad; además de generar empleo, garantizar la transferencia de tecnologías y propiciar la utilización de capacidades instaladas en las naciones beneficiadas.

Realmente algunas de las presunciones con respecto a la IED no se constatan en la realidad. Cada vez se borran más claramente las diferencias entre la IED y la IEC pues la primera se distancia, cada vez más, del sector productivo y se comporta como un flujo de corto plazo. Sólo un tercio de los flujos de IED se dedica a la acumulación de capital fijo. (CEPAL, 2018)

El crecimiento del mercado de derivados y los fondos de cobertura dificultan distinguir unos pasivos de otros y la innovación permite que los inversores tengan una liquidez semejante a los instrumentos de corto plazo. Una subsidiaria puede reinvertir sus utilidades en activos financieros y parte de la IED puede repatriarse sin que se registre como salida de IED.

Por otro lado, el análisis de su contribución a los receptores pasa por diversos factores y las sinergias positivas que se supone se derivan de su radicación no son automáticas. Es un flujo selectivo y la mayoría de los países en desarrollo no califica como destino prioritario lo que determina su alto grado de concentración en los de mayor desarrollo relativo que presentan mejores atractivos entre los cuales se destacan el tamaño del mercado, la apertura, menores costos de transacción, institucionalidad fuerte y el menor riesgo país.

Desde la crisis del 2007-2009 se ha producido una desaceleración en la IED global, luego de alcanzar un nivel record en el 2007 sus flujos han tenido un comportamiento tendencial a la baja con mayor dinamismo hacia las economías en desarrollo emergentes.

Varios factores inciden en este resultado entre los que destacan la fragilidad de la economía internacional, la política económica-norteamericana especialmente monetaria y fiscal, los elevados riesgos geopolíticos y económicos, el comportamiento inestable de los precios de los productos básicos junto a las persistentes vulnerabilidades globales.

Como resultado de la crisis 2007-2009 las tasas de interés bajaron dramáticamente intentando garantizar dinero para la inversión productiva y se mantuvieron así durante 9 años en un contexto de políticas monetarias expansivas, inyecciones de liquidez y compra de activos.

La «gran corrección» todavía no se produce, pero las expectativas al alza han provocado salidas de capital a depósito en un número importante de economías, especialmente en desarrollo y en particular en América Latina, que terminó con el período expansivo y con otro ciclo de acceso a financiamiento internacional más expedito y en mejores condiciones. El incremento del valor del dólar ha elevado el endeudamiento y el riesgo.

El escenario internacional es cada vez más complejo, incierto y vulnerable. En particular, las políticas proteccionistas y los conflictos entre potencias han generado un clima acentuado de incertidumbre cuyas acciones ponen de manifiesto la amplitud del problema al incluir comercio, control de inversiones, activos estratégicos, tecnologías de punta y seguridad nacional y geopolítica.

Este entorno está determinando un sesgo restrictivo en las políticas con respecto a la IED de tal manera que en el 2018 solamente el 66 % de las medidas dictadas en este sentido fueron a favor de la liberalización y el 34 % restrictivas de una u otra manera (UNCTAD, 2019). Desde los años noventa del pasado siglo las políticas y medidas concretas en materia de IED a nivel mundial se caracterizaron, en más del 90%, por el desmantelamiento de los controles, la apertura, tratamiento igual al capital doméstico y las ventajas fiscales lo que evidencia el sesgo restrictivo de los últimos años.

El peso relativo de la IED acumulada en las distintas regiones del mundo también varió en los últimos años. Los países capitalistas desarrollados (PCD) que recibían el 46% de las inversiones en 2014 pasaron a representar el 43% del total en el 2018; los países en desarrollo (PED) elevaron su participación del 50% al 54% y los antiguos países socialistas europeos pasaron del 4% al 3%. (CEPAL, 2019). Por países, Estados Unidos es el principal receptor y emisor de flujos y China se consolida en el segundo lugar a nivel mundial y el primero dentro de las economías en desarrollo.

Por espacio de más de cinco décadas, las tendencias globales que han impulsado la inversión extranjera directa han tenido su principal promotor en las estrategias de las CTN, las políticas de los receptores y la consecuente firma de acuerdos y negociaciones entre las diferentes economías. Según informes de UNCTAD, hoy se identifican más de 3,000 acuerdos de Inversión que dictan reglas y establecen estándares para el desenvolvimiento de la actividad. (UNCTAD, 2019).

La mayoría de los acuerdos firmados a lo largo de más de 50 años han perseguido el objetivo de incrementar la inversión extranjera hacia las áreas en desarrollo, en general, esto se ha cumplido, no así sus objetivos, que descansaron en impactar positivamente en el crecimiento de las economías.

Dentro de las consecuencias positivas que se esperaban de la IED destacan las siguientes: Incremento de las exportaciones, mejoras en la competitividad, generación de empleo, incremento de los Ingresos fiscales (impuestos y regalías), derrames productivos, comerciales y tecnológicos a las empresas domésticas, encadenamientos productivos, mejoramiento de servicios e infraestructura y de la competitividad sistémica, capacitación de recursos humanos.

Sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que en los resultados prevalecen actividades que operan en forma de enclaves, bajo nivel de procesamiento local, escasos ingresos fiscales, contaminación ambiental, producción de bienes y servicios no competitivos, problemas regulatorios y de competencia, disputas provenientes de compromisos internacionales, desplazamiento de empresas locales, estancamiento en ventajas estáticas, limitados encadenamientos productivos (trampa de bajo valor agregado) e incentivos insostenibles.

En muchas ocasiones las inversiones que se realizan no tributan realmente a la formación bruta de capital pues se concentran en fusiones, adquisiciones y privatizaciones y no en nuevas inversiones que atraigan capitales frescos y desarrollen nuevos productos.

Estos problemas llevan a la necesidad de avanzar en el diseño y funcionamiento de las políticas para la IED e integrarlas a las estrategias de desarrollo domésticas elaborando un marco estratégico para su incorporación y asimilación con prioridades y lineamientos estratégicos bien definidos. La clave del éxito de un proceso de captación de inversión extranjera radica en diseñar políticas que permitan su integración en las estrategias de desarrollo nacionales.

Una correcta política en el manejo de la IED demanda reforzar las capacidades negociadoras y la calificación y preparación de los equipos que se formen en este sentido. Resulta imprescindible incorporar los objetivos de desarrollo en la política de IED y garantizar el cumplimiento de los acuerdos avanzando en el establecimiento de mecanismos para la promoción y operación y para estimular el comportamiento responsable de los inversionistas.

La movilización de más recursos externos debe ir acompañada de la promoción de nuevos instrumentos y mecanismos para financiar el desarrollo social y productivo. La aparición de una gama de instrumentos y mecanismos financieros innovadores diseñados para movilizar y canalizar más flujos hacia las áreas en desarrollo constituye uno de los principales cambios en el panorama del financiamiento.

Pero estos mecanismos deben proporcionar a los países en desarrollo flujos financieros estables, predecibles y bien dirigidos desde el punto de vista sectorial para lo cual resultan imprescindibles las políticas públicas. Más de medio siglo en el análisis de los flujos internacionales de capital nos permite arribar a las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

- El comportamiento de los flujos internacionales de capital se caracteriza por la consolidación de asimetrías, dependencia vertical y condicionalidad de ejecución desde los donantes hacia los receptores.
- El movimiento internacional de los flujos de capital pone en riesgo la prosperidad, el crecimiento y la independencia de los receptores si no existe una política de regulación y absorción correctamente diseñada por las autoridades domésticas.
- El reto de movilizar un volumen adecuado de fondos públicos y privados que se complementen resulta muy complejo por las diferentes motivaciones que rigen sus movimientos, sin embargo, un buen número de razones permiten concluir que esta es una condición necesaria para la efectividad de los resultados en materia de flujos externos.
- Los flujos provenientes de fuentes oficiales mantienen su insuficiencia cuantitativa y condicionalidad a los intereses geoestratégicos de los donantes.
- Los flujos privados se mantienen como la principal fuente de ahorro externo y a la inversión extranjera como su principal instrumento.
- Las autoridades domésticas deberán diseñar políticas de desarrollo en las cuales la utilización de los flujos internacionales sea una variable dependiente en función del cumplimiento de tales objetivos.
- A pesar de los avances y el seguimiento internacional de los flujos internacionales de capital en sus diferentes modalidades e instrumentos es más el discurso y las metas inmersas en los debates que los logros y realidades que pueden constatarse.

Bibliografía

- Banco Mundial (1998): Global Development Finance.
- Banco Mundial (2017). Migration and Remittances. Recent developments and outlook.
- Banco Mundial (2018a): Global Development Finance.
- Banco Mundial (2018b): Informe sobre el desarrollo mundial.
- CEPAL (1990): Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.
- _____ (1996): Quince años de desempeño económico de América Latina y el Caribe: 1980-1995.
- _____ (2001): Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2015): Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2016): Panorama de la inserción mundial de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2018): Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de políticas.

- _____ (2019): Estudio Económico de América latina y el Caribe: El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión a la región.
- _____ (2019): Inversión extranjera en América Latina y el Caribe
- FFRENCH, Davis y GRIFFITH-JONES, Stephany, (compiladores), (1995). «Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas», Serie de Lecturas de Trimestre Económico, No.81.
- García, M. (2015): Flujos financieros hacia las economías en desarrollo. Libro texto de REI II, CIEI. UH
- GRIFFITH-JONES, Stephany, (2000). «Una arquitectura financiera internacional para prevenir las crisis». En: FFRECHS-DAVIS, Ricardo. Crisis financieras en países exitosos, Chile, Mac Graw-Hill.
- GARCÍA – ARIAS, J. (2015): «Financiación innovadora para el desarrollo», en José Antonio Alonso (director), Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la Agenda de Desarrollo post-2015, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, pp. 41-45.
- FMI (1999). Perspectivas de la economía mundial.
- NACIONES UNIDAS (2001): Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación al Desarrollo, A/55/1000, Nueva York.
- _____ (2002): Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, A/CONF.198/11, Monterrey.
- _____ (2003). Declaración de Roma. A/CONF.2008/L. París
- _____ (2005): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad, II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, París, <www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- _____ (2008): Declaración de Doha sobre el Financiamiento para el Desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, A/Conf.212/L.1/ Rev.1, Doha.
- _____ (2015): Documento Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, A/Conf.227/L.1, Addis Abeba.
- OECD (2015): Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action, OECD Publishing, París, <<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en>>, Fecha de consulta: 19 de mayo de 2016.
- _____ (2018): Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, OECD Publishing, París, <<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2018-en>>, Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2018.
- Ocampo, J.A. (2001): Más allá del Consenso de Washington. Revista Economía. UNAM. Volumen 3 número 7
- Ocampo, J.A. y M.L. Chiappe (2004), “Regulación de la cuenta de capitales y regulación prudencial anticíclica en los países en desarrollo”, en José Ocampo y Andreas Uthoff (eds.), Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional, Libros de la CEPAL, Santiago de Chile, cap. 3
- PÉREZ RODRÍGUEZ, V. (2016): “Financiación para el Desarrollo: un análisis de nuevas alternativas”, Tesis de Doctorado, Universidad de La Habana, La Habana.
- UNCTAD (1980), Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement.
- _____ (2015): Trade and Development Report 2015: Making the international for development financial architecture work, Naciones Unidas.
- _____ (2019): World Investment Report.

LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOOD (IBW) EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS: ¿QUÉ HA CAMBIADO?

THE BRETTON WOODS INSTITUTIONS (BWI): WHAT HAS CHANGE?

Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez

<https://orcid.org/0000-0003-0389-5885>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de la Habana, Cuba

marlens@ciei.uh.cu

RESUMEN

El artículo se propone revisar la historia crítica de las IBW, particularmente de los últimos 50 años, con el propósito de evaluar su desempeño, su capacidad de reacomodo y la efectividad de sus políticas. La periodización que se propone para el análisis responde a las grandes crisis que han tenido que afrontar dichas instituciones y que convenientemente se han agrupado en tres etapas. La primera coincide con la quiebra de Bretton Woods en los 70's y la crisis de la deuda de los 80's; la segunda corresponde a los 90 y primera mitad de los 2000's caracterizada por la recurrencia de crisis en los mercados emergentes y; la tercera, abarca desde la crisis subprime hasta la actualidad. La idea es identificar los puntos en común y las diferencias en la capacidad de respuesta del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a esos episodios de crisis y sintetizar lecciones aprendidas.

Palabras claves: FMI, BM, crisis, reforma, arquitectura financiera internacional.

ABSTRACT

The article sets out to review the critical history of IBWs, particularly over the past 50 years, in order to assess their performance, rearrangement capacity, and the effectiveness of their policies. The periodization proposed for the analysis responds to the great crises that these institutions have had to face and that have conveniently been grouped into three stages. The first coincides with the bankruptcy of Bretton Woods in the 1970s and the debt crisis of the 1980s; the second corresponds to the 90 and first half of the 2000's characterized by the recurrence of crises in emerging markets and; the third covers from the subprime crisis to the present day. The idea is to identify likenesses and differences in the International Monetary Fund's (IMF) and World Bank's (WB) response capacity to these crisis episodes and to synthesize lessons learned.

Key words: IMF, WB, crisis, reform, international financial architecture.

Clasificación JEL: F30, F33, F39

Introducción

Las instituciones rectoras del Sistema Monetario Internacional (SMI) actual -el FMI y el BM- siguen siendo las mismas que se establecieron en Bretton Woods en 1944 y constituyen el único componente “químicamente puro” que queda del sistema patrón dólar. Desapareció la base áurea del sistema con la declaración de la inconvertibilidad del dólar en oro en 1971, se eliminaron los tipos de cambios fijos en 1973 y el US dólar, aunque sigue siendo la moneda centro del SMI, comparte su hegemonía con el euro.

De modo que el FMI y el BM han desarrollado durante más de 70 años una excelente capacidad para adaptarse a los cambios acontecidos la economía mundial y así, seguir desempeñando las funciones que a cada una de ellas les fueron asignadas; al Fondo como prestamista de última instancia y garante de la estabilidad financiera internacional y, al BM como banco de desarrollo de carácter multilateral.

A pesar de que ambas entidades han transitado por diferentes etapas en su desarrollo y se han venido reacomodando para no perder su hegemonía, en las últimas tres décadas, se han apreciado interesantes procesos regionales de rediseño de la arquitectura financiera en Asia y América Latina que cuentan con sus

propias instituciones. En el caso de Asia se refuerza la Iniciativa Chian Mai⁶⁷, en América Latina emergen bancos de desarrollo de nuevo tipo como el Banco del Sur y el Banco del ALBA y también germinan mecanismos de compensación de pagos como el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). Adicionalmente, aparece el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD) y el Banco Asiático de Infraestructura y Desarrollo (BAII) al amparo de las nuevas tendencias de regionalismo que caracteriza a la economía internacional y en correspondencia con los cambios geopolíticos experimentados en las últimas décadas.

De cualquier manera, estas instituciones complementan y de ningún modo sustituyen a las de Bretton Woods. Si bien la naturaleza de las mismas coincide con los criterios de fondos de reserva y bancos de desarrollo, sus ámbitos de acción son totalmente diferentes y por tanto también su alcance. Erróneamente se ha tratado de sobredimensionar el papel de algunas de estas entidades como es el caso del NBD y el BAII presentándolas como sustitutos perfectos del FMI pasando por alto la naturaleza diferenciada de estas instituciones.

El artículo se propone hacer un recorrido por los últimos 50 años de funcionamiento del FMI y el BM con el propósito de evaluar su desempeño, su capacidad de reacomodo y la efectividad de sus políticas. La periodización que se propone para el análisis responde a las grandes crisis que han tenido que afrontar dichas instituciones y que convenientemente se han agrupado en tres etapas. La primera coincide con la quiebra de Bretton Woods en los 70's y la crisis de la deuda de los 80's; la segunda corresponde a los 90 y primera mitad de los 2000's caracterizada por la recurrencia de crisis en los mercados emergentes y; la tercera, abarca desde la crisis subprime (2008) hasta la actualidad.

La idea es identificar los puntos en común y las diferencias en la capacidad de respuesta del FMI y el BM a las diferentes crisis a las que se ha tenido que enfrentar con el objetivo de sintetizar lecciones aprendidas y hacer, al mismo tiempo, otras lecturas sobre lo que todavía en 76 años al menos el FMI no ha logrado aprender.

De modo que no se trata de evaluar la evolución del Sistema Monetario y Financiero Internacional (SMFI) en su totalidad sino sólo de sus instituciones las cuales desempeñan un papel esencial al ser las que lubrican -a través de sus funciones- todo el complejo engranaje sobre el cual se erige el mismo.

I. El desempeño del FMI y el BM durante los 70's y los 80's.

Antecedentes necesarios...

Durante la posguerra, dinamizar el comercio internacional requería de un nivel de liquidez internacional en dólares que sólo podía mantenerse a partir de déficits comerciales en Estados Unidos, única vía que tenía a su disposición este país para inyectarle liquidez al SMI. Así, fluyeron, entre finales de la década del cincuenta e inicios de los sesenta, un volumen considerable de dólares a nivel global que se depositaron en bancos extranjeros, fundamentalmente en Europa y que luego comenzaron a prestarse en forma de créditos comerciales. De esta forma se va desarrollando el euromercado que, durante los setenta, se convierte en un acreedor importante para América Latina en un contexto de auge de los créditos externos.

Uno de los objetivos "declarados" del FMI cuando se creó era el de *fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantuvieran regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones competitivas*. Sin embargo, después del retorno a la convertibilidad de las monedas europeas a fines de los años 50's y el fortalecimiento del marco alemán, el yen japonés y el franco francés para fines de los 60's, las presiones para mantener la paridad cambiaria establecida en Bretton Woods eran cada vez más fuertes y más incierta la capacidad del Fondo para evitar depreciaciones del tipo de cambio.

Devaluar el dólar no parecía muy conveniente porque reafirmaría la ya visible debilidad de la economía norteamericana como resultado de la guerra de Viet Nam, la mayor inflación y los problemas de competitividad. Alemania, por su parte, tampoco estaba dispuesta a revaluar su moneda y, el FMI presiona sin éxito a Francia en la conferencia de ministros de economía de Bonn en 1968 para que devaluara el franco en

⁶⁷Se trata de una red de acuerdos bilaterales de SWAP de monedas entre los países de la ASEAN + 3. Descansa en tres pilares fundamentales: asistencia de liquidez, monitoreo y supervisión y tipo de cambio y otras políticas de cooperación.

un 15% por lo que las tensiones inflacionarias intentaron manejarse por la vía fiscal hasta que dan al traste en 1971. (Ugarteche, 2009:22)

Por otro lado, ante los visibles problemas de liquidez del SMI y para intentar mantener los tipos de cambios fijos, el FMI crea en 1964 los Derechos Especiales de Giro (DEG)⁶⁸ los cuales, a pesar de ser claramente insuficientes, lograron suplir el déficit de oferta de dólares en el corto plazo.

Los años 70's...

En agosto de 1971, tuvo lugar una conferencia de ministros de economías en el Instituto Smithoniano de Washington DC donde hubo consenso en que el dólar debería devaluarse a pesar de sus implicaciones para Estados Unidos. “Así, sin mediar ninguna consideración hacia los otros miembros del FMI, ante la solicitud de Francia de que Estados Unidos le pagara en oro el déficit comercial acumulado, el presidente Nixon decidió terminar con la relación oro-dólar liberando los mercados del oro y de divisas desde ese momento”. (Ugarteche, 2009:23)

Esto demuestra la asimetría con la cual el Fondo ha tratado a sus países miembros y el estrecho vínculo que siempre ha existido entre éste y los Estados Unidos. Dicha institución desde sus inicios ha sido funcional a los intereses de los Estados Unidos y este país, como principal accionista, la ha manipulado a su más absoluta conveniencia unas veces poniéndola de escudo para lograr sus propósitos y otras ignorándola totalmente.

Un pasaje de la historia de los estrechos vínculos entre el FMI y EE.UU cuenta la manera tan intempestiva en que el entonces director gerente del FMI (Schweitzer) conoció sobre el derrumbe de uno de los pilares de Bretton Woods (la convertibilidad del dólar en oro). ‘Schweitzer fue invitado con una hora de anticipación a participar en una reunión del Tesoro de los Estados Unidos, junto con el presidente de la Reserva Federal Paul Volcker (el secretario de estado Connolly estaba en la Casa Blanca) quien le informó acerca de los elementos principales del Programa de Nixon [...] Luego Schweitzer pudo ver el discurso de Nixon por la televisión’ (Ugarteche, 2009:24). De modo que Estados Unidos actuó de manera unilateral demostrando su típica impunidad para cambiar las reglas del juego a nivel global y para manipular a las instituciones multilaterales a las que pertenece por su condición de accionista mayoritario.

En resumen, hasta 1971, el FMI se focalizó en mantener la estabilidad cambiaria, los equilibrios en las balanzas de pagos y políticas fiscales sanas. Sin embargo, la quiebra de Bretton Woods supuso un cambio del convenio constitutivo del FMI con vista a definir las funciones que asumiría la institución en un nuevo contexto. La Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo en 1978, significó, en la práctica, la modificación de los pilares básicos de Bretton Woods. Se reconocen los tipos de cambios flotantes con lo cual los países miembros podían optar por el tipo de cambio de su conveniencia y se refuerza la función del FMI como prestamista de última instancia y supervisor de las políticas macroeconómicas.

De modo que los años 70's fue una década de reacomodo del FMI en correspondencia con tres fenómenos cruciales. Primero, la ruptura de Bretton Woods y la conformación de un nuevo SMI donde se le confieren más poderes a la institución. Segundo, el exceso de liquidez a nivel internacional que caracterizó esa década y la mayor importancia que desempeñaron los bancos privados en la estructura del financiamiento externo de los países subdesarrollados en detrimento de los flujos oficiales. Tercero, el cambio que se gestó en el patrón de funcionamiento de la economía mundial. La mayor importancia que adquirieron las relaciones financieras sobre las comerciales dentro del sistema de relaciones económicas internacionales en aquella época era una expresión de que se comenzaba a dar un nuevo fenómeno: el desplazamiento entre fracciones dominantes del capital internacional, el capital productivo estaba siendo desplazado por el capital financiero⁶⁹.

⁶⁸Se trata de un activo adicional de liquidez, una moneda escritural compuesta en aquel momento por 16 monedas. Posee un tipo de cambio y una tasa de interés que varía en función de las variaciones de las monedas que conforman la cesta. Su mecanismo de asignación a los países miembros del Fondo es en función de la cuota aportada y sólo puede utilizarse para realizar transacciones con el FMI. Actualmente está conformada por el US\$, el euro, el yen japonés, la libra esterlina y el yuan chino. La aprobación del DEG, supuso la primera enmienda al Convenio Constitutivo del FMI en 1969.

⁶⁹Esto significa que los movimientos de capitales –básicamente los créditos externos- dejan de ser asumidos como un simple residuo de los movimientos de mercancías, por la vía de cubrir sus déficit o los de la cuenta corriente, y se presentan

En este contexto, se redujo la función del Fondo como prestamista y pasó a cuestionarse ampliamente su ejercicio de supervisión y su mecanismo de alerta temprana. El FMI no alcanzó entender que ya en los 70's la capacidad de pago de América Latina era dudosa, que técnicamente la región ya afrontaba una crisis de deuda sólo que la misma se aplazó por la lluvia de dinero fresco que prevaleció durante ese decenio y que generó un entorno de crédito alegre que alimentó aún más el endeudamiento acumulado.

Desde el punto de vista de las políticas, con la aparición de la facilidad ampliada de crédito en 1975 para aquellos países que presentaran desequilibrios externos de naturaleza estructural y que por tanto requerían de mayor tiempo para lograr el ajuste, surgen los programas de ajuste de mediano plazo donde se explicitaban un conjunto de políticas que promovían la liberalización económica y que, a juicio del Fondo, eran las pertinentes para corregir los desequilibrios. De esta forma, la condicionalidad de los préstamos se convierte en una práctica común en el funcionamiento del FMI.

Los años 80's...

Con la crisis de la deuda de 1982, el FMI refuerza su función como prestamista y pasa a jugar un papel decisivo en la formulación de las políticas macro y en los procesos de renegociación de deuda.

La naturaleza anti cíclica del financiamiento multilateral se reafirmó durante los 80's cuando se cerraron prácticamente todas las corrientes de flujos financieros hacia los países de América Latina y el financiamiento del FMI y el BM fungieron como amortiguadores aunque no lograron compensar la caída de los flujos privados. Esto explica el papel que desempeñaron los flujos oficiales en la estructura del financiamiento externo durante los años 80's, particularmente los de carácter multilateral.

Sin lugar a dudas, el fenómeno de la deuda desempeñó un papel determinante en el estallido de la crisis económica de América Latina, en su posterior desenvolvimiento y en la redefinición del modo de funcionamiento de las economías latinoamericanas, donde el eje ordenador de todos sus componentes fue precisamente los intentos de pagar la deuda.

La deuda y su pago se convirtieron en piezas claves para justificar las modificaciones de carácter neoliberal que se estaban produciendo en las economías latinoamericanas, ya que aceptando la idea de que había que pagar a cualquier costo, se hacía más fácil imputar todos los cambios que, de hecho se impusieron en el funcionamiento económico regional asociados al papel del Estado, a las privatizaciones, a la generación de grandes superávits comerciales vía contracción de las importaciones, entre otros.

Estas medidas se etiquetaron como el Consenso de Washington y fueron impulsadas por el FMI y el BM a través de las políticas de ajustes que exigían a los deudores y que se tradujeron en un reforzamiento de la condicionalidad del financiamiento. Las recetas neoliberales se impusieron de manera generalizada en todos los países de la región, la presencia del FMI pasó a ser obligada en los procesos de renegociación de deuda en los marcos del Club de París y para fines del decenio la institución comenzó a ser ampliamente criticada por la credibilidad y efectividad de las políticas aplicadas (esencialmente corto placista y de contracción de demanda). En la práctica, comenzaron a recomendarse las mismas recetas de políticas para contextos diferentes lo que trajo como resultado la recurrencia de crisis en las economías emergentes durante los 90's.

En el caso del Banco Mundial, "... durante los 80's se revisan los programas sectoriales y estructurales con énfasis en las repercusiones que estos tenían para el sector externo de las economías. El crecimiento sobre la base de ajustes estructurales, ganó fuerza como línea de pensamiento en ese período y es un criterio que aún hoy, en lo esencial, se mantiene. Dicho enfoque articula el proceso de inversión con las condiciones imperantes en la economía internacional por la dinámica que esta le imprime al comercio exterior y al flujo de capitales. En él se privilegian los factores que determinan la competitividad externa de la economía y se promueven reformas que superan la estrechez de las políticas correctivas de tipo cambiario, fiscal, salarial y

ahora como determinantes del comportamiento de la balanza de pagos en general, no sólo la de bienes. O sea, los flujos de capitales comienzan a autoreproducirse con extraordinaria autonomía respecto de las exigencias de importación y esto incidió en la filosofía de las políticas del FMI.

crediticia, abarcando campos más extensos y definitorios con vista a desarrollar el sector externo y así garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros contraídos con los acreedores. (García, 2010:77)

A mediados de los 80's, el BM desarrolla los préstamos de ajuste estructural, conocidos también como Préstamos de Apoyo de Reformas de Políticas formulados bajo una lógica que permitía, a través de varias acciones de políticas –con sesgo claramente neoliberal- incidir en el comportamiento del sector público y privado.

Los vínculos entre el FMI y el BM se reforzaron fuertemente en los 80's y en cierta forma la línea divisoria entre los campos de acción de cada situación se hace algo difusa. A mediados de la década “[...] el FMI modifica su esquema cortoplacista de ajuste de la demanda agregada, introduciendo medidas por el lado de la oferta con una perspectiva de más largo plazo y por su parte, el Banco Mundial con sus préstamos de ajuste estructural, abarcó áreas operativas del primero, reconociendo que la estabilización macroeconómica debería preceder reformas más profundas”. (García, 2010:80)

Esto trajo como resultado un reforzamiento de la condicionalidad que llegó a manifestarse como una condicionalidad cruzada, ya que, el no cumplimiento de las exigencias planteadas por el FMI, invalidaban el acceso a recursos del Banco Mundial y viceversa.

II.- El FMI y el BM durante los 90's y los 2000's.

La inestabilidad financiera y secuencia de crisis que caracterizó la década del 90 puso de manifiesto los problemas de institucionalidad del SMI, particularmente los problemas de credibilidad de las políticas recomendadas por el FMI y su miopía en el manejo y prevención de la crisis. En la práctica, durante esta etapa, la institución desempeñó mejor su función de bombero que de policía, fue más exitoso rescatando a economías de crisis que no pudo evitar y que contribuyó a generar, que ejerciendo su función de supervisión.

El FMI socorrió a México cuando se desató la crisis de 1994 calmando los temores de los inversores respecto a la capacidad de pago del país. Las crisis asiáticas fueron abordadas con prontitud por el FMI, que intervino rápidamente en Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, tras el estallido de sus respectivas crisis. Sin embargo, el Fondo, alegando su preocupación sobre el riesgo moral, decidió no rescatar a Argentina durante la suspensión de pagos y la devaluación que dio al traste con la caja de conversión en el 2001. El país ya había convenido un crédito *stand-by* en marzo del 2000 (que fue ampliado en enero y septiembre de 2001 hasta 21.600 millones de dólares) por lo que el FMI estaba al tanto de los problemas que se acumulaban pero no los consideró. De hecho, le retira su apoyo justo antes y después de la crisis de pagos. (Frenkel, 2003:50)

Con relación a las políticas, el Fondo también fue inconsistente y errático cambiando su diagnóstico cuando no lo quedaba otra alternativa que aceptar sus errores. En los primeros años de los 90's, el Fondo no sólo amparó conceptualmente las políticas de tipo de cambio fijo y apreciado, incluyendo el régimen de convertibilidad adoptado por Argentina en 1991 sino que las respaldó con recursos financieros. La crisis mexicana demostró los desatinos de esas políticas y entonces el Fondo cambia de opinión y comienza a recomendar políticas de cambio flotante aunque sin dejar de defender aquellas de tipo de cambio fijo de gran rigidez institucional y legal —como los sistemas de junta monetaria o la dolarización. (Frenkel, 2003:50)

En síntesis, durante los 90's el FMI adoptó posiciones extremas, más fundadas en creencias acerca de las virtudes autoestabilizadoras de los mercados que en un balance cuidadoso de la experiencia particular de cada economía⁷⁰. Recomendó la apertura indiscriminada de la cuenta de capital y financiera en un contexto de desregulación y liberalización financiera internacional⁷¹, promovió a ultranza la privatización de las economías

⁷⁰El papel desempeñado por el Fondo en la transición de las exiguas economías socialistas a economías de mercado después de la caída del muro de Berlín, es un ejemplo de la práctica seguida por la institución de aplicar las mismas recetas de política en contextos diferentes.

⁷¹ En determinado punto comenzó a percatarse de los impactos negativos de tal volatilidad pero esto no significó un abandono de esta política.

y apostó en un primer momento por la dolarización, los tipos de cambios fijos o semifijos hasta que descubre sus visibles inconvenientes y aboga por el tránsito hacia un régimen cambiario flexible.

Por otro lado, los vínculos entre el FMI y el BM que se había reforzado en los 80's comienzan a distanciarse en los 90's a partir de ciertas discrepancias con relación a los objetivos de política y la necesidad de que cada institución se focalizara en los mandatos que les fueron asignados con su creación.

Nuevamente se pone a prueba la capacidad de adaptación de las IBW que no pudieron dejar de tomar nota sobre las lecciones aprendidas durante el manejo de la crisis de la deuda y relacionadas esencialmente con ‘...lo peligrosas que resultan las políticas de manejo de la demanda en el corto plazo sin tener en cuenta los requerimientos de mediano plazo, los efectos contradictorios que conlleva la manipulación de las tasas de cambio, la necesidad de respaldar las políticas macroeconómicas con estrategias estructurales que afrontasen los severos problemas de orden social que emergían con fuerza tras los ajustes neoliberales, y la imperiosa necesidad de enfrentar el problema de la deuda sobre bases más flexibles’’. (García, 2010:80-81)

No obstante, para fines de los 90's e inicios de los 2000's ambas instituciones afrontan de manera conjunta – aunque desde sus respectivos campos de acción- tres procesos importantes a nivel global. El primero referido al tratamiento de la deuda externa de los países subdesarrollados, el segundo relacionado con el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI) y, el tercero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Agenda Internacional de Financiación al Desarrollo que definía claramente los compromisos contraídos por las IBW con la comunidad internacional y que van más allá del financiamiento⁷².

Con relación a la deuda, en 1996 el FMI y el BM lanzan la iniciativa HIPC's (*Heavily Indebted Poor Countries*) con el objetivo de llevar a niveles sostenibles el endeudamiento externo de este grupo de países y en 1999 proponen la HIPC's reforzada, una versión flexibilizada de la anterior. Dicha propuesta, aunque claramente insuficiente, se constituyó en la primera respuesta coordinada por parte de los organismos financieros internacionales para enfrentar el problema de la deuda⁷³.

En el 2004, los Directorios del BM y el FMI aprobaron el Nuevo Marco de Sostenibilidad de la Deuda focalizado en el tratamiento de la deuda de los países de ingreso medio que se constituyó en la política oficial de las Instituciones Financieras Internacionales para atender los problemas de la deuda de este grupo de países. Un año más tarde ambas instituciones lanzan la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) que complementaba a la HIPC II⁷⁴ y que en cierta forma facilitaba el avance en la consecución de los ODM.

Con respecto a la AFI, en 1998 el FMI y el BM formularon una lógica de reforma del sistema financiero internacional que se acuñó como Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) y que contó desde sus inicios con una agenda⁷⁵ y con un foro de discusión sistemático (G-20)⁷⁶ para atender y monitorear las cuestiones asociadas a la implementación de la reforma.

⁷² Lo cual refleja el hecho de que los ODM primero y los ODS después abordan una amplia gama de temas relacionados con el mandato del FMI.

⁷³ Hasta el momento el Fondo había fungido como pieza clave en la estrategia acreedora frente al problema de la deuda al convertirse en el garante de los procesos de renegociación sostenidos en el Club de París, pero no había articulado ninguna propuesta propia.

⁷⁴ La IADM apunta a favor de países que hayan arribado al punto de culminación en la HIPC's. Propone un alivio (condonación) del 100% de la deuda multilateral e involucra al FMI, el BM y el Fondo Africano de Desarrollo. En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo también decidió suministrar alivio de la deuda adicional (“más allá de la Iniciativa para los PPME”) a los cinco PPME del continente americano.

⁷⁵ Los elementos centrales de la agenda propuesta en 1998 eran: transparencia en materia de información; fortalecimiento y liberalización del sistema bancario y financiero; participación del sector privado en el manejo y prevención de las crisis; modernización de los mercados internacionales mediante la adopción de buenas prácticas; la reforma de las instituciones internacionales y; la adopción de políticas sociales y ayuda para los países pobres más vulnerables.

⁷⁶ Conformado por las ocho economías industrializadas más importantes: Alemania, Francia, Estados Unidos, Japón, Canadá, Italia, Gran Bretaña y Rusia; la Unión Europea y; once países emergentes: Argentina, Australia, Arabia Saudita,

El tema fue ampliamente debatido hasta que pasó la sensación de urgencia desatada con las crisis que sucedieron a las del sudeste asiático. Desde entonces el manejo internacional de la agenda para la reforma de la AFI pasó a depender de la mayor o menor impronta que el desempeño de la economía global le iba imponiendo, reforzándose en épocas de crisis y diluyéndose con los primeros síntomas de salida de las mismas.

Así, con el proceso de Financiación al Desarrollo en el seno de las Naciones Unidas (2000) regresa el debate y se incorporan dos elementos a la agenda impulsados por el propio FMI: la necesidad de una mayor utilización de las Cláusulas de Acción Colectiva⁷⁷ y de diseñar un nuevo Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana⁷⁸. Esta nueva discusión no duró más de tres años y luego vuelve a disiparse el tema hasta 2006-2007 que las IBW se plantean una reforma institucional de amplio alcance. Desafortunadamente, este intento de reforma quedó atrapado en el plano de las intenciones y el debate sobre la reconfiguración de la AFI vuelve a diluirse hasta 2008 que se reactiva compulsada por el contexto de crisis global.

En resumen, las IBW acumularon durante los 90's y buena parte de los 2000's problemas de credibilidad, prestigio, legitimidad⁷⁹, episodios de corrupción a lo que se le añade una crisis de recursos sin precedentes para mediados de la década. En general, el financiamiento otorgado por el FMI fue inestable y estuvo asociado en lo fundamental a los rescates realizados durante la secuencia de crisis que caracterizó los años 90's.

La crisis de recursos se asocia a la decisión de importantes prestamistas de pagar por adelantado sus deudas con el Fondo alentados por la mayor disponibilidad de reservas internacionales como resultado del ciclo alcista de los *commodities* durante la primera mitad de los 2000's. El FMI comienza a perder clientes, primero Brasil, Argentina, Serbia, Indonesia, Filipinas y Uruguay y luego le siguen otros prestatarios como Turquía, Ucrania, Pakistán, Bolivia y Ecuador.

Se estima que el FMI perdió el 88% de la cartera de préstamos entre 1992 y el 2007 y sus ingresos por concepto de cobro de intereses cayeron de 3 190 millones de dólares en el 2005 a 1 390 millones en el 2006⁸⁰. En mayo del 2007, alrededor del 50% de la cartera de préstamos vigentes del FMI estaba concentrada en un solo país de ingreso medio: Turquía. (Sánchez, 2008)

Este visible episodio de pérdida de influencia del FMI se exagera cuando los países del sudeste asiático, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante las crisis de los 90's, deciden enfocarse en el diseño de una arquitectura financiera regional para reducir la dependencia del FMI.

III.- El desempeño de las IBW: desde la crisis sub prime hasta la actualidad.

La crisis subprime le devolvió la vida al FMI, dicha institución fue rescatada como cualquier otra institución financiera en quiebra. La Cumbre del G-20 que tuvo lugar en Washington en noviembre del 2008, la primera

Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. No es hasta el 2008 que con la crisis subprime este foro alcanza protagonismo y comienza a ejercer la función para el que fue creado.

⁷⁷ El efecto de la cláusula es permitir a una determinada súper mayoría de tenedores de bonos pertenecientes a una emisión concreta acordar una reestructuración que obligue a todos los tenedores de la misma, reduciendo así la posibilidad de una moratoria desordenada de la deuda.

⁷⁸ El MRDS, a diferencia de las CAC, supone una agregación de los distintos instrumentos y la concertación de un acuerdo que tendría carácter vinculante para todos por decisión de la súper mayoría. De modo que, al agregarse los créditos a efectos de la votación, se puede aplicar a todos los existentes y no solamente a los títulos correspondientes a una misma emisión

⁷⁹ Los 2000 se caracterizó por una inestabilidad en la dirección de ambas instituciones. Michel Camdessus, después de haber dirigido el FMI durante 13 años, solicitó su renuncia en el 2000, luego Horst Koler ex Director General del FMI, presenta su dimisión en el 2004 y su sucesor Rodrigo Rato anunció inesperadamente su renuncia dos años antes de su mandato por razones personales. Paul Wolfowitz, el entonces presidente del BM se vio forzado renunciar a su cargo a mediados del 2007 después de ser acusado de nepotismo. Tampoco parece muy legítimo que ambas presidencias históricamente se hayan disputado entre europeos y americanos.

⁸⁰ Esta es una de las tantas paradojas de la institución, la extrema dependencia de sus ingresos del financiamiento que otorga para ayudar a solucionar las mismas crisis que pretende evitar.

después de la caída de *Lehman Brothers*, sirvió para empoderar nuevamente al Fondo y devolverle su liderazgo.

El relanzamiento del FMI marcó una nueva etapa de reacomodo de la institución, la crisis se desató en el corazón de los mercados maduros y si bien la misma se propagó a través de diferentes canales hacia las economías subdesarrolladas, impactó más severamente a países industrializados de Europa que pasaron a necesitar de los servicios del FMI.

De modo que el Fondo se enfrenta a nuevos clientes y esto lo obliga a reformular los mecanismos vigentes de apoyo a sus prestatarios. Diseña entonces un nuevo marco de crédito centrado en la modernización de la condicionalidad⁸¹; el lanzamiento de una Línea de Crédito Flexible; la flexibilización de los acuerdos *stand-by* tradicionales; la duplicación de los límites de acceso al financiamiento de la institución; la adaptación y simplificación de las estructuras de costos y vencimientos de los préstamos y; la eliminación de servicios financieros poco utilizados⁸².

Adicionalmente, desde el 2008, la Junta de Gobernadores comenzó a promover un conjunto de cambios institucionales inspirados en la lógica de reforma esbozada en el 2006 y paralizada desde su lanzamiento. Dicha reforma tenía dos objetivos: la consolidación de la gestión de gobierno a partir de una democratización de su estructura y el aumento de la solidez financiera de la institución.

La reforma de la estructura de gobierno descansaba sobre tres pilares: el aumento de las cuotas⁸³, la duplicación de los votos básicos y el diseño de una nueva fórmula de cálculo de las cuotas. En el 2010, la Junta de Gobernadores logra aprobar la implementación de la reforma y a partir de entonces se abrió un proceso de ratificación por los Estados miembros que se dilató por el veto de Estados Unidos; no fue hasta diciembre de 2015 que el Congreso aprueba la legislación que autoriza las reformas sobre el régimen de cuotas y la estructura de gobierno del FMI. De modo que en enero de 2016 es que se logran cumplir con todas las condiciones para su implementación.

Aunque sigue pendiente el tema de la nueva fórmula de cálculo de la cuota por ausencia de consenso, efectivamente se ha logrado avanzar en los otros aspectos relacionados con la democratización del FMI. Los principales resultados en esta materia son (FMI, 2016):

- Realineación de las cuotas. Transferencia de más del 6% de las cuotas relativas a los países de mercados emergentes y en desarrollo dinámico, y también de los países sobrerrepresentados a los subrepresentados.
- Aumento de las cuotas de todos los países miembros. Como resultado, Brasil, China⁸⁴, India y Rusia, clasifican entre los 10 principales miembros del FMI, junto con Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.
- Duplicación de los votos básicos. Se protegerán las cuotas relativas y el poder de voto de los países miembros más pobres.
- Democratización del Directorio Ejecutivo. Las economías avanzadas europeas se comprometieron a reducir en dos puestos su representación en el Directorio Ejecutivo y por primera vez, todos los cargos

⁸¹La flexibilidad que se propone consiste en focalizar y adecuar las condiciones del financiamiento a la solidez de las políticas y las variables macroeconómicas claves de los receptores de estos flujos. El Fondo se arroga el derecho de que cuando corresponda, hará un uso más frecuente de criterios de habilitación fijados de antemano (condicionalidad ex ante) en lugar de los criterios tradicionales (condicionalidad ex post) como base para brindar acceso a sus recursos. De modo que antes el Fondo daba financiamiento pero tenías que portarte bien y seguir sus recomendaciones de políticas, ahora si no te portas bien y no tienes unas políticas macroeconómicas sólidas, no te presta. Más de lo mismo.

⁸² Se derogan el *Servicio de Complementación de Reservas* y el *Servicio de Financiamiento Compensatorio*.

⁸³Dicho aumento se concibió en dos rondas: una que se hizo efectiva de manera automática y que propició el aumento de las cuotas a China, México, Corea y Turquía y; otra que prescribía un incremento global que se hizo efectivo en el 2016 en respuesta a la XIV revisión de cuotas del 2010.

⁸⁴ El mayor protagonismo de China en la institución favoreció el proceso de internacionalización del yuan. El 30 de noviembre de 2015, el Directorio Ejecutivo concluyó el examen que realiza cada cinco años de la cesta de monedas que componen el DEG y decidió la incorporación del yuan lo cual se hizo efectivo a partir del 1 de octubre de 2016.

del mismo estarán ocupados por directores ejecutivos elegidos por los países miembros⁸⁵. Los grupos integrados por siete o más países miembros ahora pueden designar a un director ejecutivo suplente adicional, lo que refuerza la representación de estos grupos en el Directorio.

Por su parte, el fortalecimiento de la solidez financiera se propuso del lado del gasto, recortar los mismos en un 6% en un período de tres años y reducir el número de funcionarios de la institución. Del lado de los ingresos, ampliar el abanico de inversiones de las reservas, invertir un porcentaje de los recursos derivados de las cuotas y realizar la venta de 400 toneladas de oro.

Desde su fundación, el FMI ha financiado los gastos principalmente a través de las actividades de concesión de crédito, pero se ha percatado de que ese mecanismo resulta insuficiente. De modo que en 2006 crea la Cuenta de Inversión e invierte sus reservas y en 2008, el Directorio Ejecutivo aprueba un nuevo modelo de ingresos, que incluía la creación de una dotación de fondos con las ganancias derivadas de la venta de una parte limitada de las tenencias de oro de la institución.

Para el 2009 ya se habían vendido 403 toneladas de oro equivalentes a un octavo de las reservas oro de la institución y que representaron algo más de 7 000 millones de dólares y se había respaldado la asignación de DEG⁸⁶ por un monto equivalente a US\$250.000 millones a fin de aportar liquidez al sistema económico mundial mediante la complementación de las reservas de divisas de los miembros del FMI. (Sánchez, 2009)

La Quinta Enmienda del Convenio Constitutivo, asociada al nuevo esquema de ingresos, entró en vigor en febrero de 2011 y autorizó la ampliación de las facultades de inversión del FMI con el objetivo de obtener un mejor rendimiento y afianzarla situación financiera en el futuro. En enero de 2013, el Directorio Ejecutivo adoptó un reglamento para la Cuenta de Inversión, que actualizó en agosto de 2015 tras analizarla estrategia de inversión de las reservas del FMI. (FMI, 2016)

En resumen, a mediados del 2009 se completaba un rescate al FMI equivalente a 1.1 millones de millones de dólares para que la institución pudiera, a su vez, recatar a las economías en crisis (Sánchez, 2009). Dicho paquete financiero resultaba de una combinación de medidas nuevas con otras previamente anunciadas que consideraba los compromisos de algunos estados miembros en el marco de los Acuerdos Bilaterales de Préstamos (ABP) y los Nuevos Acuerdos de Obtención de Préstamos (NAOP) del FMI⁸⁷, la venta de parte de las tenencias de oro y la nueva emisión de DEG.

Desde el punto de vista las políticas, lo que caracterizó esta etapa fue la resurrección del neoliberalismo que marcó una segunda vida para el Consenso de Washington, adaptado en esa ocasión a Europa. El Fondo, socorrió sin reparos a Islandia, Hungría, Pakistán y Ucrania con préstamos del orden de los 2 100 millones, 15 700 millones, 16 400 millones y 7 600 millones de dólares respectivamente. En los dos primeros casos los montos eran muy superiores al 1 000% de la cuota de los respectivos países, para Hungría representaba algo más del 800% y para Pakistán el 500%⁸⁸. Durante el 2009 la lista de países europeos que solicitó la asistencia del FMI creció: Latvia, Letonia, Bielorrusia, Rumania, Serbia, Bosnia, Moldavia y Grecia.

Con la llegada del brazo del Fondo a la eurozona se consolidaron los programas de ajuste y se utilizan los mismos procedimientos que antes, adaptados a los socios de siempre: los mercados financieros y las

⁸⁵ Antes, cinco de estos cargos estaban reservados para los directores nombrados por los países con las cinco cuotas más altas.

⁸⁶ Téngase en cuenta que desde 1997 estaba propuesta la IV Enmienda al Convenio Constitutivo para realiza una nueva emisión de DEG y no fue hasta el 2009 –bajo las presiones de la crisis– que se logra aprobar.

⁸⁷ Los NAOP constituyen una segunda línea de defensa para suministrar recursos adicionales al FMI a través de algunos de sus estados miembros y de instituciones financieras. En enero del 2020 se duplicaron esos recursos para el nuevo período 2021-2025. En cambio los ABP constituyen una tercera línea de defensa después de las cuotas y los NAOP.

⁸⁸ Los límites aceptados de cuotas consideran un tope anual de 100 % de la misma y un límite acumulativo de 300 %. Desde 1995 hasta fines del 2003, el financiamiento excepcional del FMI a México, Tailandia, Indonesia, Corea del Sur, Rusia, Brasil Argentina, Uruguay y Turquía, representó como promedio el 637 por ciento de la cuota de dichos países. (Sánchez, 2010)

transnacionales. Se vuelven a repetir los mismos errores, aparentemente cambia la retórica, pero se siguió impulsando el dogma neoliberal que se veneraba antes de la crisis.

No obstante, en materia de políticas se da un viraje interesante a partir del 2011 con respecto a la percepción del Fondo sobre la volatilidad de los flujos de capitales. Si bien no se aboga por la represión financiera se cuestiona la liberalización a ultranza. En el documento final de la Cumbre del G-20 que tuvo lugar ese año quedó claro que ya no resultaba obligatoria la apertura de la cuenta de capital y financiera bajo el marco legal de recomendaciones de política del FMI. Más bien se instaba a los países a encontrar un punto intermedio que les permitiera aprovecharse de los beneficios de los flujos de capitales, pero al mismo tiempo contar con un marco regulatorio y de supervisión sólido que garantizara un efectivo control de los mismos.

Otro dato interesante en la capacidad de adaptación del FMI tiene que ver con su inusitado empeño por establecer alianzas con las nuevas instituciones financieras que emergieron al amparo de los intentos regionales de rediseño de la arquitectura financiera. Si bien la proliferación de esos esquemas respondía a la lógica de reducir la dependencia de las IBW, la respuesta de las mismas fue reconocerlas y cooperar con ellas. De hecho, se definieron un conjunto de principios para facilitar tal cooperación bajo la premisa de que las mismas no eran excluyentes, sino más bien complementaban su desempeño. De esta forma, el marco en que iban a tener lugar los vínculos entre las IBW y las nuevas instituciones se fue definiendo en las cumbres del G-20.

Más recientemente, con la COVID-19 las IBW actuaron de manera inmediata tomando acciones para apoyar a los países durante la pandemia y el posterior proceso de recuperación de la actividad económica. En esta ocasión el FMI parece disponer de una mayor capacidad financiera para enfrentar la crisis. Con el reforzamiento de los Nuevos Acuerdos de Obtención de Préstamos y los Acuerdos de Préstamos Bilaterales, cuenta actualmente con un millón de millones de dólares, 4 veces más de lo que disponía cuando la crisis financiera global del 2008. (IMF, 2020)

Entre las principales acciones, el FMI duplicó el acceso a sus servicios de emergencia, aprobó alivio del servicio de la deuda para 25 países de bajo ingreso a través del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes reformado y estableció un nuevo instrumento —la Línea de Liquidez a Corto Plazo (LLCP)— a fin de proporcionar financiamiento de rápido desembolso destinado a reforzar las reservas y ayudar a gestionar las presiones de liquidez para los países con sólidas políticas económicas⁸⁹.

Este nuevo servicio financiero proporciona una línea de crédito fiable y renovable, sin condicionalidad ex post (pero sí ex antes), a países miembros con fundamentos y marcos de política económica muy sólidos, es decir, los mismos criterios de habilitación de la Línea de Crédito Flexible (LCF) que se creó cuando la crisis subprime.

De modo que si bien la LLCP se ha concebido para hacer frente a una necesidad de balanza de pagos especial—potencial, moderada y de corto plazo—que se refleja en presiones sobre la cuenta de capital a raíz de shocks externos, la misma no está diseñada para economías que requieren al mismo tiempo financiamiento y ajustes de políticas sino sólo para aquellos países con políticas económicas sólidas, pero con problemas temporales de liquidez en los mercados internacionales de capitales.

Con relación al manejo de la deuda externa, por primera vez, el G-20 y el Club de París, respaldados por el FMI y el BM, acordaron una suspensión provisional por parte de los acreedores oficiales bilaterales de los pagos en concepto de servicio de la deuda de los países más pobres que soliciten un período de gracia.

Ideas finales

⁸⁹ La LLCP presenta características innovadoras, en particular el acceso rotatorio que permite giros y reembolsos reiterados a lo largo de sus 12 meses de duración. Este servicio financiero no funciona como un préstamo tradicional y, en cambio, puede asemejarse en algunos aspectos a una tarjeta de crédito, de la que se puede retirar dinero, y devolverlo, hasta un cierto límite. (FMI, 2020).

El FMI y el BM son instituciones gemelas aunque con mandatos diferentes, desde su creación comparte la misma calle en Washington, existe un paralelismo en la estructura de gobierno de ambas⁹⁰, una supeditación de membresía -para ser miembro del BM hay serlo del FMI- y una especie de acuerdo de facto –totalmente ilegítimo pero que ha funcionado desde 1944- de que el director ejecutivo del FMI debe ser un ciudadano europeo y el presidente del Banco Mundial uno estadounidense.

Si bien han tenido etapas de fuerte reforzamiento entre sus vínculos y otras de marcado distanciamiento, en la práctica, abrazan el dogma neoliberal y responden a los intereses de los principales polos de poder. En 76 años no han logrado resolver problemas claves que cuestionan su gobernanza, legitimidad, efectividad y credibilidad de sus políticas.

Si bien las reformas implementadas por el FMI son bienvenidas, las mismas no suponen un cambio radical en el mecanismo de funcionamiento de la institución. Las transformaciones propuestas en la estructura de gobierno no les conceden más poder a las naciones subdesarrolladas sino sólo a las emergentes. Además, el acceso a crédito, las asignaciones de DEG y el poder de votación siguen dependiendo de la cuota y la fórmula de determinación de esta sigue discriminando a los estados miembros por su tamaño relativo. O sea, la cuota continúa siendo el elemento básico que condiciona las relaciones financieras e institucionales de los estados miembros con el Fondo.

Por otra parte, el financiamiento continúa siendo altamente condicionado y las recomendaciones de políticas siguen siendo las mismas, en ocasiones adaptadas a situaciones diferentes pero la mayoría de las veces replicadas exactamente sin considerar las particularidades de los contextos en que se aplican ni las repercusiones que, en el orden económico y social, se derivan de las mismas.

De modo que se trata de una aparente nueva retórica que refleja la capacidad de adaptación del FMI para responder a las demandas de la comunidad internacional y para acomodarse en función de las urgencias globales y la de sus estados miembros. Sin embargo, a pesar de todas las críticas que se puedan formular, el Fondo es un mal necesario, constituye un aval importante para el acceso de los mercados internacionales de capitales y funge como garante en los procesos de renegociación de deuda. Cuando un país firma un acuerdo con el FMI automáticamente transmite a los mercados una señal de que dicha institución avala la solidez de su marco de política económica y de sus instituciones. Esto puede reducir los costos de financiamiento para el país, proporcionar un valioso respaldo en épocas de volatilidad y mejorar el riego país.

La lección que se deriva es que hay que aprender a convivir con el Fondo; por la composición actual de las fracciones del capital y de las relaciones de dominación que predominan, cualquier otra institución de la naturaleza del FMI que se diseñe no será diferente a la actual, así que se impone el pragmatismo.

Con el relanzamiento del Fondo en el 2008 se asistió a un evidente proceso de lavado de imagen de las IBW en los marcos del G-20 que es donde se ha venido reconfigurando la AFI. Al FMI nuevamente se le dio un cheque en blanco que no ha podido llenar, a pesar de las intenciones declaradas, no ha logrado que el sistema financiero internacional en la actualidad sea más estable y seguro que durante la pre crisis. Lo cierto es que el Fondo sólo ha podido hacer lo que sus estados miembros le han permitido hacer.

Bibliografía

- Akyüz, Yilmaz. 2006. *Manejo y resolución de crisis: ¿rescate o refinanciación?*. En Revista del Sur. N° 165 - mayo/junio.
- Banco Mundial. 2010. *Reformar el Banco Mundial para hacer frente a los nuevos desafíos, dice Zoellick*. Comunicado de prensa N°:2010/092/EXC. www.worldbank.org(9-2-2010)

⁹⁰ Por razones de conveniencia, los delegados en Bretton Woods le aplicaron al BM la misma estructura de gobierno que habían concebido para el FMI. Como resultado, el artículo V del Convenio Constitutivo del BM (“*Organization and Management*”) era una copia prácticamente exacta de los artículos XII and XIII del FMI.

- _____. 2010. El Grupo del Banco Mundial después de la crisis. Reuniones Anuales. Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial Discurso de Robert B. Zoellick Presidente del Grupo del Banco Mundial. Estambul, Turquía 6 de octubre de 2009.
- _____. 2020. Coronavirus: La respuesta del Grupo Banco Mundial ante la emergencia mundial de hacer frente a la pandemia. Comunicados de prensa 2020. www.worldbank.org (12-6-2020)
- _____. 2009-2019. Annual Report. Washington DC.
- Chul Park, Yung and Wyplosz, Charles. 2008. *Monetary and Financial Integration in East Asia: The Relevance of European Experience*. Report of the European Commission, Geneva.
- Fondo Monetario Internacional. 2005-2016. Informe Anual. Washington DC.
- FMI. 1999. A Guide to Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System. April 28, 1999. www.imf.org
- _____. 2011. El FMI refuerza los servicios de liquidez y de préstamos de emergencia. Comunicado de Prensa No. 11/424. 22 de noviembre de 2011. www.imf.org
- _____. 2006. *Report of the Executive Board to the Board of Governors—Quota and Voice Reform—Progress Since the 2006*. Annual Meetings. Washington DC.
- Frenkel, Roberto. 2003. “Globalización y crisis financieras en América Latina” en *Revista de la CEPAL* No. 80. Santiago de Chile. (páginas: 41-54)
- García Ruiz, Mercedes. 2010. “Organismos Financieros Internacionales. El Banco Mundial” en Colectivo de Autores, 2010. *Economía Internacional*, Tomo II. Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba. (páginas: 72-85)
- IMF. 2020. *Policy paper IMF covid-19 response—a new short-term liquidity line to enhance the adequacy of the global financial safety net*. www.imf.org (3-7-2020)
- Mazzei, Umberto. 2009. *G20 en Londres: la leve irrealidad*. 09/04/09. Ginebra, Suiza.
- New Development Bank (NDB). 2014. *Agreement on the New Development Bank – Fortaleza*, July 15, 2014. Brazil.
- Sánchez Gutiérrez, Marlén. 2008. La nueva Estrategia de Reforma de mediano plazo del FMI: ¿más de lo mismo? OBELA, Ciudad México. www.obela.org (11-4-2008)
- _____. 2009. *El manejo internacional de la crisis y la reforma de la arquitectura financiera internacional*. OBELA, Ciudad México. www.obela.org (16-6-2009)
- _____. 2009. *El debate sobre crisis en las Naciones Unidas: ¿más allá de la Cumbre de Londres?* OBELA, Ciudad México. www.obela.org (28-7-2009)
- _____. 2009. *El nuevo marco de crédito del FMI: ¿lo desataniza?* OBELA, Ciudad México. www.obela.org (16-6-2009)
- _____. 2010. *Los nuevos clientes del FMI se extienden a la eurozona*. OBELA, Ciudad México. www.obela.org (10-7-2010)
- _____. 2014. “La reconfiguración de la arquitectura financiera internacional en los marcos del G-20: entre mitos y realidades” en *Revista Temas del CIEM* No.28, septiembre 2014. La Habana, Cuba.
- Ugarteche, Oscar. 2009. *Historia Crítica del FMI*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México, DF.
- Ugarteche, Oscar. 2018. *Arquitectura Financiera Internacional. Una Genealogía (1850-2015)*. Ediciones akal México, S. A. de C.V. Ciudad México.
- United Nations Organization. 2009. *Outcome of United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*. 24-26 June, 2009. New York. USA.
- Zedillo, Ernesto (2009). *Repowering the World Bank for the 21st Century*. Report of the High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance. October.

CINCUENTA AÑOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE CRÍTICO

FIFTY YEARS OF ECONOMIC INTEGRATION AND COOPERATION AMONG LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COUNTRIES: A CRITICAL ASSESMENT

Dr. Antonio F. Romero Gómez, Profesor Titular del CIEI

ORCID: 0000-0003-1110-9995

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de La Habana

aromero@ciei.uh.cu

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo esencial, realizar un resumen analítico de las principales tendencias descritas por las relaciones de integración y cooperación económica entre los países de América Latina y el Caribe, en los últimos 50 años (1970-2020). El análisis se estructura en tres partes. Primero, se sintetizan algunos elementos teórico-metodológicos acerca de los conceptos y procesos de integración y cooperación económicas; en una segunda parte se estudian las tendencias dominantes de los procesos de integración económica y de cooperación, desarrollados por países de nuestra región entre 1970 y finales de la década de los 1990s; y el último epígrafe aborda las tendencias de dichos procesos en las dos primeras décadas del presente siglo. Al final del trabajo se sintetizan las principales ideas a modo de resumen.

Palabras clave: Integración Económica, Cooperación, Desarrollo.

ABSTRACT

This article's main objective is to analyze the most outstanding trends related to economic integration and cooperation among Latin American and Caribbean countries during the last fifty year (1970 - 2020). The study is structured in three parts. First, there is a synthesis of some theoretical and methodological issues related to concepts and processes of economic integration and cooperation; later there is a chapter on dominant trend regarding economic integration and cooperation between 1970s and the end of the 1990 decade. Finally, the third epigraph is concentrated on regional integration and cooperation during the two first decades of current century. At the end of the article, the most important ideas are resumed as conclusions.

Key Words: Economic Integration, Cooperation, Development

Códigos Jel: F15, F63, F60

Introducción

Este artículo tiene como objetivo esencial, realizar un resumen analítico de las principales tendencias descritas por las relaciones de integración y cooperación económicas entre los países de América Latina y el Caribe, en los últimos 50 años (1970-2020), y el mismo se inscribe en el marco de las iniciativas que se vienen desarrollando en conmemoración del cincuenta aniversario del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana.

El trabajo tiene, entre sus presupuestos analíticos centrales, los siguientes: i) el alcance geográfico espacial del artículo es la región de América Latina y el Caribe, por lo tanto no se analizarán las tendencias que caracterizan los procesos de integración económica-comercial que se vienen configurando como parte de acuerdos entre países y grupos de países de nuestra región, con naciones y agrupaciones extrarregionales; ii) aunque la integración (y la cooperación) económica como proceso puede darse a partir de la lógica “natural” de mercados desregulados y el accionar de los agentes económicos dominantes en cada momento histórico determinado (“*integración de facto*”), este estudio se centrará en el análisis crítico de las tendencias descritas por los principales procesos, programas y acciones de integración y cooperación económicas entre países latinoamericanos y caribeños institucionalizados mediante acuerdos de diversa categorización (“*integración de jure*”); y iii) por lo anterior, en este trabajo se analizará el accionar de organismos y esquemas de integración y cooperación económica regional, que no todos clasifican – de acuerdo a la definición de la

Organización Mundial de Comercio (OMC) – como acuerdos regionales de comercio (RTA – regional trade agreements; en inglés), pues algunos constituyen sólo entidades de cooperación, y otros que se definen por sí mismos como acuerdos de integración, no han sido notificados ante la OMC.

El análisis – muy resumido, dada la amplitud de elementos que deben considerarse cuando se examinan procesos tan complejos como los de integración y cooperación económicas, y dado el relativamente largo período objeto de estudio – se estructura en tres partes. En el primer capítulo se sintetizan algunos elementos teórico-metodológicos esenciales acerca de los conceptos y procesos de integración y cooperación económicas; los cuales resultan importantes para comprender tanto la complejidad como la importancia de dichos procesos para el crecimiento y el desarrollo económico. En una segunda parte, se estudian las tendencias dominantes de los procesos de integración económica y de cooperación, desarrollados por países de nuestra región entre 1970 y finales de la década de los 1990s. El tercer capítulo aborda el estudio de la integración y cooperación regional en las dos primeras décadas del presente siglo. Al final del trabajo se sintetizan las principales ideas a modo de resumen y conclusiones.

I.- Elementos teórico-metodológicos vinculados a los procesos de integración y cooperación económicas

Las relaciones económicas internacionales (REI) – subsistema complejo de la “economía mundial” – son multifacéticas, en tanto las mismas se manifiestan en multiplicidad de sectores o actividades de naturaleza esencialmente económica. Por lo anterior, las REI se clasifican en diversas formas o tipos: i) relaciones comerciales, ii) relaciones monetario-financieras, iii) relaciones de cooperación-colaboración, y iv) relaciones de integración económica internacional.

Desde la perspectiva de las REI, las relaciones de cooperación económica internacional se establecen entre países o grupos de naciones con vistas a lograr - sobre la base de la colaboración - un propósito o propósitos comunes⁹¹, sin que ello signifique una homologación de estructuras y/o políticas económicas entre los estados participantes; ni la conformación de mercados liberalizados para el comercio y la inversión recíprocas; ni tampoco el establecimiento de órganos de carácter supranacional para la gobernanza de los acuerdos suscritos. Por su parte, las relaciones de “integración económica” presuponen un proceso – muy complejo, contradictorio y con implicaciones que rebasan el ámbito estrictamente económico – mediante el cual, de manera paulatina, los países miembros van acercando sus estructuras, mercados y políticas económicas, con el objetivo final de lograr un espacio económico integrado⁹².

Algunos autores destacan tres momentos o etapas históricas dentro del proceso de consolidación de esquemas o procesos integracionistas, que pueden sintetizarse en:

- Primera ola integracionista, inspirada en el mercantilismo en boga en los años treinta del siglo XX, cuando el mundo se encontraba dividido en esferas de dominación coloniales o neocoloniales claramente definidas y configuradas a partir de la implementación de variadas barreras comerciales.
- El regionalismo proteccionista e industrializador, que formó parte de estrategias de desarrollo basadas en la industrialización por sustitución de importaciones en el caso de los países subdesarrollados, y que prevaleció entre los años 50 y finales de los años 1970s.
- Tercera etapa a partir de fines de los años ochenta del siglo pasado, caracterizada por la profundización y proliferación de los mecanismos integracionistas entre grupos de naciones partes de

⁹¹ Son variados los propósitos que justifican acuerdos o acciones de cooperación económica internacional, los que pueden trascender la dimensión económica del desarrollo, como por ejemplo: la solución de problemas sectoriales o puntuales que obstaculizan el desarrollo económico y social; el enfrentamiento conjunto de afectaciones derivadas de desastres y pandemias; el desarrollo de acciones de consulta y coordinación con vistas a conciliar posiciones comunes frente a diversos temas de la agenda económica y política internacional; la ejecución de proyectos conjuntos con un alcance temporal determinado para avanzar en términos de la infraestructura física, tecnológica e institucional que requiere el desarrollo; etc.

⁹² Desde la perspectiva de las REI, las relaciones de integración económica internacional son las más complejas, pues incluyen tanto vínculos comerciales, como monetario-financieros, de cooperación y de colaboración.

una región o subregión determinada, y que se combina - principalmente en el caso de las naciones en desarrollo - con altos niveles de apertura económica externa respecto a terceros⁹³.

El tema de la integración económica – y en cierta medida también las relaciones de cooperación que se dan entre diversos países y/o al interior de los procesos de integración - se ha tornado cada vez más relevante en el contexto de la economía internacional contemporánea; y el mismo se vincula directamente al denominado proceso de “regionalización” de la economía global. De hecho, en los últimos tiempos se observa un sistema global que expresa la creciente intervencionalización de las distintas economías nacionales, al mismo tiempo que se consolidan “bloques económicos” de alcance claramente regional, sugiriendo la idea de cierta “fragmentación” en este mundo globalizado. Se trata de dos de las tendencias principales que sintetizan los cambios acaecidos en la economía internacional en los últimos treinta años, las que aparentemente resultarían contradictorias entre sí, aunque de hecho coexisten como constatación objetiva de la existencia simultánea de ambos procesos. (Puerta, H. 2008:336)

Conviene recordar que desde la perspectiva de la teoría económica convencional (neoclásica) los procesos de integración económica se entienden – esencialmente - como procesos de liberalización comercial (incluyendo la liberalización de las transacciones de bienes, servicios y de capital) lo que conduciría de manera paulatina a la integración de los diferentes mercados nacionales en un espacio económico común. Bajo esta conceptualización, y como tendencia, los procesos de integración económica describen cinco fases o etapas en términos de su desarrollo: i) zona o área preferencial de comercio, ii) zona o área de libre comercio; iii) unión aduanera; iv) mercado común; y v) unión económica y monetaria. No obstante lo anterior, y como parte de desarrollos que han tenido lugar en tiempos de “regionalismo abierto”, se han negociado, firmado e implementados acuerdos de libre comercio (que por definición supondrían un grado bajo de integración económica efectiva entre sus miembros) entre países subdesarrollados como los de ALC y algunas naciones o grupos de países industrializados, que han incluido disciplinas, compromisos y alcances muy superiores a los que supone – en términos teóricos – un acuerdo que tiene como objetivo esencial la liberalización del comercio de bienes y servicios entre sus miembros.

Tradicionalmente, se entendía que los acuerdos o procesos de integración económica entre dos o más países, eran siempre favorables, en tanto presuponían – aunque parcialmente⁹⁴ - la liberalización del comercio; y esta liberalización era positiva, porque aumentaba la eficiencia económica. (Krugman y Obstfeld 1995: 296). A mediados del siglo pasado, los trabajos del economista Jacob Viner aportan un nuevo enfoque analítico, concluyendo que hay efectos positivos y negativos asociados a las “políticas comerciales discriminatorias” (la integración económica implica discriminación comercial), de cuyo saldo dependerá el efecto neto sobre el bienestar de las naciones que se integran. Viner (1950) señaló que los países que se integran se benefician con la creación de comercio (reemplazo de producción doméstica ineficiente por importaciones más baratas desde un socio comercial preferente), pero pudiera existir un efecto negativo dado el “desvío de comercio” (reemplazo de importaciones eficientes inicialmente compradas al resto del mundo, por importaciones desde un socio comercial preferente pero ineficiente).

Además de lo señalado en el anterior esquema muy simplificado sobre la integración, los elementos vinculados a las economías de escala⁹⁵ y a la existencia de productos diferenciados, derivarían también ventajas de la integración. En efecto, la integración permitiría concentrar la producción de un país en algunos bienes, aumentando el volumen de los producidos, y por tanto aprovechando economías de escala, e importando desde un socio preferente (miembro del esquema de integración) los bienes no producidos, habilitando por tanto también a aprovechar economías de escala en ese otro socio.

Lo anterior resultó crucial en la fundamentación y los análisis sobre la necesidad de integración en América Latina y el Caribe desde fines de los años 1950s. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante entonces en muchos países de la región, presuponía la existencia de mercados internos amplios y en expansión, como condición indispensable para que la nueva industria que se creaba

⁹³ CEPAL conceptualizó esta etapa con el término de “regionalismo abierto”.

⁹⁴ En tanto se liberalizaba el comercio recíproco entre los países miembros del acuerdo o proceso de integración.

⁹⁵ Implica la existencia de tecnologías de producción de costos decrecientes.

podría avanzar en términos de eficiencia a partir de aprovechar las economías de escala. Sin embargo, dados los bajos niveles de ingreso de las naciones de nuestra región, el hecho de que muchas de ellas clasificaban (y clasifican todavía) como pequeñas economías; a lo que habría que adicionar la existencia y persistencia de perfiles muy inequitativos de distribución de los ingresos; obligó desde esos años a considerar el expediente de la integración regional con vistas a consolidar mercados ampliados regionales, funcionales al aprovechamiento de las economías de escala.

También se recogen dentro de las ventajas de la integración económica, entre otros: i) la posible modificación de los términos de intercambio derivados de la transformación en los patrones del comercio a partir de la eliminación de las discriminaciones intrarregionales que conlleva la integración; ii) la tendencia a la igualación de los precios de los factores dentro de la zona integrada; iii) la paulatina transferencia de capitales a largo plazo hacia aquellos países donde los recursos son más productivos; iv) el aumento de la eficiencia del conjunto de los mercados financieros; y v) la coordinación y posterior armonización de políticas macroeconómicas entre los miembros de un esquema de integración, que bajo ciertas condiciones, favorecería la estabilidad macroeconómica. (Martínez y Vidal, 1995: 301-304)

Adicionalmente, la integración se constituye en factor importante de negociación frente a terceros. En el actual mundo globalizado, con importantes asimetrías entre los países y regiones, es muy poco probable que una nación subdesarrollada logre que su voz se escuche y – lo que es más importante – presione a los poderosos, para que se modifiquen ciertas normas y prácticas internacionales adversas a los objetivos de progreso y desarrollo. Por ello se insiste con frecuencia que la integración regional en tanto supone concertación de posiciones políticas frente a terceros y acción colectiva; es condición indispensable para el avance de las demandas de nuestros países por una globalización más justa, incluyente y sustentable.

Por último, aunque la integración como se aborda en este trabajo tiene un componente económico esencial (muchas veces reducido en términos teóricos al tema de la liberalización del comercio e integración de mercados nacionales), no pueden perderse de vista las implicaciones sociales y políticas de este complejo proceso. Por ello hoy se reconoce la necesidad de abordar de manera multidisciplinaria a la integración económica, que además es un proceso en constante mutación. Dos elementos centrales - entre otros - dan cuenta de la transversabilidad de los procesos que desencadena cualquier esfuerzo integracionista: i) el relativo a la “cesión de soberanía” que implica aceptar reglas comunes, y por ende, limitaciones en la definición y aplicación de políticas económicas nacionales, en función de preservar la consistencia entre el manejo político doméstico y los objetivos de configurar un espacio económico común; y ii) la necesidad de que – de manera paulatina – todos los países miembros de un esquema de integración reciban los beneficios económicos y sociales, que se esperan del mismo, lo que ante la normal existencia de asimetrías entre las naciones miembros, obliga a la implementación de mecanismos de compensación. Estos mecanismos de compensación, en última instancia, implican la transferencia de excedentes desde los países y regiones de más alto nivel de desarrollo hacia los menos desarrollados.

II.- Integración y cooperación económica regional entre 1970 y fines de la década de los 1990s

A inicios de la década del 70 del siglo pasado, hacían vida en la región latinoamericana y caribeña dos procesos/proyectos de integración económica que todavía existen hoy día: i) la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)* creada en 1960 mediante el Tratado de Montevideo por sus Estados miembros⁹⁶; quienes ante la insatisfacción por los resultados obtenidos dos décadas después de fundada, aprueban modificar sus alcances y objetivos integracionistas y transforman en 1980 la ALALC en *ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)*⁹⁷; y ii) el *Mercado Común Centroamericano (MCCA)* instituido a partir de la firma del “Tratado General de Integración Económica Centroamericana”, el 13 de diciembre de 1960, en Managua, el cual entró en vigencia el 4 de junio de 1961. Sus miembros iniciales fueron El Salvador,

⁹⁶ Los 11 Estados Miembros iniciales de la ALALC/ALADI con: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁹⁷ La República de Cuba es la primera incorporación a la ALADI posterior a su fundación en 1980. Participando en calidad de Estado observador desde 1986, como miembro pleno fue aceptada el 6 de noviembre de 1998 y se hizo efectivo el ingreso el 26 de agosto de 1999.

Guatemala, Honduras y Nicaragua; mientras que Costa Rica se incorpora como miembro pleno tres años después.

Posteriormente, nace el *Pacto Andino*, mediante el Acuerdo de Cartagena”, firmado el 26 de mayo de 1969 y que entra en vigor en 1970, integrado inicialmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. En 1973 se incorpora Venezuela y en el año 1976, Chile se desvincula del acuerdo⁹⁸.

Por último, se crea la *Comunidad del Caribe (Caribbean Community – CARICOM)* con cuatro estados insulares fundadores en julio de 1973 (Barbados, Jamaica, Trinidad & Tobago y Guyana). En 1974, se convierten en miembros: Antigua & Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, San Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente & las Granadinas y Montserrat⁹⁹. Incluye también a Belice, y en 1995, se incorpora Suriname mientras que en 1997, Haití se hace estado miembro de la CARICOM.

Durante las décadas de 1970s y 1980s, estos cuatro procesos de integración económica a nivel subregional – con diferencias entre ellos - mostraron ciertos avances (sobre todo en términos normativos y en cuanto a construcción de la infraestructura institucional de la integración), pero también retrocesos en el objetivo último de todos ellos: conformar de manera sostenida un denso entramado de relaciones económicas recíprocas entre sus miembros, y crear a largo plazo, de forma gradual y progresiva, un mercado común. Las heterogeneidades marcadas entre los diferentes países que formaban parte de cada esquema; ciertas incompatibilidades en términos de estrategias de desarrollo; las modificaciones en las políticas económicas que en algunos casos se derivaban de los cambios en las alianzas políticas que accedían al poder; períodos recurrentes de crisis económicas y financieras que exacerbaban desequilibrios y obligaron a medidas de ajuste que afectaron de manera perversa los frágiles vínculos económicos recíprocos, y las consecuentes fricciones comerciales y diplomáticas entre países miembros de un mismo esquema¹⁰⁰; marcaron el panorama de la integración económica regional en estos dos decenios.

Sin embargo, debe resaltarse en términos de cooperación regional, la constitución en 1975 - mediante la firma del Convenio de Panamá – del *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)*, como órgano de consulta y concertación de América Latina y el Caribe y mecanismo de cooperación para el desarrollo e impulso a la integración regional. El SELA fue el primer organismo de carácter intergubernamental creado en Latinoamérica y el Caribe, que invitó al gobierno revolucionario de Cuba a formar parte del mismo, lo cual daba cuenta de ciertas dosis de autonomía que se habían ido forjando en la región a mediados de la década del 70s. Hitos en esta primera etapa de existencia del SELA fueron la constitución de Comités de Acción que posteriormente conformaron dos empresas de alcance regional (NAMUCAR – Naviera Multinacional del Caribe; y MULTIFER – Corporación Multinacional de Fertilizantes); la preparación y conformación del consenso entre los gobiernos de la región para la definición de las bases conceptuales y programáticas de la cooperación técnica entre países en desarrollo que finalmente se aprobó a nivel multilateral como Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en una Conferencia Ministerial bajo la égida de la ONU; y también los trabajos de consulta y coordinación con vistas a forjar un bloque de deudores latinoamericanos y caribeños para exigir una modificación radical de la arquitectura económica y financiera internacional en la primera mitad de la década del 1980.

En este análisis debe tenerse en cuenta que como consecuencia de la crisis de endeudamiento externo que vivió la mayoría de las economías latinoamericanas a partir de 1982, los gobiernos de la región comenzaron a adoptar enfoques comunes sobre estabilización y el desarrollo económico que, en cierta medida, rompían con los preceptos dominantes anteriores. En esta visión compartida, la estabilización se concebía como un ajuste anti-inflacionario y de balanza de pagos por el lado de la demanda; mientras el desarrollo económico se supeditaba a la ejecución de cambios estructurales, por el lado de la oferta. El enfoque estabilizador dominó después de la crisis del endeudamiento externo, y el respeto y seguimiento a estrictas metas

⁹⁸ No obstante, en noviembre de 2006, Chile es de nuevo admitido como Estado Asociado.

⁹⁹ Territorio dependiente del Reino Unido

¹⁰⁰ En el caso de Centroamérica, el conflicto armado regional marcó de manera decisiva la crisis de la integración que vivió esa región a lo largo de casi toda la década de 1980.

macroeconómicas¹⁰¹, simbolizaban las condiciones necesarias “para un buen gobierno y el funcionamiento sano y confiable de la economía”. Sin abandonar el enfoque estabilizador, los años noventa mostraron como elemento dominante los intentos por profundizar los ajustes o los cambios de la estructura productiva y los aspectos institucionales de las economías de la región. La versión simplificada de esto se identificó como un “enfoque neoliberal” que en tiempos de globalización se edifica sobre un trípode de objetivos: apertura externa, desregulación y privatización. (Lichtensztein, S. 2001: 98)

Obviamente, ese cambio de modelo económico – y político – en las naciones latinoamericanas y caribeñas, tuvo implicaciones directas sobre la integración y cooperación regional; en tanto la “apertura externa” se correspondía con las ideas de eliminar toda política proteccionista, levantar todas las restricciones existentes sobre el ingreso y el funcionamiento del capital extranjero en las economías nacionales, en tanto requisito básico para lograr una amplia inserción de nuestros países en las corrientes internacionales de comercio, inversión y capitales. Por su parte, los objetivos de desregulación y privatización se orientaban a reducir y redefinir los espacios ocupados por el Estado y las funciones económicas que este había venido ocupando.

Ciertas tendencias observadas en el decursar de los compromisos y esquemas de integración regional institucionalizados a partir de 1990, daban cuenta de esta nueva realidad política regional. Por ejemplo, la **ALADI** que había establecido como objetivo final crear en forma gradual y progresiva, un Mercado Común Latinoamericano, se hace más “pragmática”, y muestra una amplia flexibilidad a partir de 1994, cuando su Consejo de Ministros aprueba el Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980. Según éste, ahora se permitía a aquellos países miembros que habían otorgado preferencias a terceros países, no aplicar la cláusula de “nación más favorecida” y de ese modo no se veían obligados a extender las preferencias otorgadas a los otros miembros de ALADI.

La ahora **Comunidad Andina** (CAN) en su VIII Consejo Presidencial, efectuado los días 9 y 10 de marzo de 1996, en Perú aprobó el “Acta de Trujillo” que es un Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, mediante el que se había creado la Comunidad Andina y el correspondiente Sistema Andino de Integración. Teniendo como propósito fundamental la conformación de un mercado común entre los países andinos, se establecen entonces objetivos graduales para constituir una zona de libre comercio, como base para configurar una unión aduanera que permita transitar hacia el fin propuesto en el largo plazo.

En efecto, esta mayor flexibilidad que ya se observaba incluso antes de su formalización jurídica, junto a las diferencias de intereses y la mayor prioridad que de manera oficial empiezan varios gobiernos andinos a otorgar a las relaciones con el “resto del mundo”, explica que en 1995 se logra una unión aduanera imperfecta (se aplicaba un Arancel Externo Común – AEC –, con excepciones, para Colombia, Ecuador y Venezuela; para Bolivia se establecieron condiciones especiales; mientras que en el caso de Perú las condiciones del AEC empezaron a regir a partir de 1997).

El Acta de Trujillo, que modifica el Acuerdo de Cartagena flexibilizándolo, incorpora también otros objetivos, dentro de los cuales estaban: desarrollo económico y social, desarrollo sostenible, lucha contra el narcotráfico, disminución de la vulnerabilidad externa y lograr una mejora en la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; entre otros. En esta reunión de Trujillo, se pospuso el logro de establecer el Mercado Común para el año 2005.

Respecto a la **integración centroamericana**, debe resaltarse que el 13 de diciembre de 1991, se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (**SICA**) -como marco jurídico e institucional para renovar los compromisos hacia una integración regional- mediante el “Protocolo de Tegucigalpa”, que entró en vigencia el 23 de julio de 1992. Incluyó cuatro subsistemas de integración: económica, social, ambiental y política. Este organismo lo integran Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Panamá y Belice, a pesar de ser Miembros plenos del Sistema de la Integración Centroamericana, no formaban parte del

¹⁰¹ Dentro de estas metas estaban: inflación de un dígito, eliminación de los déficits públicos, oferta monetaria acotada, tasas de interés reales positivas, tipos de cambio fijo o paridades móviles dentro de bandas de flotación, etc.

Subsistema de Integración Económica¹⁰². Con posterioridad, se da una renovación sustancial al Tratado de 1960, a través del “Protocolo de Guatemala”, firmado en octubre de 1993, destinado a modernizar al Tratado General, para el establecimiento de una unión aduanera dentro de un espíritu también de amplia flexibilidad.

Por su parte, la **Comunidad del Caribe (CARICOM)**, y a diferencia de lo ocurrido en los otros esfuerzos subregionales de integración regional, asume compromisos hacia una mayor convergencia y unidad, a partir de las recomendaciones contenidas en el famoso informe “*Time for Action*”, dado a conocer en 1992, el cual había sido encargado por los jefes de estado y gobierno a la Comisión de las Indias Occidentales. Así, se procede a modificar el Tratado de Chaguaramas – constitutivo de la CARICOM – en el año 2000; para incorporar a partir de ese momento objetivos más abarcadores que comprenderían la creación a mediano y largo plazo de un mercado y economía únicas del Caribe (*Caribbean Single Market and Economy*)¹⁰³.

Este tratado revisado, preveía la necesidad de una fuerte coordinación macroeconómica entre sus miembros, para lograr el propósito de establecer un Mercado Único en un primera etapa, y posteriormente transitar hacia la Economía Única, y consideraba aspectos tales como la coordinación y armonización de las políticas económicas, el establecimiento de regímenes comunes en diversas áreas del desarrollo económico y social, la libre movilidad de la fuerza de trabajo calificada y otros segmentos de la sociedad, el derecho de establecimiento de los nacionales de la CARICOM en cualquier país miembro, etc.

En los noventa, surge un nuevo esquema de integración económica subregional, el **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**, creado el 26 de marzo de 1991, con la suscripción del “Tratado de Asunción”. Lo integran desde 1991, como Estados miembros fundadores, República Argentina, República Federativa de Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay¹⁰⁴. El “Tratado de Asunción” contiene tres elementos estratégicos: i) el objetivo fundamental es la creación de un Mercado Común, considerando los instrumentos y mecanismos correspondientes; ii) quedan explícitos los mecanismos para la administración del contenido del acuerdo; y iii) se reconoce que los demás países miembros de la ALADI pueden incorporarse al MERCOSUR.

En un inicio, se generaron expectativas muy favorables con la conformación del MERCOSUR, sobre todo por la membresía al mismo de dos de las tres principales economías de la región. Se avizoraba la potencialidad de un aumento del comercio intrarregional, destacándose la diversificada estructura productiva de Brasil y Argentina, el nivel de desarrollo alcanzado por algunos sectores manufactureros en dichas naciones, las potencialidades en términos de comercio agroindustrial del bloque a nivel mundial, y las evidencias de posible consolidación a futuro de un denso comercio intrafirma a partir del aumento de los flujos de inversiones recíprocas.

Este optimismo inicial, se reflejó directamente en una rápida aprobación de instrumentos de política comercial en el grupo (el Arancel Externo Común y otros mecanismos complementarios de política comercial común, así como algunos lineamientos de coordinación macroeconómica indispensables) los que fueron adoptados en la reunión del Consejo celebrada en Ouro Preto. De tal forma, quedaba establecida la Unión Aduanera a partir del 1 de enero de 1995, sólo cuatro años después de firmado el Tratado de Asunción.

En diciembre de 1997 se firmó el “Protocolo de Montevideo” que tenía como objetivo eliminar las restricciones al comercio de servicios dentro del MERCOSUR, de forma gradual en un período de diez años. Sin embargo, como se verá más adelante, ese optimismo resultó, cuando menos, exagerado.

¹⁰² Panamá se incorporó plenamente al sistema de integración económica centroamericana a mediados de la década subsiguiente, mientras que Belice – miembro pleno de la CARICOM - ha seguido como miembro del SICA pero no puede asumir ningún compromiso económico en los marcos de SIECA.

¹⁰³ El Tratado de Chaguaramas Modificado se aprueba en la XXI Conferencia Ordinaria de los Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad (2 al 5 de julio de 2000)

¹⁰⁴ El MERCOSUR tuvo su primera ampliación - muy polémica – en julio de año 2006 con la admisión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno. Posteriormente, en la Cumbre de Presidentes, realizada el 18 de enero de 2007, se aprobó el pedido de la República de Bolivia de integrarse como miembro pleno, creándose un Grupo AdHoc para su implementación.

Debe señalarse que desde su fundación, el tema del manejo de las enormes asimetrías económicas dentro del MERCOSUR (al incorporar a dos de las más grandes naciones de la región, pero también a dos pequeñas economías – Uruguay y Paraguay) fue recurrente en los análisis y proyecciones que se hacían respecto al futuro de este esquema integracionista.

A mediados de la década de 1990s, se marca un nuevo hito en cuanto a la cooperación entre países de América Latina y el Caribe, al constituirse en 1994, en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), la *Asociación de Estados del Caribe (AEC)*. Según el Convenio, la Asociación de Estados del Caribe tiene el propósito de promover la consulta, cooperación y acción concertada en materia de comercio, transporte, turismo sustentable y desastres naturales, entre todos los países del Caribe.

La AEC está integrada por 25 Estados Miembros (países independientes), doce de ellos del Caribe insular: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. Otros trece, pertenecen al Caribe continental: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Surinam y Venezuela. Como miembros asociados la AEC está integrada por Anguila, Aruba, Antillas Holandesas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Turcas y Caicos y la República Francesa en representación de: Guadalupe, Martinica y la Guayana Francesa.

Desde sus inicios, se previó una activa participación de actores sociales caribeños, en las labores de la AEC, y un equilibrio en la estructura institucional de tal forma que los distintos subgrupos regionales que la conforman, estén representados en los órganos de dirección y la gestión administrativa de la asociación.

Por supuesto, desde sus orígenes, quedó claro que el logro de los amplios objetivos de cooperación del organismo, implicaba desafíos políticos e institucionales relevantes, teniendo en cuenta la enorme heterogeneidad existente al interior del mosaico grancaribeño (en cuanto al tamaño económico, el nivel de desarrollo relativo, las estructuras productivas, los perfiles de inserción internacional, y los diversos entornos culturales; entre otros) lo que conllevaba necesariamente a la posible emergencia de disparidad de intereses, no siempre compatibles con el necesario consenso regional.

No obstante lo anterior, en sus primeros años de existencia, la AEC insufló una importante dosis de optimismo a la alicaída concertación regional en tiempos de globalización neoliberal, sobre todo a partir de los esfuerzos realizados por consolidar el Gran Caribe como una Zona de Cooperación, lo que contribuiría a estimular y apoyar procesos de integración y desarrollo en la región, mediante el diseño e implementación de programas en áreas puntuales estratégicas: turismo sustentable, desastres naturales, transporte y comercio e inversiones.

III.- Los procesos de integración y cooperación en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del siglo XXI

El inicio del siglo XXI marcó un período histórico singular para la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe. Dos factores que se dieron casi de manera simultánea – y fueron funcionales uno al otro – están en la base explicativa de dicha singularidad:

- i) en primer lugar, las consecuencias sociales muy negativas derivadas de más de una década de aplicación del conjunto de políticas económicas de corte neoliberal, en un contexto de acelerado proceso de globalización; provocó la emergencia de un amplio y diverso movimiento contestatario en la región, que paulatinamente se concretó en la llegada al poder de gobiernos progresistas y de izquierda en varias naciones latinoamericanas y caribeñas, los cuales prometían revertir el status quo, y avanzar con agendas de transformación económica e inclusión social; y
- ii) un escenario externo en cierta medida favorable para la mayoría de economías de la región que tenían un perfil productivo y de inserción internacional basado en la producción y exportación de productos básicos (commodities); lo que permitía la acumulación de perceptibles niveles de superávits en cuenta corriente y de reservas internacionales, lo cual garantizaba un nivel no despreciable de recursos para financiar programas de desarrollo e inclusión social.

Obviamente, lo anterior tuvo un reflejo directo en las perspectivas y el accionar de la integración y cooperación regional. Como parte de la crítica al “pasado neoliberal”, se sometieron a revisión las estrategias

de inserción internacional y, consecuentemente a las experiencias de integración regional ensayadas, bajo la denominación general del “regionalismo abierto”.

En términos generales las críticas más comunes que se realizaron a principios de los años 2000 a la integración en ALC, consideraban efectivamente que después de cuatro décadas de instancias y programas para avanzar en la conformación de espacios económicos integrados, los proyectos y esquemas en funcionamiento se caracterizaban por:

- a) un marcado “sesgo comercialista” de la dimensión económica de la integración, marginándose los temas financieros, de coordinación macroeconómicas y de políticas sectoriales, que resultaban imprescindibles para la construcción de efectivos mercados comunes;
- b) a pesar de ese marcado sesgo “comercialista” de la integración regional, no se había verificado un incremento notable del peso de los flujos de comercio intralatinoamericanos y caribeños dentro del comercio exterior total, y de hecho - con la excepción quizás de la integración centroamericana - en todos los esquemas de integración la ponderación de los intercambios con socios extrarregionales era mucho más importante – y a veces creciente - que las transacciones comerciales entre los países miembros de la agrupación;
- c) independientemente de declaraciones retóricas y la incorporación de objetivos vinculados al desarrollo social en los documentos oficiales; se le había otorgado muy poca atención a la dimensión social de la integración;
- d) la ausencia de normas e instituciones de verdadero alcance supranacional, junto a una escasa voluntad política, estaban en la base del incumplimiento recurrente y la posposición de los acuerdos, instrumentos y metas de la integración adoptados, por parte de los diferentes gobiernos nacionales;
- e) la poca participación efectiva de la sociedad civil y organizaciones sociales (sindicales, de empresarios, académicos, jóvenes, pueblos originarios, etc) en el diseño, implementación y evaluación de los programas y mecanismos de integración regional, lo que denotaba ausencia de prácticas participativas que resultan imprescindibles para la sostenibilidad y viabilidad de la integración;
- f) la persistencia y en ocasiones el crecimiento de las asimetrías entre los distintos países miembros de los esquemas de integración, lo cual denotaba poca efectividad de los instrumentos de trato especial y diferenciado implementados, generando una distribución inequitativa de los costos y beneficios de la integración;
- g) la debilidad de los mecanismos de solución de controversias;
- h) la creciente participación de varios países de la región en negociaciones y tratados de libre comercio con países extrarregionales que erosionaban el esfuerzo de integración regional, al incorporar compromisos y disciplinas más amplios y profundos que los recogidos en los acuerdos de intrarregionales.

Es en este contexto, que comienza en la región un proceso paulatino de revisión y actualización de los diferentes esquemas y proyectos de integración regional existentes, al tiempo que surgen otros nuevos (la Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos – ALBA-TCP; en abril de 2011 se crea la Alianza del Pacífico y en diciembre de 2011 se constituye la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC) que intentaban superar varias de las limitaciones anteriormente listadas, o al menos, transitar por nuevas vías hacia una integración y cooperación de nuevo tipo para Latinoamérica y el Caribe.

En la ALADI, a partir del año 2002 se anuncia el propósito de revitalizar y fortalecer la Asociación y para ello se lanza la iniciativa de conformar -en un horizonte temporal no determinado- un Espacio de Libre Comercio (ELC); que todavía en el 2020, dieciocho años después de aprobado no muestra progreso significativo alguno. En el caso de la Comunidad Andina se avanza a principios de la década anterior en temas migratorios con la creación del Pasaporte Andino¹⁰⁵ que facilita el libre tránsito de personas.

Complementariamente, la Comunidad Andina concibe programas y acciones de cooperación económica y social, sin embargo, las diferencias políticas marcadas al interior de la comunidad, llevó a la negociación de Tratados de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos, por parte de Colombia y Perú, erosionando la normatividad y las instituciones andinas. Ello determinó la retirada de Venezuela de la CAN en 2006, lo que asestó un duro golpe a ese esquema integracionista dado el importante peso económico y comercial de este

¹⁰⁵ Adoptado a partir de la Decisión 504 del Consejo Presidencial Andino, de junio de 2001.

país dentro de la agrupación. Adicionalmente, aunque los países de la CAN asumieron el compromiso de establecer, a más tardar en el año 2005, un Mercado Común, este propósito tampoco se ha logrado 15 años después de la fecha límite de implementación.

Por su parte, MERCOSUR a pesar de desarrollos positivos durante la década pasada que se expresaron en el establecimiento del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) para apoyar - entre otros - la superación de las asimetrías existentes dentro del esquema y la incorporación de estrategias para la integración productiva y social; todavía es una unión aduanera imperfecta; y a la altura del año 2020 no se ha establecido aun plenamente ni la zona de libre comercio (ZLC) ni el arancel externo común (AEC) que se aplica a las importaciones provenientes de terceros países. El MERCOSUR actualmente está además en un evidente estancamiento ante las marcadas diferencias políticas existentes entre los gobiernos de Brasil y Argentina, y las críticas de varios sectores económicos y sociales por la forma en que se concluyó recientemente la negociación de su acuerdo de asociación económica – el cual incluye in acuerdo de libre comercio - con la Unión Europea.

Mención aparte merecen los desarrollos que han tenido lugar en los marcos de la integración centroamericana y la Comunidad del Caribe, en estos últimos años. Aunque hay evidentes deficiencias y retrasos en el cumplimiento de las metas, por diversos factores tanto internos como externos a estos esquemas subregionales, se ha observado al menos, que no ha habido retrocesos significativos en lo alcanzado, y en ciertas áreas, se registraron avances perceptibles: i) la CARICOM continúa reiterando su propósito de constituir el Mercado y la Economía Única, aunque con posposiciones de fechas para el cumplimiento de las metas, pero adoptando instrumentos jurídicos comunes con vistas a la homologación normativa; ii) el Sistema de Integración Económica Centroamericano logró negociar de manera conjunta las posiciones centrales de los acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos y con la Unión Europea; y reconoció que ante la profundidad y la elevada certidumbre jurídica de estos, debía fortalecerse la integración subregional para evitar una erosión de los compromisos; y iii) de acuerdo a análisis realizados por la CEPAL, en el caso centroamericano se verifica la conformación de ciertas cadenas regionales de valor, lo que está en la base del relativamente elevado nivel del comercio intracentroamericano que exhibe la subregión.

Al final de la segunda década del siglo XXI, queda claro que las crónicas limitaciones que exhibe el proceso de integración entre las naciones de América Latina y el Caribe, se relacionan claramente con la práctica inexistencia de una efectiva integración productiva entre los países de nuestra región. Según CRIES, “...los dos grandes déficits del regionalismo latinoamericano son: la falta de comercio complementario; y la falta de cadenas regionales de producción”. (CRIES, 2017: 5). Adicionalmente, hoy día están en vigor en América Latina y el Caribe no menos de 33 Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) que configuran un mosaico de ACP relativamente pequeños, cada uno con su propio conjunto de reglas de origen, lo cual no permite a la región cosechar los beneficios del importante trabajo ya realizado. Actualmente, alrededor del 80% del comercio se encuentra bajo régimen de preferencias, de modo que en ese sentido América Latina y el Caribe exhibe importantes avances en términos del libre comercio. Sin embargo, en la práctica, el comercio se ve asfixiado por la complejidad y las inconsistencias entre los diferentes ACP, así como por algunas brechas importantes (BID, 2018).

La perspectiva de reforzar la integración económica a nivel regional pudiera parecer contradictoria o equívoca en el actual contexto, cuando algunas economías industrializadas parecieran avanzar en la dirección opuesta y las percepciones proteccionistas y aislacionistas intentan consolidarse; también al interior de América Latina y el Caribe. Sin embargo, los efectos de la liberalización del comercio y la integración económica, pueden ser en cierto sentido diferentes en las economías en desarrollo en comparación con sus contrapartes más ricas (BID, 2018). Además, y sobre todo en un escenario en que la demanda externa “extrarregional” se estanca y todo indica que cuando pueda crecer lo hará a ritmos modestos y con riesgos de reversión así como de exacerbado proteccionismo, el impulso a la demanda interna “regional” se constituye en expediente válido para crecer económicamente en un entorno internacional incierto. De todas formas, los gobiernos y las instituciones regionales deberían tener presente que se requieren instrumentar mecanismos de apoyo estructural y compensación a favor de los perdedores potenciales de un proceso – necesario hoy como nunca - de integración más profunda.

Como señala el BID, un mundo más proteccionista, y donde tendencias “aislacionistas” se impongan, tendrá graves impactos en las pequeñas economías abiertas de la región latinoamericana. Una integración más profunda es útil para América Latina y el Caribe en cualquier escenario, pero sería particularmente beneficiosa si se materializara este escenario más negativo. Ningún momento ha sido más importante que el presente para adoptar iniciativas osadas en aras de una verdadera integración comercial. (BID, 2018).

No obstante, cuando se realiza un balance de la situación que hoy muestran los procesos o esquemas de integración económica en nuestra región; queda claro que el esfuerzo por delante es descomunal. En efecto, el estado de los procesos integracionistas deja mucho que desear.

En general, la dinámica la integración regional -compleja, contradictoria y hoy enfrentada a significativos retos- presenta actualmente un balance nada alentador cuando se toman en cuenta algunos de los indicadores de referencia para medir el alcance y profundidad de la integración en su dimensión económica:

1.- El nivel del comercio intra-regional de ALC es bajo y con una tendencia crónica a su reducción en tiempos de desaceleración/recesión en los países latinoamericanos y caribeños. Es más, el comercio intrarregional se desplomó y cayó más que las exportaciones totales al resto del mundo entre 2014 y 2019. Esto pone de relieve un comportamiento fuertemente pro-cíclico del comercio intra-regional -aunque se exceptúa de este patrón el comercio entre los países centroamericanos.

2.- En ALC hay grandes limitaciones en términos de “facilitación del comercio” entre las economías de la región. Pese a que América Latina y el Caribe presenta mejores resultados que otras áreas en desarrollo; la región enfrenta serias restricciones para reducir los costos no arancelarios y el tiempo requerido para las operaciones de comercio exterior, los que son incluso mayores cuando se trata del comercio intra-regional.

3.- La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) habiendo contribuido a la formación de una amplia red de acuerdos de liberalización arancelaria bilateral o subregional, que suman más de setenta suscritos y vigentes, se enfrenta actualmente a un complejo panorama caracterizado por las dificultades para el logro de la convergencia de dichos acuerdos, la profundización de los vínculos comerciales entre sus miembros, y la conformación de un Espacio de Libre Comercio (ELC) entre las naciones que hacen parte de la asociación.

4.- El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se enfrenta a importantes diferencias entre sus miembros. El comercio intra-bloque ha seguido manifestando crónicos problemas, gravitando, esencialmente, dos contradicciones fundamentales: i) las fricciones comerciales recurrentes entre Argentina y Brasil, que ha llevado a acusaciones recíprocas de violación de los acuerdos y de prácticas proteccionistas; y ii) los continuados cuestionamientos de los países más pequeños (Uruguay y Paraguay) respecto a las asimetrías y a que los beneficios del proyecto de integración se han concentrado, en lo fundamental, en los sectores empresariales dominantes de los dos socios mayores. El MERCOSUR se encuentra en una encrucijada, y tiene a corto plazo que lograr un consenso mínimo entre sus miembros, que permita tomar urgentes decisiones con vistas a: i) revitalizar el comercio intra-bloque; ii) concluir la disputa que separa a Argentina con el resto de los miembros por la negociación del Tratado de Asociación con la Unión Europea; iii) consensuar la relación con China y la posibilidad de negociar conjuntamente con el gigante asiático; y iv) definir institucionalmente su relación con la Alianza del Pacífico.

5.- La Comunidad Andina (CAN) -a pesar de que no se han verificado los pronósticos más adversos de los últimos tiempos, con relación a su futuro- sobrevive en medio de crecientes síntomas de irrelevancia institucional, sobre todo para algunos de los principales actores económicos y políticos de sus estados miembros. No obstante, los intentos recurrentes por lograr cierto fortalecimiento en distintos ámbitos de este mecanismo, y la disminución de tensiones entre los Estados Miembros observada en los últimos años, la realidad es que la densidad comercial del acuerdo se ha visto en extremo afectado desde la salida de Venezuela, que constituía el comprador por excelencia de la sub-región, y soporte fundamental de los niveles de comercio intra-CAN.

6.- En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se ha continuado transitando por un complejo proceso de redefinición de su estructura institucional. En la disyuntiva de un escenario internacional complejo, los países de la CARICOM se han visto enfrentados a la necesidad de reexaminar el conjunto de sus políticas, incluidas aquellas referidas al papel que debe jugar la integración. Entre las cuestiones de mayor interés examinadas por la CARICOM en años recientes, está la reflexión acerca de la necesidad de impulsar una genuina política exterior común ante los cambios geopolíticos y geoeconómicos que vienen ocurriendo a nivel mundial; y concretar la consolidación del postergado mercado y economía únicas (Caribbean Single Market and Economy -CSME).

7.- Por su parte el ALBA-TCP, a pesar de las enormes expectativas que el mismo generó, así como la sistemática incorporación de nuevos miembros hasta diciembre de 2014 y sus particulares principios en términos de flexibilidad, tratamiento de las asimetrías, la prioridad otorgada a la dimensión humana del desarrollo y la cooperación técnica y financiera que fue capaz de proporcionar; se enfrenta actualmente a serios problemas que pudieran conducirla a su virtual estancamiento. Dicha situación es resultado, en lo esencial, de las grandes dificultades económicas que viene confrontando la República Bolivariana de Venezuela; las enormes disparidades en términos económicos, sociales, y de modelos de desarrollo entre sus miembros; la poca efectividad de los mecanismos ensayados para lograr una mayor interacción comercial y productiva entre sus integrantes; y las limitaciones en términos institucionales que han caracterizado desde sus inicios a este singular proyecto de cooperación e integración económica.

8.- La UNASUR se encuentra actualmente en pleno proceso de disolución a partir del abandono de ocho de sus doce miembros como resultado del predominio hoy existente de gobiernos de derecha que han cuestionado radicalmente los esfuerzos de integración y cooperación alternativos, que experimentó la región sudamericana en la década precedente. Por su parte, la CELAC, que tantas expectativas positivas había generado desde su creación en diciembre de 2011, sobre todo como interlocutor por excelencia de toda nuestra región frente a sus principales contrapartes extrarregionales, languidece desde hace cuatro años, como expresión de las agudas diferencias políticas dentro de la región, que impiden la adopción de acuerdos consensuados entre representantes de los gobiernos de sus 33 países miembros.

En este balance general sobre el estado de los procesos de integración económica en ALC conviene resaltar las particularidades del caso centroamericano que constituye -a pesar de los agudos problemas de naturaleza política y social que enfrenta actualmente el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)- una excepción en cuanto a la elevada densidad de los vínculos económico-productivos intra-subregionales. También resulta necesario hacer referencia a la dinámica del más reciente esquema de integración económica que aparece en nuestra región: la Alianza del Pacífico.

No obstante lo anterior, tampoco la Alianza del Pacífico deja de tener desafíos importantes a futuro. El primero de ellos se refiere al muy bajo nivel de comercio intra-alianza en tanto los principales socios comerciales de cada uno de sus miembros son potencias extra-regionales. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, está el reto de lograr una mayor interacción económica entre sus miembros cuando cada uno de ellos tiene en vigor acuerdos de libre comercio de “última generación” con las principales potencias económicas y comerciales del mundo, los cuales constituyen el sustento normativo de los flujos dominantes de comercio e inversiones recíprocos que los mismos mantienen con socios extra-regionales.

Otro tema relevante para la mayoría de los miembros del grupo es cómo diversificar su estructura exportadora de bienes y servicios, logrando un incremento de la calidad y del contenido tecnológico de los rubros exportables. Por último, la agrupación tiene que consensuar cómo articular sus intereses con los de cada uno de los 42 países que hoy día ostentan la categoría de observadores en la misma.

De todas formas, y como se ha sostenido en este trabajo, la incertidumbre y el probable entorno negativo para el sistema multilateral de comercio y los tratados comerciales globales se suma a los motivos por los que los países deben pasar a la acción en la agenda de integración regional. Independientemente del escenario económico y comercial predominante, la región sólo puede ganar con un mercado interno más fuerte, más eficiente y plenamente integrado. Los beneficios de una mayor integración en relación con el statu quo son todavía más evidentes en un escenario más extremo de fricciones comerciales y de crisis económica agudizada por la pandemia de la COVID.19, en el que las exportaciones de la región incluso disminuyen. Obviamente los acuerdos de integración regional no son una panacea para solucionar todos los problemas de crecimiento de la región, ni tampoco son una póliza de seguro total contra el aumento de trabas comerciales globales y la recesión económica global. Sin embargo, una mejor integración regional puede ofrecer beneficios tangibles (sobre todo en escenarios más extremos), con costos moderados (BID, 2018).

A MANERA DE RESUMEN

. En un escenario externo en extremo adverso, en que la demanda externa “extrarregional” retrocede de manera marcada, como producto de la crisis económica global y el exacerbado proteccionismo y

aislacionismo imperante, el impulso a la demanda interna regional latinoamericana y caribeña se constituye en expediente válido para crecer económicamente en un entorno internacional incierto.

. Cuando se realiza un balance de la situación que hoy muestran los procesos o esquemas de integración económica en nuestra región; queda claro que el esfuerzo por delante es descomunal. La integración de América Latina y el Caribe, tan difícil, postergada, y a veces con más retórica que realidades, necesita trascender y articular visiones subregionales diferentes que obligatoriamente tienen que coexistir en un continente en extremo plural y diverso. En definitiva, una verdadera vocación y voluntad política de integración regional requiere la aceptación de proyectos nacionales de desarrollo y de inserción comercial e internacional que son distintos, aunque todos, consecuencia de la libre elección de gobiernos legítimos, reconocidos internacionalmente.

. En este sentido, el replanteo de la estrategia de integración económica regional en América Latina y el Caribe, también tiene que considerar las importantes asimetrías productivas y comerciales existentes entre los países de nuestra región. Desde el regionalismo latinoamericano y caribeño, es necesario tener en cuenta la asimetría comercial entre una Sudamérica que comercia más con China, y un bloque conformado por México y Centroamérica (junto a algunos países caribeños) que aún concentra su comercio con los Estados Unidos; y en menor medida con Europa. Igualmente deben reconocerse patrones productivos y de especialización internacional diferenciados: mientras Sudamérica todavía basa su inserción comercial externa esencialmente en la exportación de productos básicos, México y Centroamérica exportan en lo fundamental manufacturas, en tanto los países caribeños son – en general – exportadores netos de servicios. Sobre este punto, hay necesidad de avanzar hacia una integración flexible, que contemple los intereses de estas asimetrías entre los países latinoamericanos y caribeños, y que sirva de plataforma para pensar modelos de relacionamiento Sur-Norte.

. Por lo anterior, lo importante y estratégico es construir la integración sobre los denominadores comunes, sobre las agendas positivas, colocando el énfasis en aquellas cuestiones que unen a los gobiernos y sociedades latinoamericanas y caribeñas, y que son indudablemente beneficiosas para nuestras naciones y pueblos.

. Por supuesto que los acuerdos de integración regional no solucionan todos los problemas de crecimiento y desarrollo de la región, ni tampoco evitarían los efectos adversos derivados del aumento del proteccionismo comercial ni de la recesión económica global; pero Latinoamérica y el Caribe sólo puede ganar con un “mercado interno regional” más fuerte, más eficiente y plenamente integrado.

Referencias bibliográficas

- BID (2018). Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017. Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial, Washington, enero.
(<https://publications.iadb.org/en/publications?keys=Caminos+para+crecer+en+un+nuevo+mundo+comercial>)
 - CRIES (2017). “América Latina frente a la Crisis de la Globalización y el Nuevo Orden Mundial”. Panel Internacional de Alto Nivel, Buenos Aires, 19 y 20 de septiembre. (<https://www.cries.org/?p=4076>)
 - Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995). Economía Internacional. Teoría y Política. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, ISBN: 0-673-52300-4.
 - Lichtensztejn, S. (2001). “Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte”, En Comercio Exterior, Lecturas sobre pensamiento económico III, Vol. 51, Num. 2, México, pp. 91 – 99.
 - Martínez, J. y Vidal, J. (1995). Economía Mundial. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, ISBN: 84-481-1684-4.
 - Puerta, H. (2008). Capítulo V. “Principales aspectos teóricos que sustentan las tendencias actuales a la regionalización y la integración económica”. Definiciones básicas. Colectivo de Autores. Libro de Texto de Economía Internacional. Editorial Félix Varela, La Habana; pp. 333 - 365.
 - Viner, J. (1950). The Custom Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace, New York.
-

LA UNIÓN EUROPEA EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOGROS, FRACASOS Y DESAFÍOS.

THE EUROPEAN UNION DURING ITS LAST FIFTY YEARS. SOME CONSIDERATIONS ABOUT ACHIEVEMENTS, FAILURES AND CHALLENGES

Dra. Hilda Elena Puerta Rodríguez

<https://orcid.org/0000-0002-1554-1534>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de La Habana, Cuba

hilda.puerta@ciei.uh.cu

Resumen

No caben dudas de que la Comunidad Económica Europea (CEE) (1958) devenida en Unión Europea (UE) en 1995, constituye el esquema integracionista con mayor alcance mundial en la era moderna. Su evolución, sin embargo, no ha estado exenta de altibajos, expresando, entre otros elementos, las propias contradicciones inherentes al fenómeno y la manifestación de las diferentes realidades que han enfrentado sus integrantes a lo largo del tiempo. Se pueden señalar muchos ejemplos de las acciones implementadas por el proyecto europeo, con vistas, sobre todo a potenciar su papel hegemónico mundial, sobresaliendo por su envergadura e implicaciones, la Política Agrícola Común (PAC), la instrumentación del euro como moneda común de una buena parte de los miembros y la ampliación del número de participantes. El análisis de estos tres aspectos constituye el principal objetivo del trabajo, del que se deriva la connotación del proceso y sus múltiples consecuencias mundiales.

Palabras clave: Agricultura, Economía Mundial, Euro, Hegemonía, Integración.

Abstract

There is no doubt, that the European Economic Community (1958), became European Union in 1995, is the integrationist scheme with the biggest world connotation in the modern era. It's evolution, however, has had a lot of fluctuations, expressing, besides other considerations, the own nature of the phenomenon, and the different realities faced by the members along its history. One can point out different examples of the actions implemented by the European project, trying mainly to potentiate its hegemonic role in the world economy, principally the Common Agricultural Policy (CAP), the implementation of the Euro as the common currency of the majority of the members, and the enlargement of the number of members. The analysis of these three aspects, is the main objective of this essay, from where one can derive the process connotation, and its multiples world consequences.

Key words: Agriculture, Euro, Hegemony, Integration, World Economy

Introducción

Cuando se analiza la integración entre países en la era moderna, la referencia a la Unión Europea resulta obligada. Muchos son los elementos que se consideran respecto a sus éxitos relativos, pero resalta, sobre todo, el elevado y relativamente similar nivel de desarrollo económico de sus miembros, en especial de los fundadores, la activa participación de los diferentes agentes económicos incluidos los gobiernos y los enormes esfuerzos realizados en pro del éxito del proceso, directamente relacionado con la apuesta por la hegemonía por esta vía.

En este sentido vale resaltar la instrumentación del principio de supranacionalidad, previo acuerdo entre las partes y según el tema a considerar, el que, a pesar de todos sus detractores y las preocupaciones vinculadas a la soberanía¹⁰⁶, principalmente en el caso de los países más pequeños, desigualmente representados en las instituciones comunitarias, ha viabilizado muchísimo la adopción de decisiones de gran importancia no sólo para la Unión, sino también para la economía mundial.

¹⁰⁶ Los más europeístas argumentan que en estos casos no se trata de ceder soberanía, sino de compartirla con las instituciones europeas, lo que de hecho constituye la base del debate existente al respecto.

De esta forma, se han trasladado todo el proceso decisorio a nivel europeo de cuestiones tan importantes como la Política Comercial frente a terceros, la Agrícola, así como la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas como parte del Mercado Unificado, mientras que existe para un grupo de miembros y otros europeos fuera del esquema, el Espacio Schengen sin fronteras¹⁰⁷ y la Eurozona¹⁰⁸ con una Política Monetaria Única, con lo que se ha reforzado la llamada Europa de varias velocidades. Es así que se ha diseñado un complejo entramado de políticas y acciones integracionistas desde el nacimiento en 1958 de la Comunidad Económica Europea integrada por 6 miembros¹⁰⁹, hasta la actual Unión Europea formada por 27¹¹⁰

Los éxitos puramente integracionistas de la UE son incuestionables, pero, al mismo tiempo, hay que considerar la envergadura de los problemas enfrentados, así como las consecuencias económicas y sociales tanto en el plano interno como internacional que sus acciones han tenido, principalmente en el caso de los agentes económicos y países más débiles.

Es por ello que resulta oportuno analizar el devenir de estos proyectos a lo largo del tiempo, para comprender mejor su alcance, méritos, desatinos y consecuencias. Para lograr este propósito, que constituye el objetivo central del presente trabajo, se han seleccionado tres de las acciones comunitarias consideradas más importantes, tanto desde el punto de vista del avance integracionista, como de sus consecuencias, también para la economía mundial. Se trata en primer lugar, de la Política Agrícola Común, con importantísimas repercusiones sobre todo para el proceso de formación de precios internacionales; la instrumentación de la Unión Económica y Monetaria, con el euro como componente fundamental y la ampliación del número de miembros, que incluye en la actualidad como contrapartida, la salida de Reino Unido, que nos permite considerar la existencia también de un proceso desintegrador, con todas sus implicaciones.

Profundizar en estos aspectos permite ver la integración europea en su conjunto como lo que es, un sistema de acciones, contradicciones, intereses y objetivos hegemónicos, para considerar aquellos aspectos que pueden resultar útiles desde el punto de vista del relacionamiento de nuestros países y de Cuba, en particular y también comprender aquellos aristas que puedan ser considerados en cualquier proceso de integración, en especial, en América Latina y el Caribe, con vistas a enfrentar la difícil situación creada además por la pandemia que azota al mundo.

I. La Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC)

Esta estrategia fue acordada tan tempranamente como en 1962, con el propósito de establecer una política única por parte de todos los miembros de la entonces CEE en el sector, con vistas a privilegiar la seguridad alimentaria después de los destrozos de la guerra y enfrentar exitosamente la competencia externa, dando respuesta además a los requerimientos del poderoso lobby agrícola de naciones como Francia, entre otros elementos.

En sus inicios, la PAC, como mercado unificado de productos agrícolas, estaba sobre todo basada en un sistema de precios al productor tan elevados y ventajosos que lograba estimular incluso a aquellos menos eficientes, lo cual cumplía en parte los propósitos establecidos, pero –contrario a lo que se argumentaba– llegó

¹⁰⁷ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

¹⁰⁸ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre, Malta, Irlanda, Eslovaquia.

¹⁰⁹ Alemania, Italia, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo

¹¹⁰ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia; Bulgaria, Rumania y Croacia.

a encarecer sensiblemente los costos de los consumidores, mientras que favorecía el aumento de los excedentes, los cuales eran comprados por el brazo financiero de esta política, el Fondo Especial de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), provocando serias afectaciones al presupuesto comunitario¹¹¹ y enormes contradicciones entre los miembros más y menos interesados en el sector. Al mismo tiempo, inducía la caída de los precios en los mercados mundiales y a una competencia desleal basada en los subsidios que trataban de dar salida a los excedentes y con un fuerte proteccionismo respecto al exterior, afectando sobre todo a los países más pobres y dependientes.

Si bien la sección de **orientación** del FEOGA estaba concebida básicamente para apoyar la modernización de las explotaciones agrícolas, la infraestructura del sector, la formación profesional, y la aplicación de medidas especiales en zonas desfavorecidas, el peso fundamental de los recursos los ha absorbido la **garantía**, es decir, el apoyo a los precios tanto internos como de estímulo a las exportaciones y de control de las importaciones. De hecho, se ha tratado de legitimar una supuesta eficiencia agrícola básicamente mediante mecanismos de mercado, de corto plazo y no a través de medidas de carácter más estructural.

A pesar de todas las limitaciones de la PAC, resulta obvio que ha constituido uno de los logros más significativos obtenidos por la hoy Unión Europea a lo largo de su historia, en función del cumplimiento de los principales objetivos trazados. Por sólo señalar un ejemplo, en un período de veinte años (1968-88), la tasa de autoabastecimiento agrícola de la región varió del 86 al 111% en el caso de los cereales, del 82 al 127% en el azúcar, del 95 al 108% para la carne de bovino y del 92 al 105% en la mantequilla. (Puerta, 2008)

La contrapartida de este éxito son los excedentes, los costos y los daños ocasionados a los mercados mundiales, que de ningún modo pueden obviarse, más bien, todo lo contrario.

Al mismo tiempo, es importante destacar cómo los recursos destinados a la garantía de los precios, se han distribuido de manera desigual entre los distintos tipos de productos y regiones, priorizándose sobre todo los típicos de la zona norte y centro de Europa, como los lácteos, que han llegado a absorber una quinta parte del total de los fondos, mientras que el financiamiento destinado a apoyar la producción de frutas y hortalizas provenientes de las regiones mediterráneas apenas ha alcanzado como promedio el 5% de los gastos de intervención. (Puerta, 2008) De esta forma, el apoyo a las zonas menos desarrolladas ha resultado muy limitado y se contradice con las intenciones enunciadas por la sección de “Orientación” del FEOGA.

Los problemas que ha enfrentado la agricultura europea, tanto en términos de costos, como de los derivados de la incorporación de nuevos participantes, con sus propias particularidades, así como las nuevas regulaciones acordadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) que consideran los subsidios como una práctica desleal y las propias desavenencias entre los países miembros, han conducido a diversas reformas de la PAC, hasta que nos encontramos en presencia de la más reciente, vigente hasta el actual año 2020.

Este proceso ha sido particularmente complejo, dada la importancia relativa del sector en el Viejo Continente, así como la envergadura de los múltiples intereses que están presentes, las presiones externas. A ello se agrega el proceso de liberación económica asociado al avance del Neoliberalismo en el mundo. Quizás el resultado más notable de estos cambios que han ocurrido puede encontrarse en la reducción relativa del gasto europeo para la agricultura, cuando el mismo ha transitado en los últimos treinta años de representar el 75% del total al 37.2%(Martínez, 2018), pero, aun así, ha absorbido durante el período 2014-2020 más de 400 000 millones de euros. (EOM, 2020)

Los principales elementos que componen la reforma de la PAC hasta la actualidad, pueden sintetizarse fundamentalmente en:

- El llamado “desacoplamiento” que implica un cambio importante en los criterios para brindar las ayudas, no asociadas al producto cultivado, sino a pagos por hectárea y cabezas de ganado. Se trata de apoyar las rentas de los trabajadores del sector, pero desvinculándolas en lo posible de los niveles de producción, para desestimular el crecimiento de los mismos y que el mercado sea la guía en este sentido, basado en un incremento de los niveles de competitividad. Esta medida se asocia directamente a los requerimientos del

¹¹¹ En la década de los años ochenta del siglo pasado, la PAC llegó a consumir más del 70% del presupuesto comunitario total

Acuerdo Agrícola de la OMC, que establece, -entre otras muchas cuestiones-las llamadas medidas de “caja verde”, que son las que los países pueden aplicar, sin efectos distorsionadores sobre los precios y los mercados, donde se incluyen los pagos no vinculados directamente con la producción. (Soler, 2005)¹¹²

- Las ayudas se condicionan a cuestiones tales como la garantía de la calidad de los alimentos y el respeto al medio ambiente, lo cual resulta muy loable, pero al mismo tiempo, directa o indirectamente beneficia a los grandes consorcios agroalimentarios con muchas mayores posibilidades, sin que ello implique que necesariamente se cumplan cabalmente los requisitos establecidos.
- Se limitan las subvenciones, cuando realmente debían haber sido eliminadas por tratarse de prácticas que indiscutiblemente afectan sensiblemente la competencia leal
- Se reducen los aranceles, pero sobre todo para aquellos productos para los que la UE es importadora neta, básicamente de carácter tropical, como es el caso del café o el cacao.
- Se deslindan los dos brazos financieros del FEOGA, uno, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, el cual apoya a los agricultores de manera directa y financia las medidas para tratar de estabilizar el mercado y el otro, el Fondo Europeo de Desarrollo Rural apoya proyectos para fomentar el avance en zonas dedicadas a la agricultura, para tratar de garantizar una reducción de los requerimientos de ayuda tradicionales. Por su parte, la protección a los consumidores o el mejoramiento del medio ambiente constituyen responsabilidades compartidas entre las instituciones comunitarias y los estados miembros, aunque, en general, la prioridad la detenta la Comisión Europea.
- Se incluyeron otros aspectos tales como el fomento del cese de actividades, la estimulación de la jubilación anticipada, así como la conversión de productos excedentarios en bienes alternativos, medidas que no se dirigen de hecho a lograr un verdadero incremento de la eficiencia y la productividad, más bien, todo lo contrario.

Como balance general de tantos años de reformas en el sector (1992-2020), puede señalarse cómo el “desacoplamiento” favorece de hecho la canalización de recursos a los agricultores más poderosos, donde se pueden incluir retribuciones a extensiones enormes de tierra, por determinadas razones y/o argumentos no necesariamente válidos en casos concretos, como el desarrollo rural, el cuidado del paisaje o la protección medioambiental.

Este sistema afecta sensiblemente a los pequeños agricultores, que se ven obligados a abandonar sus tierras ante las crecientes rigurosidades del mercado y de la competencia y lo exiguo de los apoyos comunitarios, en tanto, las grandes corporaciones poseen los recursos para incrementar la competitividad con mayor mecanización y menor costo unitario. Baste citar que la ayuda promedio que recibe un pequeño agricultor español es de alrededor de 5800 euros anuales, mientras que las grandes corporaciones agroalimentarias obtienen aproximadamente más de tres y cuatro millones de euros. (Martínez, 2018)

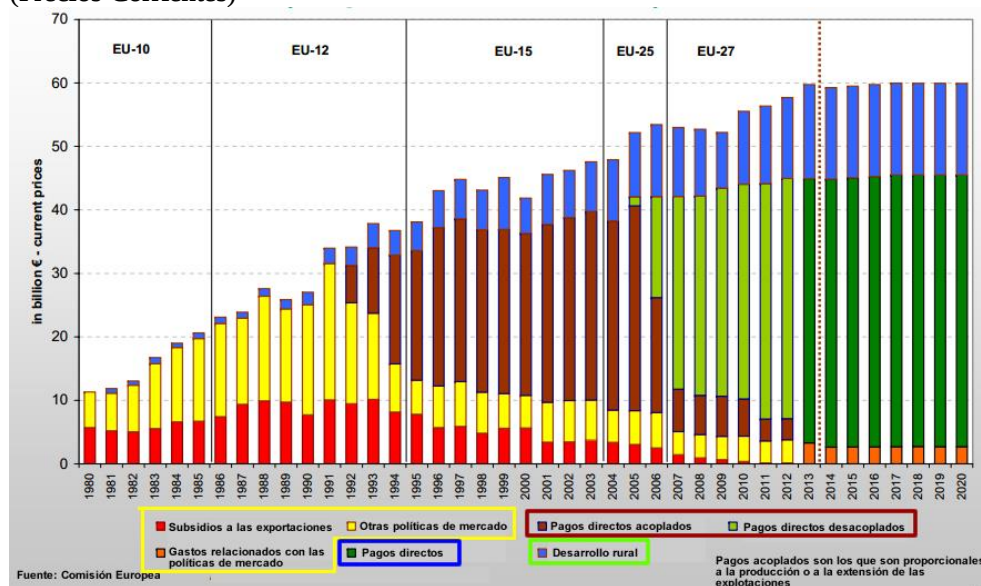
Cabe recordar cómo los gigantes de la alimentación pagan precios casi mínimos a los productores en tanto tienen prácticamente condición de oligopolio, mientras que venden en ocasiones en los supermercados hasta en un 1112% por encima de lo que pagaron. (Martínez, 2018)

Lógicamente, esta realidad ha provocado el tránsito de la clásica pequeña propiedad agrícola a grandes extensiones, que devienen cada vez más en propiedad de empresas transnacionales, al tiempo que muchos agricultores se convierten en obreros asalariados, al perder el grueso de sus propiedades. Se calcula que entre el año 2000 y 2012 en Europa han desaparecido casi cinco millones de puestos de trabajo en el sector, de los cuales aproximadamente el 93% habían sido propietarios de pequeñas y medianas parcelas. (Martínez, 2018)

Otro importante aspecto a señalar se refiere a los gastos comunitarios que se priorizan, los cuales, lejos de estar dirigidos preferentemente al desarrollo rural o a cuestiones más estructurales que realmente se encaminen a dar adecuada respuesta a los problemas que enfrenta el sector, se dirigen sobre todo a los pagos directos, como respuesta inmediata y cortoplacista a las diversas situaciones que se presentan, como puede apreciarse en el siguiente Gráfico.

¹¹² Las ayudas se calculan a partir de los importantes de referencia de los recursos recibidos en el periodo 2000-2002 (Soler, 2005)

Grafico 1: Componentes del Gasto de la PAC 1980-2020
(Precios Corrientes)



Fuente: Martínez, L. *La PAC, un Pilar Europeo en Cuestión*. El Orden Mundial (EOM). Disponible en <https://elordenmundial.com/la-pac-un-pilar-europeo-en-cuestion/>. 2018.

En realidad, el balance de la instrumentación de la Política Agrícola Comunitaria no resulta demasiado halagüeño, todo depende también del punto de vista del que se parta. Los objetivos iniciales, se cumplieron, lo cual puede considerarse como un éxito importante, tanto por el poco tiempo en que se logró y por haber convertido a Europa de importador a exportador neto de alimentos.

Sin embargo, como puede apreciarse, se generaron nuevos y más complejos problemas en un contexto también más complicado, conduciendo a cambios importantes, donde siempre, de una manera u otra, se han privilegiado los intereses de los países y agentes económicos más poderosos dentro de la región.

Es en este marco y en el muy difícil escenario creado por la pandemia de la Covid-19, se continúan desarrollando las negociaciones encaminadas a acordar las nuevas reglas de la PAC cuando finalice el presente año 2020.

Uno de los elementos que estará presente en tales condiciones es la idea de mantener los pagos directos encaminados a apoyar los niveles de renta, aunque enfatizando en los rendimientos, así como un mayor nivel de corresponsabilidad entre las instituciones comunitarias y los estados miembros, con el argumento de dar respuesta a la diversidad de la región, aunque resulta obvio que se toma en cuenta también la necesidad de reducir el peso agrícola dentro del presupuesto supranacional.

Sin embargo, no parece probable que se produzcan cambios sustanciales, sino más bien, maquillajes de forma y no de contenido, cuando el énfasis de las grandes decisiones se está centrando, tanto en Europa como en el mundo, en las acciones más inmediatas que permitan salir de la mejor manera posible de la crisis económica global que se ha generado, aunque no caben dudas de que el tema agroalimentario tiene una connotación muy especial en este sentido. El gran problema es que parece obvio que las grandes ventajas de los apoyos especiales y también las mayores flexibilidades están sobre todo dirigidos a los principales actores de la gran cadena agroalimentaria global.

II. La Unión Económica y Monetaria y el Euro

La creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en Europa y con ella, el surgimiento y puesta en circulación del Euro, puede definirse como el acontecimiento más importante de la economía internacional en

el nuevo milenio, en tanto no solo conlleva cambios sustanciales en el diseño y funcionamiento del Sistema Monetario en su conjunto, sino que trasciende esta esfera y el ámbito geográfico europeo para devenir en fenómeno que implica transformaciones de especial significación a nivel mucho más general.

La UEM fue el resultado de un largo proceso de preparación del esquema integracionista, cuyos antecedentes descansan en el establecimiento del Mercado Unificado en 1992 y al fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo surgido en 1979¹¹³.

La Unión Monetaria y, sobre todo, la moneda única es una seria apuesta europea, la cual no sólo trata de fortalecer las relaciones intracomunitarias, eliminando el riesgo cambiario entre los miembros, sino que ha tenido un gran significado internacional, cuando el euro ha devenido en la segunda moneda de importancia mundial, constituyendo otra estrategia utilizada por el Viejo Continente para lograr ventajas en la lucha por la hegemonía. Tales elementos explican todos los esfuerzos realizados para sortear las serias dificultades que se han enfrentado, como es el caso de la crisis de deuda soberana que azotó la Zona entre los años 2010 y 2012, cuando todas las condiciones apuntaban a una salida del grupo de las naciones más afectadas como Grecia, España y Portugal. (Capraro, 2013)

La UEM fue preparada e implementada en tiempo record, desde que entró en vigor el Mercado Unificado (MU) en 1992, hasta que comenzó a circular el euro virtual en 1999 y ya físico, el 1 de enero de 2002. Incluye tres elementos básicos: la creación del **Sistema Europeo de Bancos Centrales** compuesto por los bancos centrales de los países miembros y una nueva institución, el Banco Central Europeo encargado de dirigir la **Política Monetaria Única** y la nueva moneda, el **Euro**. La Política Fiscal se mantiene bajo exclusiva jurisdicción nacional como instrumento para maniobrar ante situaciones particulares que pudieran presentarse en países específicos, pero dentro del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, encaminado a garantizar la disciplina presupuestaria.

Como condicionante al ingreso y considerando la heterogeneidad del grupo, se establecieron cinco criterios de convergencia¹¹⁴, los cuales implicaron la instrumentación de políticas económicas restrictivas, dirigidas sobre todo a reducir los déficits públicos, en países como España, Portugal y Grecia, con mayores desventajas y menor nivel de desarrollo relativo.

Estos criterios seleccionados han sido muy cuestionados, en tanto están centrados en aspectos estrictamente monetarios, sin incluir otras variables que en el orden económico pudieran expresar una convergencia real, lo que explica muchos de los sucesos acaecidos posteriormente, como las serias dificultades enfrentadas recientemente por las naciones más débiles.

Finalmente, en 1997 se aprobó el ingreso de 11¹¹⁵ países miembros, decisión que fue interpretada como muy presionada por las circunstancias, privilegiándose consideraciones políticas, en tanto que países como Bélgica y Alemania no cumplían todos los requerimientos, pero se incluyeron, con el argumento de habían realizado suficientes esfuerzos para alcanzar las metas propuestas. Esta ha resultado otra de las debilidades de origen de la UEM, aunque se ha logrado al menos hasta el momento, sortear las mismas, pero asumiendo costos sociales muy elevados, como se puso de manifiesto durante la crisis griega.

¹¹³ Se refiere a la conocida Serpiente Europea, mecanismo que, a pesar de su fracaso en su momento, sentó las bases en buena medida del sistema actual.

¹¹⁴ Estos criterios consideran cada caso que la tasa de inflación no puede exceder en más de un 1,5% a la tasa promedio de los tres miembros con mejor comportamiento; un déficit público que no supere el 3% del PIB, una deuda pública no mayor del 60% del PIB; un tipo de interés a largo plazo que no supere en más de 2% el promedio del tipo de los tres países con mejor comportamiento y que la tasa de cambio se mantengan estables, sin devaluaciones sustanciales

¹¹⁵ Estos 11 países fueron: Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Italia, España, Portugal, Austria, Holanda, Irlanda y Finlandia. Con posterioridad, ingresaron otros ocho países, hasta alcanzar la cifra actual de 19 miembros de la Eurozona.

En todo este proceso está presente también el tema de la pérdida de soberanía, pues todas las acciones de Política Monetaria se trasladan al Banco Central Europeo, con nivel supranacional. La negativa de Reino Unido y Dinamarca a incorporarse a la Eurozona, se explica en buena medida por esta realidad.¹¹⁶

Al final, las propias circunstancias han llevado al establecimiento de una integración en Europa que marcha a varias velocidades, lo cual puede entenderse como una gran desventaja para su manejo, pero, al mismo tiempo, habla de los esfuerzos realizados para mantener todas las políticas diseñadas, lo que refuerza el papel de la Unión Europea como el proceso de integración con mayores avances y mayor profundidad del mundo de hoy.

Sin embargo, se mantienen y recrudecen las diferencias entre países, así como los problemas que enfrentan, aún en el caso de algunos de los indicadores seleccionados originalmente, lo cual puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1: Eurozona. Indicadores Seleccionados. 2020

Países	PIB per Cápita (€)	IDH	Deuda Pública (% PIB)	Déficit Fiscal. (% PIB)
Alemania	41.350	0,936	59,80	1,40
Austria	44.920	0,908	70,40	0,70
Bélgica	41.200	0,916	98,60	-1,90
Chipre	24.920	0,869	95,50	1,70
Eslovaquia	17.270	0,855	48,00	-1,30
Eslovenia	22.980	0,896	66,10	0,50
España	26.440	0,891	95,50	-2,80
Estonia	21.160	0,871	8,40	-0,30
Finlandia	43.480	0,920	59,40	-1,10
Francia	35.960	0,901	98,10	-3,00
Grecia	17.500	0,870	176,60	1,50
Irlanda	70.470	0,938	58,80	0,40
Italia	29.610	0,880	134,80	-1,60
Letonia	15.930	0,847	36,90	-0,20
Lituania	17.340	0,858	36,30	0,30
Luxemburgo	102.200	0,904	22,10	2,20
Malta	26.490	0,878	43,10	0,50
Países Bajos	46.710	0,931	48,60	1,70
Portugal	20.640	0,847	117,70	0,20
Zona Euro	34.819		86,06	

Fuente: Expansión. Datos Macro.com (2020). Zona

Euro. <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/zona-euro>. Consultado 10/7/20

Se destaca al respecto, de manera importante las diferencias existentes en términos del Producto Interno Bruto por Habitante, donde sobresale, por ejemplo, el contraste entre Letonia con 15,930 € anuales y Luxemburgo, que alcanza los 102,200. Por su parte, sobresalen los niveles de deuda pública de Grecia, Italia y Portugal sumamente desviados del indicador de convergencia de 60%, que tampoco se cumple a nivel de toda la Eurozona.

A pesar de estas y otras dificultades que emanan de tan ambicioso proyecto, realizado en un plazo muy breve de tiempo y en un complejo escenario regional e internacional, el Euro logró salir airoso de su etapa más peligrosa, el periodo de tránsito, que implicaba ajustar un gran conjunto de medidas imprescindibles para su adecuado funcionamiento. Es así que hace ya casi veinte años que la divisa única forma parte de la realidad cotidiana de los europeos y del Sistema Monetario Internacional, convirtiéndose, junto con el dólar, en la tasa

¹¹⁶ Esta decisión fue posible en su momento pues el grupo iniciaba las acciones correspondientes a la UEM. Con posterioridad, todos los miembros, por reglamento, están obligados a cumplir, más tarde o más temprano con todo el acervo comunitario.

de cambio más analizada y seguida en los mercados mundiales, deviniendo en una suerte de tipo de cambio de carácter verdaderamente internacional.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, la correlación euro-dólar se ha mantenido relativamente estable desde el surgimiento de la moneda europea hasta la actualidad, transitando desde su nivel mínimo de 0,8278 USD a un máximo equivalente a 1,5991 USD¹¹⁷-lo que constituye una clara expresión de su creciente aceptación en la economía mundial. En ello ha incidido, entre otras muchas consideraciones, las intenciones de los agentes económicos internacionales de diversificar tanto activos como pasivos, mientras que, en muchos casos, como el de Cuba –impedida de utilizar el dólar norteamericano en operaciones internacionales debido al bloqueo impuesto por EEUU- se ha privilegiado la utilización de la divisa europea también por razones de carácter político, mientras que es innegable el papel de la UE en el comercio mundial, así como el de otras naciones que también utilizan esta moneda.

Gráfico 2: Evolución de las Tasas de Cambio Euro/USD. Histórico 1999-2020



Fuente: Cambio euro. <https://www.cambioeuro.es/grafico-euro-dolar/>. Consultado 11/7720

El Euro no sólo se utiliza en los 19 miembros de la Eurozona, sino también en 60 países o territorios fuera de la UE, que han vinculado a éste, de manera directa o indirecta, sus respectivas monedas. Por otra parte, se realizan en esta divisa el 36% de los pagos internacionales y representa aproximadamente el 20% de las reservas mundiales de activos. (Comisión Europea, 2020)

El balance de más de veinte años de iniciado el proyecto de la Eurozona arroja, en general resultados positivos, el más importante de los cuales, la circulación de una moneda que ha permitido reducir la extrema dependencia de la economía mundial respecto al dólar norteamericano y la eliminación-reducción del riesgo cambiario tanto en la UE, como en los vínculos económicos con estos y otros países.

Ha sido un proceso difícil y muy complejo, donde desde el punto de vista técnico como práctico, donde han sobresalido debilidades como la falta de convergencia económica real en los países de la Eurozona, los problemas existentes en los mercados de capitales europeos y lo más importante, la severa crisis que enfrentaron principalmente Irlanda, Grecia, Portugal, Chipre y España, los cuales tuvieron que ser rescatados a cambio de la instrumentación de severas políticas de austeridad, con un elevadísimo costo social.

Más allá de estas dificultades, que han tenido severas consecuencias en general en la sociedad europea, agravadas por las consecuencias de la actual pandemia, el hecho de que la Eurozona haya sobrevivido a los fuertes embates de la crisis y que el euro se mantenga como divisa de gran importancia mundial, expresan hasta qué punto este proyecto ha sido el acontecimiento más importante que ha tenido lugar en la economía mundial en el nuevo milenio y el éxito más connotado del proyecto integracionista europeo, que ha logrado competir con toda la historia de supremacía del dólar estadounidense.

¹¹⁷ Al día de hoy, 11 de julio de 2020, la tasa de cambio EUR/USD es de 1€=1,13USD (Cambio Euro, 2020)

III. Ampliación vs Brexit

Otro de los elementos especialmente llamativos de la evolución de la UE a lo largo de su historia es el proceso de ampliación del número de miembros que ha tenido lugar, desde los seis países firmantes del Tratado de Roma, hasta llegar a 28 participantes¹¹⁸ (Ver Tabla 2), con la particularidad de que en el momento de la incorporación del mayor número de miembros, con condiciones especialmente complejas, en el año 2004, coincidió con los inicios del proyecto de la UEM, para la profundización de la integración.

Al final, se trataba de una decisión esencialmente política, cuando se incorporaban como nuevos miembros principalmente países ex socialistas, que se querían “atraer” al bloque, para garantizar y profundizar los cambios ya instrumentados, al tiempo que significaban una sustancial ampliación del mercado, ávido de consumo, e importante destino para las inversiones, con la ventaja de contar además con una mano de obra mucho más barata y calificada.

Tabla 2. La Ampliación de la Unión Europea

País	Año de Ingreso	País	Año de Ingreso
Alemania	1958 (Fundador)	Suecia	1995
Italia	1958 (Fundador)	República Checa	2004
Francia	1958 (Fundador)	Chipre	2004
Holanda	1958 (Fundador)	Eslovaquia	2004
Bélgica	1958 (Fundador)	Eslovenia	2004
Luxemburgo	1958 (Fundador)	Estonia	2004
Dinamarca	1973	Hungría	2004
Irlanda	1973	Letonia	2004
Reino Unido	1973-2020	Lituania	2004
Grecia	1981	Malta	2004
España	1986	Polonia	2004
Portugal	1986	Bulgaria	2007
Austria	1995	Rumania	2007
Finlandia	1995	Croacia	2013

Fuente: Elaborada por el autor de acuerdo a los datos en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>.

En realidad, la conjunción de los enormes esfuerzos de **profundización y ampliación**, simultánea, es decir, de transformaciones cualitativas y cuantitativas, se explican también por los intentos comunitarios de obtener un mejor lugar en la lucha por la hegemonía mundial, por lo que se asumieron los enormes costos de una UE mucho más heterogénea y con mayores requerimientos de recursos encaminados a paliar las diferencias nacionales y regionales.

La ampliación de la UE requirió también de una modificación importante de la institucionalidad comunitaria, como forma de garantizar el manejo de un número sustancialmente mayor de países. De esta forma, la **Comisión**, el órgano verdaderamente supranacional, comenzó a estar integrado 27 comisarios, incluido su presidente, mientras que el **Consejo Europeo**, la autoridad suprema, lo componen los 27 Jefes de Estado o Gobierno, además del Presidente de la Comisión y el del propio Consejo¹¹⁹ y el **Consejo de la Unión Europea**¹²⁰, también representado por los 27 ministros de cada país, según el tema que se vaya a analizar.

¹¹⁸ Recuérdese que el Reino Unido dejó de ser miembro pleno de la UE el 31 de enero del presente año 2020, aunque se estableció un periodo de transito hasta el 31 de diciembre de este año, periodo en el que se mantendrá como parte del mercado único europeo y cuando se deberá negociar el carácter de las relaciones futuras entre las partes.

¹¹⁹ El Presidente del Consejo es elegido por un plazo de dos años y medio, renovable por una vez, por parte de los propios miembros de esta institución por mayoría cualificada, con lo que se ha puesto fin a las presidencias semestrales, para dar una mayor continuidad a las labores comunitarias, muy condicionado también por el incremento del número de miembros. La presidencia rotatoria desempeña una labor de apoyo.

¹²⁰ Se conoce también como Consejo de Ministros o Concillium.

El **Parlamento Europeo** es donde mejor se expresan los cambios asociados a la ampliación, cuando fue necesario ampliar su composición a 705 parlamentarios, pero con una distribución muy desigual entre sus miembros, con el argumento de representar las diferencias en el tamaño de cada una de las poblaciones, tal como puede apreciarse en la Tabla 3. Resulta obvio la diferente representatividad de los países, donde se ha logrado privilegiar a los dos más fuertes e importantes dentro del grupo: Alemania y Francia

Tabla 3. Composición por países del Parlamento Europeo (Número de parlamentarios)

País	Parlamentarios	País	Parlamentarios	País	Parlamentarios
Alemania	96	Grecia	21	Irlanda	13
Francia	79	Hungría	21	Croacia	12
Italia	76	Portugal	21	Lituania	11
España	59	Suecia	21	Letonia	8
Polonia	52	Austria	19	Eslovenia	8
Rumania	33	Bulgaria	17	Estonia	7
Holanda	29	Dinamarca	14	Chipre	6
Bélgica	21	Eslovaquia	14	Luxemburgo	6
Rep. Checa	21	Finlandia	14	Malta	6

Fuente: Instituciones y Organismos de la Unión Europea. Sitio Oficial de la Unión Europea:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_es

El proceso de ampliación no se detiene, en tanto ya se iniciaron en 2012 las negociaciones con Montenegro, en 2014 con Serbia, mientras que continúan los intercambios con Turquía desde 2005, en tanto constituye, sin dudas, el caso más complejo, dadas las divergencias existentes, sobre todo en términos de idiosincrasia y la compleja situación política del país. Por su parte, ya se decidió iniciar las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, países candidatos desde 2014 y 2005 respectivamente, pero se espera sea un proceso arduo por las complejidades que presentan ambos casos, mientras que han presentado su candidatura Bosnia y Herzegovina y también Kosovo. De producirse todos estos ingresos, los cuales requieren la aprobación unánime de los actuales miembros, la UE estaría conformada por 34 países, lo que, parece bastante improbable por el momento, dada la complicada situación económica y sanitaria mundial actual. (Consejo Europeo, 2020)

Como contraste a todos estos procesos, en el año 2016, Reino Unido (RU) sometió a consideración popular la posibilidad de abandonar la Unión Europea, lo que se logró con un estrecho margen del 51,9%, hasta que finalmente, después de varias posposiciones, abandonó la UE el 31 de enero de 2020, momento a partir del cual se inició un periodo de tránsito que vencerá el 31 de diciembre.

En realidad, este hecho ha resultado sorprendente para muchos, incluidos los propios dirigentes comunitarios- aunque esta posibilidad se incluye en el Tratado de Maastricht- pues, resulta un tanto contradictorio en el caso de un país que ha sido miembro por más de cuarenta años, con resultados favorables, en general. En ello han estado presentes consideraciones no sólo económicas, sino también políticas y electorales.

Es cierto que el RU ha sido una especie de “oveja negra” en la historia europea, lo que se puede explicar por diferentes razones, como la especial prioridad que otorgan los británicos a su relacionamiento con otras regiones fuera de Europa, especialmente de sus antiguas colonias, como EEUU, Canadá, Australia y la India. También ha estado muy presente el concepto de que se brindan a la UE muchos más recursos de lo que se recibe, así como una especial aversión a cesiones importantes de soberanía, lo que explica la no participación del país en la UEM. Como contraste, hay que considerar la flexibilidad con que han tratado muchos de estos casos las autoridades comunitarias

En general, la estructuración de las futuras relaciones entre las partes, constituye uno de los mayores retos que tienen ante sí en el futuro inmediato, pues son muchos y diversos los intereses que están en juego y muchas las dificultades y escollos que deben vencerse, más allá de los temas estrictamente comerciales, como es la

situación de Irlanda del Norte y su relacionamiento con la República de Irlanda, que es miembro de la UE¹²¹, y también el caso de Escocia, con intereses más dirigidos a la UE que al propio Reino Unido. Parecería que esta decisión pudiera inducir otras acciones separatistas y que la tendencia a la **desintegración** en el contexto de la economía mundial pudiera reforzarse, frente a los intentos integracionistas.

En opinión de los analistas están presentes dos posibilidades extremas, el llamado Brexit duro”, que implica la salida del RU del mercado único y la eliminación de la libre circulación de personas, como principales aspectos o, el “Brexit blando”, referido al mantenimiento del acceso al mercado único europeo, a cambio de ofrecer a los ciudadanos europeos toda la libertad de trabajar y vivir en el Reino Unido, así como el mantenimiento de la contribución al presupuesto comunitario. Estos extremos nos parecen improbables, por lo que posiblemente se alcance con mucho esfuerzo un acuerdo “intermedio”, no muy ambicioso, al menos por el momento. El tiempo dará su veredicto.

Consideraciones Finales

Al analizar la actividad integracionista en Europa Occidental, considerando sus principales componentes, se pone de manifiesto un balance positivo, en general, si se consideran los intereses que han estado presentes, sobre todo los de Alemania y los del gran capital europeo y transnacional, sin olvidar, que se trata, en última instancia de una apuesta muy seria por la hegemonía mundial.

Por otra parte, el otrora famoso “estado bienestar” que hace unos años prevalecía en la región ha dado paso a un Neoliberalismo que se instrumenta por diversas vías, pero que quizás tuvo su máxima expresión en los programas de ajuste que acompañaron los rescates a los países de la periferia durante la crisis de deuda soberana. También se manifestaron en las medidas que fue necesario adoptar para dar cumplimiento a los criterios de convergencia como requisito para ingresar a la UEM y para cumplimentar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Con relación a la Política Agrícola, se ha hecho evidente cómo en un periodo de tiempo relativamente breve se logró cumplimentar los objetivos trazados inicialmente, pero provocando muy serios problemas tanto al interior –por los elevados costos requeridos para dar salida a los excedentes- como en los mercados mundiales, pues gracias a los subsidios y la competencia desleal, los precios de estos productos tendían a caer todavía más, afectando sobre todo a los más dependientes y débiles.

A partir del proceso de reforma de la PAC, se ha logrado contener hasta cierto punto los excedentes mundiales, pero las medidas adoptadas han provocado cambios estructurales en los apoyos y el sistema de tenencia de la tierra europeo, cuando se ha privilegiado sobre todo a las grandes empresas agroalimentarias.

Por su parte, la aparición del Euro, a pesar de todas las dificultades que se han enfrentado, constituye un acontecimiento favorable para la economía global y sus agentes económicos, quienes han logrado diversificar sus activos y pasivos, favoreciendo un mayor peso de esta divisa en las diferentes operaciones y con ello, el papel internacional de la moneda europea.

La ampliación del número de miembros de la UE puede ser considerado una clara expresión de todos los esfuerzos realizados por las autoridades comunitarias con vistas a fortalecer su papel en el mundo, lo que se ha reflejado en la compleja combinación de los esfuerzos por profundizar y al mismo tiempo, ampliar el esquema comunitario, aunque no exento de problemas y dificultades, como es el caso del Brexit, un importante reto que tiene ante sí la UE y sus miembros, así como el propio Reino Unido, donde se han estado manifestando muchas opiniones en contra de tal acción.

¹²¹ Recuérdese que el Reino Unido está conformado por Irlanda del Norte, Escocia, Gales e Inglaterra. A pesar de que Irlanda del Norte rechazó el Brexit en el referéndum realizado, está obligada a aceptarlo como parte del RU, al tiempo que se ha generado un importante conflicto con el tratamiento que se brindará a las relaciones con la otra parte de la isla que es miembro de la UE, lo que implicaría cerrar esta frontera, atentando contra los acuerdos que se adoptaron en 1998, los llamados acuerdos de Viernes Santo que establecen la libre movilidad de los factores entre los dos territorios.

En general, puede plantearse que la UE es un proceso integracionista relativamente exitoso, donde ha estado presente como importante elemento a favor, el nivel de desarrollo económico relativo de los participantes. Sin embargo, este éxito ha beneficiado sobre todo a los países y agentes económicos más poderosos en tanto clara expresión de los intereses del gran capital. Es por ello que para que cualquier otro proceso integracionista considere implementar algunas de sus acciones, debe tener muy en cuenta sus propias condiciones y particularidades.

Bibliografía

- Cambio euro. <https://www.cambioeuro.es/grafico-euro-dolar/>. Consultado 11/7/20
- Centro de Datos. (2020) *Tipos de Cambio del Euro. Evolución*, en: <http://www.datosdelanzarote.com/itemDetalles.asp?idFamilia=10&idItem=4496>. Consultado 10/7/20
- Comisión Europea. (2019) *Conclusiones de la Conferencia PAC post 2020. Construyendo la PAC del Futuro*, en <https://ec.europa.eu/info/agricultura>. Consultado 20/3/20
- Comisión Europea. (2020) *EU Coronavirus Response. Agriculture and Food Sectors*. en <https://ec.europa.eu/info/agricultura>. Consultado 2/4/20
- Comisión Europea. (2020). *El Papel Internacional del Euro* en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_es. Consultado: 10/7/20
- Consejo de la Unión Europea. (2019). *Paquete de Reformas de la PAC posterior a 2020*. en www.consilium.europa.eu. Consultado 20/3/20
- Consejo de la Unión Europea. (2020) *Brote de Covid-19 por Coronavirus: La respuesta de la UE*. en www.consilium.europa.eu. Consultado 20/3/20
- Consejo Europeo. (2020) *El Futuro de la PAC después de 2020* en <https://ec.europa.eu/info/agricultura>. Consultado 20/3/20
- Consejo Europeo. *Ampliación UE*. (2020) <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>. Consultado 11/7/20
- European Union. (2020). *Aspectos Relevantes de la Unión Europea*. Página principal de la organización. Disponible en: www.europa.eu/european-union. 5/6/20
- El Orden Mundial (EOM). (2020) *¿Qué es la PAC (Política Agraria Común) de la Unión Europea?* Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-pac-un-pilar-europeo-en-cuestion/>. Consultado 20/3/20.
- Expansión. Datos Macro.com (2020). *Zona Euro*. <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/zona-euro>. Consultado 10/7/20
- Finanzas.com. Economía (2020): *El Peso del Euro en las reservas internacionales cae a mínimos desde el año 2000*, en: https://www.finanzas.com/macroeconomia/economia-el-peso-del-euro-en-las-reservas-internacionales-de-divisas-cae-a-minimos-desde-el-ano-2000_13424554_102.html. Consultado: 10/7/20
- Expansión. *El Euro cumple 20 años*. (2020). <https://www.expansion.com/economia/2018/12/31/5c29e537468aebac538b4633.html>. Consultado en: 10/7/20
- Capraro, S. *Economía política de la crisis de deuda en Europa*. (2013) en: Investigación Económica. Volumen 72. Octubre-Diciembre, 2013
- Investing.com. *Grafico Interactivo EUR/USD*. (2020), en: <https://es.investing.com/currencies/eur-usd-advanced-chart>. Consultado 10/7/20
- Isbell, Paul. (2003). *La Internacionalización del Euro. Estado Actual y Aspectos Críticos*. Real Instituto Elcano. España, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt25-2003-2. Consultado 10/7/20
- Martínez, L. (2018) *La PAC, un Pilar Europeo en Cuestión*. El Orden Mundial (EOM). Disponible en <https://elordenmundial.com/la-pac-un-pilar-europeo-en-cuestion/>. Consultado: 5/7/20
- Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, España. (2020) <https://www.mapa.gob.es>. *Historia de la PAC*. 2020. Consultado: 2/4/20
- Parlamento Europeo. (2020) www.europarl.europa.eu. *El Mercado Interior. Principios Generales*. Consultado 8/7/20

- Puerta Rodríguez, HE. (2007) *El Euro y sus implicaciones para América Latina*. Trabajo ganador del Premio en Estudios Americanos “Guillermo Torriello”, ‘publicado por la Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
- Puerta Rodríguez, HE. (2003) *La Política Agrícola Común de la Unión Europea. Implicaciones para Cuba*. Revista Paradigma. Universidad de Chapingo, México.
- Puerta Rodríguez, HE. (2008) *La Política Agrícola Común de la Unión Europea y las Negociaciones de la OMC*.
- Puerta Rodríguez, HE. (2020) *La Unión Europea en el Complejo Panorama Económico y Político Actual. Retos*. CIEI, Universidad de la Habana. En proceso de edición
- Puerta Rodríguez, HE. (2003) *El Euro como moneda internacional. Implicaciones para Cuba*. Taller Políticas Económicas bajo Dualidad Monetaria. Facultad de Economía, Cuba.
- Puerta Rodríguez, HE. (2005) *La Ampliación de la Unión Europea y sus Repercusiones*. Revista CIEI, UH. Cuba
- Rodríguez Suarez, Pedro Manuel. (2003) *Hacia una Nueva Europa: La Integración de los Países de Europa Central y Oriental*. Universidad Iberoamericana. España, en:
<https://books.google.com.cu/books?Id=w9442bagtzoc&pg=PA179&lpg=PA179&dq=evolucion+membresia+UE&source=bl&ots=qdgnae3a7n&sig=acfu3u1kho49ao5tbltau7fpjzpoigtogf&hl=es&sa=X&ved=2ahukewic3qfbx8xqahvhd8khuncdviq6aewbhoecasqaq#v=onepage&q=evolucion%20membresia%20UE&f=false>
- Soler Montiel, M. (2005) *La Política Agraria de la Unión Europea*, en Rebelión. Consultado 4/4/20 en www.rebelion.org

**TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS EN ESTADOS UNIDOS.
RECESIONES DE 1970 A 2020**

**ECONOMIC TRANSFORMATIONS AND ECONOMICS POLICIES IN THE UNITED STATES.
RECESSIONS FROM 1970 TO 2020**

Dr. Luis René Fernández Tabío

<https://orcid.org/0000-0003-3535-2789>

Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), Universidad de La Habana

luis.rene.fernandez@gmail.com

Resumen

Las crisis económicas pueden analizarse como parte del ciclo económico y desde distintas visiones teóricas. Aquí se consideran las crisis económicas o recesiones en general como mecanismos propios del capitalismo para aliviar sus contradicciones y restablecer, al menos parcialmente, los desequilibrios precedentes acumulados. El período 1970 a 2020 abarca ocho crisis económicas, algunas de las cuales determinan cambios en la estructura interna, las tendencias de política económica y el funcionamiento de la economía estadounidense como principal centro de la economía mundial. El propósito de este trabajo es examinar el conjunto de las crisis económicas de los últimos cincuenta años de manera panorámica para evaluarlas como parte del proceso de las principales transformaciones económicas y políticas económicas asociadas

Palabras clave: Estados Unidos, Ciclos económicos, Política económica, Estructura Económica.

Abstract

Economic crises can be analyzed as part of the economic cycle and from different theoretical perspectives. Here we consider economic crises or recessions in general as mechanisms of capitalism to alleviate their contradictions and restore, at least partially, the preceding accumulated imbalances. The period 1970 to 2020 encompasses eight economic crises, some of which determine changes in domestic structure, political economic trends and functioning of the American economy as the main center of the world economy. The purpose of this work is to examine the set of economic crises of the last fifty years in a panoramic way to evaluate them as part of the process of main structural transformation and associated economic policies.

Key words: United States, Economic cycles, Economic Policy, Economic Structure.

Códigos JEL: E-32, F-34, F-44, L-16

Introducción

Los estudios sobre los ciclos económicos y en particular sobre las crisis económicas, abundan en la literatura especializada en la ciencia económica sin tener una teoría general aceptada por la profesión sobre ellas. Al respecto Osvaldo Martínez señala acertadamente: «Sería ilusorio pretender una explicación siquiera básica de las crisis y los mecanismos desencadenantes, neutralizantes, inhibidores, propiciadores que el sistema capitalista globalizado lleva en sus entrañas». (Martínez, 1999, 2)

En ese sentido es extraordinariamente importante tomar en cuenta las contradicciones propias del capitalismo en sus condiciones históricas concretas. «Nosotros necesitamos distinguir el capitalismo como un modo de producción y el análisis particular de su especificidad histórica. Esto último debe ser distinguido de la coyuntura específica, cómo es el capitalismo de Estados Unidos en la era de la globalización.» (Tabb, 2010, 5)

En este caso, al acercarnos al subconjunto de las crisis ocurridas en un periodo histórico determinado (1970 - 2020) debe tenerse en cuenta sus condiciones específicas y reconocerlas de conjunto como parte de un proceso concatenado de cambios estructurales, industriales, ocupacionales, tecnológicos y en las políticas aplicadas en cada etapa del capitalismo en su fase imperialista que abarca a toda la sociedad.

Aunque no se desarrollarán en este artículo los cambios tecnológicos y el ascenso y caída de determinados sectores y la estructura del empleo, se reconoce que las transformaciones económicas estructurales en cada momento histórico asociadas a las crisis económicas, ocurren sobre la base del desarrollo de la productividad y la tecnología empleada -introducción progresiva de la automatización y la inteligencia artificial, por ejemplo-, que se encuentran en el trasfondo de las mutaciones productivas, en los servicios y el empleo. No deben desconocerse otros factores que influyen en las transformaciones económicas como la expansión del sector de servicios, aspectos culturales e ideológicos y cambios demográficos. (Kozmetsky, 2005)

Refiriéndose a la teoría de Carlos Marx sobre las crisis económicas, Andrew Kliman señala. «[...] la tendencia decreciente de la tasa de ganancia sugiere que las crisis son el resultado de la contradicción entre la producción física y en valor que es creado en el propio funcionamiento del capitalismo -en la medida que se incrementa la productividad física el valor de los productos descende-» (Kliman, 2015, 273) Centrarse en esa contradicción es sin duda útil para probar la validez de la referida tendencia mediante el análisis empírico, pero las contradicciones actuales del capitalismo encuentran variadas manifestaciones como se verá más adelante en el ascenso de la economía financiera respecto a la economía real y las crecientes desigualdades socioeconómicas.

Una obra reciente de Stiglitz sintetiza los problemas principales de la economía estadounidense en «la financiarización desmedida, la globalización mal gestionada y el poder creciente del mercado». (Stiglitz, 2020). Estas políticas conservadoras favorecieron al sector financiero transnacional y deterioraron progresivamente a la clase media y a los trabajadores de la industria manufacturera, sobre todo.

Las crisis económicas del siglo XXI resultan de la exacerbación de contradicciones debido a las políticas económicas de lo que se conoce como globalización neoliberal desreguladora del mercado. El propósito de estas políticas económicas ha sido redistribuir los ingresos de la economía a favor de ese grupo representado por el uno por ciento de los concentradores de la riqueza económica y el poder político, ciertamente para contrarrestar la tendencia decreciente de la cuota de ganancia.

Desde cualquier perspectiva, no cabe duda de que las economías capitalistas presentan ciclos económicos, y que estos ciclos tienen fases de alza y baja, puntos de máximo y mínimo, con duraciones dispares. Los defensores del sistema relativizan sus problemas y tratan siempre de atribuirlos a factores externos. Jeffrey

Sachs afirma que «los ciclos económicos no son ondas fijas de la actividad económica, como las mareas del océano o los ciclos solares» y los engloba como «choques aleatorios que golpean a la economía». (Sachs, 1992: 520) Desastres naturales, huracanes, sequías, pandemias y guerras se mencionan como elementos causantes.

Estos factores exógenos al sistema socioeconómico contribuyen a desatar las crisis económicas, o hacerlas más complejas y difíciles, pero las causas son las contradicciones sistémicas y estructurales del sistema capitalista en general. Para el caso de Estados Unidos deben actualizarse los problemas y contradicciones específicas, que corresponden con la etapa actual por la que atraviesa como centro principal de la economía y las finanzas capitalistas.

Para el estudio de las crisis económicas en Estados Unidos es conveniente emplear la información del Buró Nacional de Investigaciones Económicas, NBER (National Bureau of Economic Research, 2020a), que mantiene un estudio actualizado sobre los ciclos de negocios en ese país desde finales de la década de 1920, cuando publicó los primeros datos sobre los ciclos de negocios o «*business cycles*» en 1929. (National Bureau of Economic Research, 2020b) La datación de los ciclos económicos se mantiene hasta la actualidad. En este trabajo se empleará la determinación de los ciclos y su duración, siguiendo los resultados publicados por el NBER (por sus siglas en inglés), accesible en su página de Internet (National Bureau of Economic Research, 2020a)

Las fechas desempeñan una función importante en el establecimiento del concepto de recesión como un fenómeno repetido e identificable. Ellas muestran los periodos de crecimiento normal o expansión, interrumpidos de modo rutinario por declinaciones abruptas de la actividad económica. Este concepto ayudó a crear el campo de la macroeconomía y todavía impulsa mucha de la investigación macroeconómica moderna. Y a pesar de que los estudios empíricos modernos típicamente se centran en las series de tiempo, en lugar del ciclo de negocios, está claro que el descenso significativo de la actividad económica es una preocupación motivacional fundamental. (Romer, 2019, 2)

También se emplearán fuentes oficiales primarias del gobierno estadounidense, análisis del propio autor y de otros especialistas.

Joseph Stiglitz alertaba sobre el problema de las desigualdades en Estados Unidos para la estabilidad del sistema. «La última vez que el nivel de las desigualdades se aproximó al nivel alarmante que se ve hoy fue en los días previos a la Gran Depresión. La inestabilidad económica que se vio entonces la estamos viendo más recientemente y está cercanamente relacionada con esta creciente desigualdad.» (Stiglitz, 2012:5)

Las crisis económicas al revelar los problemas y contradicciones del sistema económico, dejan al descubierto los límites de los patrones de acumulación y pueden impulsar la realización de ajustes estructurales -en el marco institucional y de regulaciones-, así como en las políticas económicas. Obviamente, dependiendo de la formación de consensos sobre política y política económica resultante al interior de la clase dominante.

Para el caso de Estados Unidos las crisis económicas tienen trascendencia mundial, por el peso de su economía. Las mutaciones de la economía estadounidense y en sus políticas económicas no pueden considerarse como de carácter interno, sino que tienen repercusión global, y determinan cambios en la economía internacional. Se extienden por todo el mundo a partir de los organismos internacionales, las instituciones y los acuerdos -como es el caso de los acuerdos comerciales-, pero también mediante los mecanismos de transmisión económica, el comercio, los precios y los flujos de capital. El lugar privilegiado del dólar estadounidense y los tipos de cambio en esa manera desempeñan una función principal en el

funcionamiento de esos mecanismos. También se han incrementado el empleo de instrumentos económicos coercitivos con fines políticos, no propiamente motivados por razones económicas. (Robinson, 2018)

En este trabajo se realiza una breve aproximación a las ocho crisis económicas ocurridas en este período de cincuenta años y técnicamente establecidas por el NBER. El propósito es apreciarlas de conjunto y de manera panorámica como un proceso de transformaciones económicas, ajustes y cambios en las políticas económicas para distinguir las etapas principales del sistema económico estadounidense durante los cincuenta años del periodo analizado.

La exposición se divide en tres partes, que abarcan las etapas definidas e incluyen más de una crisis no siempre dentro de una misma década, pero apreciadas en su concatenación, como parte del proceso de cambios económicos en la sociedad estadounidense.

La primera etapa incluye dos crisis. La primera crisis comienza en diciembre de 1969, en el cuarto trimestre de ese año, y termina en noviembre de 1970; la segunda abarca de noviembre de 1973 a marzo de 1975. Durante la segunda etapa ocurren tres crisis, dos en la década de 1980, y una a principios de la de 1990: una de enero de 1980 a julio del propio año, y otra de julio de 1981 a noviembre de 1982. A principios de la década de 1990 ocurre una crisis desde julio 1990 a marzo de 1991, que por sus características está asociada a la de la década precedente. La etapa incluye hasta este momento tres crisis ocurridas en el siglo XXI, una muy breve pero importante de 2000 a 2001; la Gran crisis de 2007 a 2009 y la actual -hasta ese momento la mayor después de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado-; y la iniciada a finales de 2019, pero que está agravándose en la primera mitad del 2020 por la pandemia de la COVID -19 y aún no es posible precisar su evolución y desenlace.

I - Las crisis de la década de 1970: choque de oferta y fin del patrón cambio dólar

Las tendencias políticas y económicas liberales y del Estado benefactor se corresponden y alcanzan su máxima expresión con la etapa de la victoria hegemónica de Estados Unidos a finales de la Segunda Guerra Mundial y se mantienen como tendencia de política económica dominante durante las décadas de 1950 y 1960. Fueron el resultado del aprendizaje resultante de la Gran Depresión de la década de 1929 a 1933, que se extendió debido a la Segunda Guerra Mundial hasta su terminación en 1945. En estos años las políticas keynesianas le otorgaban al gobierno la función de apoyar el llamado pleno empleo mediante políticas fiscales y monetarias expansivas. Se habían aliviado las contradicciones sistémicas hasta ese momento mediante las políticas sociales y redistributivas identificadas con el Nuevo Trato (*New Deal*) y Franklin D. Roosevelt.

El inicio de la declinación hegemónica relativa de Estados Unidos y el ascenso de los desequilibrios macroeconómicos ocurren desde finales de las décadas de 1960 y sobre todo de 1970 y marcan el comienzo del fin de este proceso exitoso de intervención del Estado en la economía para aliviar los nefastos efectos de las recesiones. Las crisis económicas durante estos años son reflejos del agotamiento del patrón económico keynesiano prevaleciente desde la posguerra, y al mismo tiempo impulsan el ascenso de las políticas económicas conservadoras que llegaron al gobierno durante la presidencia de Ronald Reagan para desregular y liberar la capacidad de negocios de las grandes corporaciones y contrarrestar la tendencia a la disminución de la cuota de ganancias.

Las crisis ocurridas en la década de 1970 marcan la primera etapa. Las mismas se vinculan con tres acontecimientos precedentes que las desencadenaron. Uno de ellos es de carácter estructural y competitivo. La economía manufacturera de Estados Unidos no tenía competencia al terminar la Segunda Guerra Mundial. La recuperación de las industrias de Europa y Japón se convirtió en un reto para sectores principales de las

manufacturas estadounidense, que tenían un peso importante y hasta un carácter simbólico de su poderío. La reconstrucción de Europa Occidental y Japón no se limitó a restablecer lo existente antes de la guerra. Las nuevas industrias eran portadoras de los últimos adelantos de la tecnología y los procesos productivos lograban un incremento en la productividad del trabajo que superaba a sus contrapartes en Estados Unidos. Los aceros japoneses eran más ligeros, de mayor calidad y tenían una relación calidad precio sumamente favorable. De ahí su competitividad y la capacidad de penetrar el mercado interno de Estados Unidos.

La crisis de 1973 a 1975 es la más grave en esta década. La contracción se extendió por dieciséis meses, desde noviembre de 1973 a marzo de 1975. El desempleo alcanzó un máximo de nueve por ciento en mayo de 1975. (Kimberley, 2020) A ella contribuyen los desbalances comerciales y fiscales que se venían acumulando por la costosa guerra de Vietnam. El déficit fiscal y la emisión monetaria sin respaldo, obligaron a Richard Nixon a declarar unilateralmente en 1971 la inconvertibilidad del dólar en oro, lo que representó la ruptura de uno de los compromisos fundamentales de los acuerdos de Bretton Woods. Con ello se ponía fin al sistema de tipo de cambio fijo basado en el dólar estadounidense y se interpretó como una clara evidencia de la declinación de la solidez económica de Estados Unidos.

Por último, y lo que se reconoce como el choque económico que catalizó la crisis, la subida de los precios del petróleo decretada por el cartel de la OPEP como una represalia a los países occidentales que no apoyaron a los países árabes en la guerra con Israel. El importante aumento de los precios del petróleo significó un choque de oferta y constituyó el factor detonante de la crisis, aunque los problemas estructurales y las contradicciones endógenas de la economía de Estados Unidos que se habían venido acumulando resultaron determinantes. (Fernández Tabío, 2008:217)

Las crisis económicas en esta primera etapa fueron catalizadas por factores externos, pero existían desequilibrios económicos y problemas internos que resultaron determinantes. El aspecto clave fue la impotencia de las políticas keynesianas para enfrentar tales crisis. La incapacidad de las políticas fiscales y monetarias para aliviar la crisis acabó teniendo un efecto contrario y creó las condiciones favorables para el cambio importante en las tendencias económicas y políticas en Estados Unidos en la etapa posterior.

II-Estanflación, fin del predominio keynesiano y contrarrevolución conservadora. Apogeo del neoliberalismo y la globalización

La declinación hegemónica relativa expresada fundamentalmente en el terreno del sistema monetario y el deterioro de la competitividad de la industria manufacturera concurrieron con la impotencia de las políticas económicas liberales para enfrentar los problemas económicos maduran en esta etapa. La política monetaria y fiscal expansiva generó inflación sin estimular el crecimiento económico. Estas fueron las condiciones económicas y también políticas que favorecieron el auge de una alianza de fuerzas conservadoras de 1981. Como parte de estas corrientes políticas irrumpe en la economía una mezcla de políticas económicas desplegadas por el gobierno de Ronald Reagan que incluía la desregulación financiera, monetarismo, economía de la oferta (*supply side economic*), inspiradas en la llamada magia del mercado en una estructura económica dominada por grandes corporaciones transnacionales. Las crisis económicas durante el decenio de los años ochenta han tenido una gran trascendencia en los procesos de transformaciones económicas que alcanzan a todos los ámbitos de la sociedad. Indistintamente se identifica este período, como la revolución conservadora, pero desde esta perspectiva prefiero catalogarla como una contrarrevolución, coincidiendo con la interpretación que al respecto realizó James Tobin. (Tobin, 1983: 30-39)

Dos factores contribuyeron al inicio de la crisis. La política monetaria restrictiva para frenar la inflación elevó las tasas de interés y desató la crisis. También el embargo petrolero de Irán disminuyó la oferta de

combustible y elevo los precios internos. La primera crisis de esta etapa sucedió en 1980 y la contracción se extendió por seis meses. La segunda crisis de los años 80 se inició en julio de 1981 y concluye en noviembre de 1982 con una contracción de 16 meses. El desempleo se situó en 10.8 por ciento en noviembre y diciembre de 1982. (Kimberley, 2020) Las primeras crisis de los años ochenta fueron funcionales a la etapa que se iniciaba porque crearon las presiones internas y externas para la realización de cambios estructurales y políticos que transforman las relaciones económicas para favorecer al gran capital.

El neoliberalismo alcanzó su predominio como formalización teórica de las tendencias globalizadoras financieras que el capitalismo desarrolló en la segunda posguerra, pero también fue el instrumento para atacar al Estado de Bienestar, reducir los salarios reales, debilitar los sindicatos, disciplinar a los asalariados en una nueva ley de hierro del salario, en suma, elevar la tasa de ganancia del capital mediante un capitalismo duro, carente de suavizadores sociales y dispuesto a ir hasta el final en pos del lucro. (Martínez, 2007:27)

De ese modo la globalización y el neoliberalismo hicieron posible un incremento de las ganancias de las transnacionales mediante distintos instrumentos y procedimientos. La desregulación al capital y apertura a los mercados estimularon la inversión directa, las cadenas productivas y de servicios, la fuga de capitales y la especulación financiera mundial en tiempo real. Todo ello facilitó un notable incremento de los beneficios capitalistas, pero también creó una ruptura cada vez más profunda entre la economía real y la financiera. Se realizaron cambios fundamentales en la estructura de la economía estadounidense a favor de los servicios, sobre todo los financieros; y en el sistema de relaciones internacionales mediante la creciente globalización del capital a partir de las crisis económicas de la década de 1980.

La década de 1990 fue casi completamente ocupada por una larga expansión, beneficiada por los ajustes que habían tenido lugar en la economía de Estados Unidos y el resto del mundo y el consiguiente aumento de los beneficios de las empresas transnacionales. Técnicamente ocurre una recesión en la década de 1990, conectada con la llamada crisis de ahorro y préstamos de 1989, que se inició, según el NBER, en julio de 1990 hasta marzo de 1991. El PIB disminuyó en casi un 4 por ciento entre el cuarto trimestre de 1990 y el primer trimestre de 1991. Esta crisis constituyó un factor clave en el éxito electoral de William Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, cuando se acuñó la frase «es la economía estúpida.» El incremento de la oferta monetaria por la reserva Federal constituyó el principal instrumento para aliviar esa crisis cuya contracción duró ocho meses. «Durante los últimos cincuenta años el negocio de terminar las recesiones ha sido básicamente el trabajo de la Reserva Federal.» (Krugman, 2012: 31). Las décadas de 1980 y 1990 fueron el máximo esplendor de nuevo patrón de acumulación introducido por la contrarrevolución conservadora.

III- Crisis financieras, déficit fiscal, deudas y pandemia. Nacionalismo conservador y reajustes a la globalización

Las crisis económicas financieras de la primera década del siglo XXI, en el año 2001 y sobre todo en 2008, someten a prueba la validez de las políticas conservadoras de la llamada globalización neoliberal para sostener y recomponer la posición de principal potencia imperialista de Estados Unidos en el nuevo siglo. Técnicamente han sido dos, sin contar la actual que todavía no ha concluido. Las dos primeras fueron iniciadas por el estallido de burbujas especulativas, fenómeno agudizado por la desregulación financiera y la globalización económica.

Las burbujas especulativas al estallar desatan las crisis económicas. El inicio de la recesión está precedido por la caída en las bolsas. La salida de la recesión presenta un retardo respecto a la recuperación del mercado de capital, reflejo del creciente parasitismo de la economía. La recuperación del empleo es más lenta y persisten altos niveles de desempleo en los primeros años de la recuperación. Las crisis de 2001 y 2008 se explican por las contradicciones internas vinculadas fundamentalmente a la financiarización de la economía y el agravamiento de las desigualdades socioeconómicas.

Técnicamente la primera crisis de esta etapa dura ocho meses, desde marzo de 2001 hasta noviembre del propio año. Fue parcialmente silenciada por los ataques terroristas del 11 de septiembre, pero representa un indicio del agotamiento del patrón de acumulación de la globalización neoliberal.

La segunda crisis de esta etapa fue hasta ese momento la mayor después de la Gran Depresión y se conoce como la Gran Recesión y también fue denominada la Gran recesión del capitalismo de mercado. (Rice, 2013) Comenzó en diciembre de 2007 y alcanzó hasta junio de 2009 por lo que su duración fue de dieciocho meses. Como factor desencadenante se reconoce la «crisis de las hipotecas subprime» que tuvo consecuencias mundiales. Aunque el origen de la crisis fue dentro del sector financiero interno, el mismo recibió enormes paquetes de rescate organizados tanto por el gobierno de George W. Bush como de Barack Obama, sentando un precedente

El tamaño de la economía real es cada vez menor en términos de valor respecto a la financiera y la dependencia de la economía estadounidense de las fuentes externas de capital, dada la condición de privilegio que todavía ostenta dado la función central del dólar estadounidense en el sistema monetario internacional, condición fortalecida por ser todavía el principal centro financiero del mundo.

La formación de burbujas especulativas centradas en distintos segmentos del mercado de capitales y el mayor peso del financiamiento externo recibido por la economía norteamericana durante estos años se encuentra estrechamente relacionado, no existen fuentes internas de financiamiento de las burbujas especulativas dado los grandes déficits fiscales y el nivel muy bajo o casi inexistente del ahorro de la población, solamente puede explicarse por el aporte de los flujos externos de capital. (Fernández Tabío, 2012: 200)

La crisis económica iniciada desde finales de 2019, aunque se hace perceptible por el paro económico vinculado al control de la epidemia de la COVID-19 en febrero de 2020 es el resultado de problemas, contradicciones y desequilibrios preexistentes, que se fueron agudizando durante la fase expansiva del ciclo debido a las políticas del nacionalismo conservador del presidente Donald Trump. Los déficits y el tamaño de la deuda alcanzan niveles astronómicos dado el énfasis de la administración en alentar a toda costa el crecimiento económico y apresurar la salida de la crisis antes de las elecciones pautadas para noviembre de 2020. El déficit federal fue de 1.905 mil millones en los primeros ocho meses del año fiscal 2020, lo que supera en 1.167 mil millones de dólares la cifra del mismo período para el año anterior. (Congressional Budget Office, 2020) Mediante billonarios paquetes de rescate, e inéditas acciones del Fed, que sumadas alcanzan los 6 billones de dólares, se quiere evitar el colapso de las bolsas e iniciar la recuperación. Puede considerarse que los enormes gastos de ayuda aprobados y las acciones del banco central encuentran un respaldo teórico keynesiano. (Bagae, 2020)

Una política monetaria y fiscal expansiva de tal extraordinaria magnitud sin duda ha sido estimulada por razón del llamado ciclo político electoral. (Alesina, 1988: 63 – 82) El vínculo entre política monetaria y fiscal expansiva determinada por razones políticas es muy claro en este caso y es bien reconocido en la literatura para otros casos. Depende de la vulnerabilidad percibida por el presidente en el gobierno respecto a la

economía y otros factores. (Schultz, 1995: 79 – 99) Por esa razón el presidente Trump y los analistas y expertos más cercanos al gobierno de Estados Unidos la catalogan como la crisis de la pandemia.

No puede negarse la relación existente entre el choque de la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica mundial que alcanza a Estados Unidos. Tampoco pueden desconocerse las causas preexistentes de la crisis económica actual, que agravan la posterior recuperación. Aunque no existe consenso entre los especialistas, los enormes déficits y deuda federal pueden tener consecuencias que aceleren la caída del poder de su economía y el deterioro de la posición del dólar en su privilegiada condición.

De modo sintético puede decirse que la actual crisis económica estadounidense ha sido detonada por la pandemia de la COVID - 19. Sin embargo, la crisis estallaría de todos modos, y se esperaba en este año, o un poco más, dado que el promedio de las fases expansivas (en 2019 se cumplieron 10 años de expansión).

El éxito en el control, enfrentamiento y manejo de la epidemia en el marco interno, constituye una primera evaluación de la capacidad de los gobiernos para recuperarse y enfrentar los desafíos. Contrariamente a lo que piensan algunos políticos, no se puede iniciar la recuperación económica sin solucionar la epidemia y crear condiciones para funcionar de modo seguro en las nuevas condiciones. Si las causas de la crisis económica no son la pandemia, entonces deben tomarse en cuenta los problemas preexistentes que la determinaron: desigualdades socioeconómicas, calidad del empleo, crecientes deudas de los hogares, las empresas y el país, restructuración de la industria y los servicios y sus vínculos internacionales, financiarización económica. (Stiglitz, 2017)

Según datos oficiales del primer trimestre de 2020 la caída del PIB anual se calculó en 4.8 por ciento debido principalmente a una fuerte reducción del consumo asociado al confinamiento por la COVID-19. (Bureau of Economic Analysis, 2020) La tasa de desempleo en mayo fue de 13.3 por ciento cuando el número de desempleados se estimaba en 21 millones. (Bureau of Labor Statistics, 2020)

Los datos sobre el agravamiento de los déficits fiscales y la deuda, necesarios para paliar la crisis e iniciar la recuperación son condiciones adversas para la etapa siguiente, porque agravan las contradicciones en lugar de resolverlas. Dados los enormes paquetes de ayuda fiscal y monetaria, el déficit fiscal de 2020 se calcula preliminarmente en 3.7 billones y será 2.1 en los mismos términos en 2021, colocando la deuda con relación al PIB en 101 por ciento para finales de 2020. Estos estimados consideran que la participación de la fuerza de trabajo se reducirá a 59.8 por ciento en el tercer trimestre de 2020, de 63.2 por ciento en el primero. Promedio de desempleo 11.4 por ciento en 2020 y 10.1 por ciento en 2021. (Swagel, 2020)

En el plano socioeconómico, con trascendencia política ocupa un lugar importante las diferencias por sectores y grupos discriminados, como el caso de los afro-estadounidenses. Estos problemas se reflejan en el acceso a la salud, la educación, la alimentación y vivienda de calidad, que crea inestabilidad y conflictos sociales. La idea del mandatario estadounidense Donald Trump de priorizar la economía en oposición a la salud, por razones políticas, constituye un error fundamental.

La tendencia de política exterior y política económica inspirada en el lema populista y conservador de Estados Unidos Primero (*America First*) ha sido cumplida según la interpretación trumpista (Kagan, 2018), pero agrava las contradicciones existentes con empleo indiscriminado de instrumentos económicos con fines geopolíticos, guerras económicas, comerciales y tecnológicas, que abarcan no solamente declarados adversarios, pero que son grandes potencias como China y Rusia, sino incluso dañan las relaciones con aliados y socios en América, Asia y Europa.

Es cada vez mayor la percepción de fracaso en el manejo de la política para enfrentar la pandemia y pretender abrir la economía, sin tener una solución: es una fórmula segura de fracaso en la economía. En cualquier caso, el que ocupe la Casa Blanca a partir de enero de 2021 tendrá que enfrentar todas las difíciles condiciones de la economía, acrecentada por un desmedido empleo de los instrumentos económicos con fines coercitivos, bloqueos, robo de activos, guerra económica y tecnológica con la segunda economía del mundo.

Ello puede acelerar el proceso de declinación del poder económico de Estados Unidos, y el avance de alianzas económicas, financieras y monetarias alternativas. No será inmediatamente, en el corto plazo, pero el proceso ya está en marcha, y los resultados observados preliminarmente no le son favorables. El balance en la correlación internacional de fuerzas desfavorable a Estados Unidos se acelera. Las enormes sumas de dinero inyectadas a la economía para aliviar la crisis han cumplido su objetivo expansionista, pero no solucionan, sino agravan los desequilibrios macroeconómicos y eleva enormemente el monto de la deuda. Las crisis económicas del siglo XXI y particularmente la iniciada en 2019 y 2020 marcan una etapa de agotamiento del patrón de acumulación de la globalización neoliberal y la necesidad de un cambio estructural y político en los próximos años.

Conclusiones

La interpretación concatenada de varias crisis permite comprenderlas como partes de un proceso mayor de transformaciones, que contribuye en una aproximación preliminar a caracterizar etapas dentro de la fase actual del imperialismo estadounidense.

Se han identificado mediante el análisis de las crisis económicas ocurridas en los últimos cincuenta años en Estados Unidos tres etapas principales en el funcionamiento de la economía estadounidense. En las mismas se distinguen diferencias en el manejo de la política económica, relacionados con los problemas y contradicciones principales asociados a las crisis y los cambios en las estructuras económicas y su inserción en las relaciones internacionales. Se reconoce el encadenamiento entre crisis económicas técnicamente diferenciadas, por la comunidad de problemáticas y políticas para enfrentarlas. Los desafíos y desbalances se trasladan de una a otra y el consenso de política económica se mantiene con variantes y matices discursivos, más allá de gobiernos demócratas o republicanos.

Una primera etapa de 1969 a 1975 evidencia el agotamiento de la política económica liberal keynesiana. Se generan desequilibrios comerciales y fiscales, en parte como resultado de conflictos internacionales, llega a su fin el sistema monetario de tipo de cambio fijo basado en el dólar estadounidense con respaldo en oro. Se pone de manifiesto la impotencia de la política económica keynesiana, monetaria y fiscal expansiva para estimular el crecimiento. El fenómeno de la estanflación: crisis económica con inflación determina la necesidad de un cambio en el patrón de acumulación capitalista y modifica el consenso en la política económica.

La segunda etapa está enmarcada en las crisis de la década de 1980 y es portadora de cambios cualitativos, que maduraron desde la etapa anterior y posibilitaron mutaciones importantes en política económica y el marco de regulaciones. Las políticas económicas dominantes son ahora el monetarismo, un renovado enfoque neoclásico y el neoliberalismo, encaminadas a la desregulación y la liberación de los mercados. Estas políticas estimulan importantes transformaciones en la estructura económica, en las industrias y las formas de funcionamiento y el empleo, apoyadas por cambios tecnológicos centrados sobre todo en la informática y en las comunicaciones. La política económica le otorga predominio al mercado como instrumento regulador, pero el mismo está dominado por las grandes corporaciones transnacionales.

Esta segunda etapa es catalogada como la contrarrevolución conservadora, por oposición a la revolución liberal y del Nuevo Tratado desatada como respuesta a la Gran Depresión de la década de 1930, que sigue siendo un referente paradigmático. Las crisis económicas de la década de 1980 favorecieron los cambios en el sistema económico, reduciendo el significado de la esfera productiva real, e incrementando la importancia de

la especulación financiera. La política económica neoliberal alcanza trascendencia para la economía internacional, creando encadenamientos mundiales al servicio de las grandes corporaciones y empresas transnacionales, que redistribuyen mundialmente el empleo de la fuerza de trabajo. Las crisis económicas en esta etapa, fundamentalmente en la primera mitad fueron pivote para las transformaciones que sobrevendrían. A inicios de la década de 1990 se registra una recesión que puede considerarse una primera crisis después de las grandes transformaciones de la década precedente, demostrando que la globalización también afecta a sectores económicos y del trabajo en Estados Unidos, aunque de modo asimétrico.

La tercera etapa se inicia prácticamente con el siglo XXI y evidencia la exacerbación de contradicciones generadas por la globalización neoliberal y su agotamiento, que puede dividirse hasta este momento en dos sub etapas. Estas sub etapas se distinguen en las políticas económicas empleadas por Estados Unidos para enfrentar sus desafíos internos y la declinación de poder frente al ascenso de otras potencias, particularmente de China en el terreno económico y tecnológico. La primera sub etapa es manifestación de la financiarización de la economía en un marco de desarrollos tecnológicos que la hace posible, y la consiguiente formación de burbujas especulativas, como la crisis de 2001, cuando la administración de George W. Bush.

Este fenómeno ocurre debido a la desmedida desregulación del sector financiero que fue ocurriendo desde la segunda etapa durante la década de 1980 principalmente. La segunda sub etapa coincide con el inicio del gobierno de Barack Obama y se desata la Gran Crisis económica de 2007 – 2009, que debe enfrentar desde el primer día de su gobierno una compleja recuperación. Tiene relación con la de 2001, que también fue iniciada por una crisis financiera, pero es más profunda y prolongada. Estas dos crisis económicas evidencian la dificultad del sistema estadounidense de conseguir al mismo tiempo, altas tasas de beneficios, y no agudizar las desigualdades internas, déficit, deudas y otros desequilibrios macroeconómicos, que afectan desproporcionadamente al empleo manufacturero y a las capas medias en Estados Unidos.

La crisis económica iniciada a finales de 2019 y agudizada a partir de 2020 por la pandemia de la COVID – 19 -en medio del ciclo político electoral en Estados Unidos-está estrechamente vinculada con las dos anteriores en el sentido de tratar de resolver los retos internos agudizados por la globalización neoliberal desde la década de 1980, pero con la variante del conservadurismo, en este caso de inclinación nacionalista con un gobierno presidencialista, populista y de rasgos neofascistas.

En síntesis, la apreciación integral de las crisis económicas ocurridas en los últimos cincuenta años evidencia que no todas representan momentos de rupturas en el patrón de acumulación, cambios fundamentales en la estructura económica y modificaciones en el consenso sobre política económica. Esa condición de ruptura se ha observado en la década de 1980 y en la segunda década del siglo XXI.

Apreciado desde la perspectiva del balance mundial de poder y en el contexto de la economía global, las crisis ocurridas desde la década de 1970, (primera etapa) marcan el inicio de la declinación del poder económico de Estados Unidos, expresado en el abandono del compromiso de convertibilidad del dólar estadounidense en oro, los déficits comerciales y la pérdida de la competitividad de industrias manufactureras clave, como el acero y automovilística, frente a Japón y Alemania.

Las crisis de la década de 1980 (segunda etapa) representaron el momento de ruptura importante en la estructura económica de Estados Unidos con enorme repercusión en la economía internacional, impulsada por la victoria de Ronald Reagan en las elecciones de 1980 al frente de una colación de fuerzas conservadoras. El ascenso de políticas conservadoras neoliberales, -la desregulación financiera y las presiones internacionales para la apertura del comercio y a los movimientos de capitales- significó una mutación fundamental de carácter cualitativo, que marca una extensión y profundización en la globalización del capital. Pero el

incremento de las ganancias se logra con la distribución mundial del proceso productivo y de servicios y por tanto del empleo, perjudica al sector manufacturero de Estados Unidos en las industrias tradicionales.

Las crisis del siglo XXI, aparentemente desconectadas, de distinta duración, gravedad y factores desencadenantes, constituyen también parte de un proceso de cambio estructural y ajustes de política económica inconclusa, que se expresan mediante tres crisis. La crisis de 2001 fue breve y aparentemente solo abarcaba a una industria, las llamadas empresas de la informática y las comunicaciones, ella supuestamente iniciaría una etapa económica sin crisis cuyo centro estaba en la especulación financiera. La crisis 2007 – 2009 tuvo elementos comunes con la de 2001 y desde esta perspectiva, ambas comenzaron a dar muestras de la insostenibilidad del patrón neoliberal de acumulación global. La dificultad en la fase recuperación, que fue prolongada por las desigualdades, desequilibrios, divisiones y falta de consenso en política interna, demuestra la estrecha relación de la crisis de 2007 – 2009 con la actual.

Las políticas del nacionalismo conservador impulsadas por la administración de Donald Trump desde 2017 constituyen una ruptura con la etapa precedente y un retroceso parcial o ajuste en la globalización neoliberal, que ahora será subordinada a los intereses más estrechos de Estados Unidos bajo el lema de Estados Unidos Primero.

La crisis iniciada a finales de 2019 y desplegada en 2020, aún sin terminar, presenta un altísimo grado de complejidad y no es posible descartar la posibilidad de que se convierta en una depresión económica. Por sus características y los cambios en las políticas que le precedieron, representa una mutación en tanto en el sistema de la economía de Estados Unidos, como en el uso de las políticas económicas con gran repercusión en el sistema de relaciones internacionales.

La actual crisis económica por su carácter global y su relación con los problemas asociados por la pandemia de la COVID -19 debe modificar el marco institucional conocido como el Orden Internacional de posguerra. La visión integral y eslabonada de las crisis económicas y los cambios estructurales y políticos que las acompañan, han permitido realizar una interpretación de todo este periodo (1970 - 2020) distinguiendo tres etapas principales, para comprender mejor las transformaciones de la economía estadounidense y su gradual reajuste en su inserción en la economía mundial.

Bibliografía

- ALESINA, A.; SACHS, J. (1988): «Political Parties and Business Cycles in the United States, 1948 – 1984», *Journal of Money, Credit and Banking*, 20(1), 63-82. doi:10.2307/1992667, acceso: (05/07/2020)
- BAGAE, D; E. FARHI, (2020): «Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with Application to the Covid – 19 Crisis», *NBER Working Paper*, No. 27152, en <https://www.nber.org/papers/w27152.pdf> acceso: (24/06/2020).
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, (2020): «GDP and the Economy Advance Estimates for the First Quarter of 2020», *Survey of Current Business*, Volume 100, Number 5, May 2020, en <https://apps.bea.gov/scb/2020/05-may/pdf/0520-gdp-economy.pdf> acceso: (01/07/2020).
- BUREAU OF LABOUR STATISTICS, (2020): «Employment Situation, May 2020», en <https://www.bls.gov/news.release/pdf/empstat.pdf> acceso (01/07/2020).
- Congressional Budget Office, (2020): «Monthly Budget Review for May 2020» en <https://www.cbo.gov/publication/56390> acceso: (01/07/2020).
- FERNÁNDEZ TABÍO, L. R. (2008): «La economía estadounidense en el siglo XXI, crisis bursátiles y recesiones», en *Los Estados Unidos a la luz del siglo XXI*. Jorge Hernández coordinador, Ciencias Sociales, La Habana. ISBN 978-959-06-1047-9, pp. 211- 219.

- FERNÁNDEZ TABÍO, LR. (2012): «Los Estados Unidos, la gran recesión del siglo XXI» en *Los Estados Unidos y la lógica del imperialismo. Una visión crítica*. J. Hernández coordinador, Ciencias Sociales, La Habana. ISBN 978-959-06-1381-4, pp. 185 – 213.
- KAGAN, R. (2018): «'America First' has Won», *The New York Times*, September 23, p. A27, en <https://www.nytimes.com/2018/09/23/opinion/trump-foreign-policy-america-first.html> acceso: (28/06/2020)
- KIMBERLEY, A. (2020): «The History of Recessions in the United States, Length, GDP and Unemployment Rates», *The Balance*, en <https://www.thebalance.com/the-history-of-recessions-in-the-united-states-3306011> acceso: (28/06/2020)
- KLIMAN, A. (2015): «The Great Recession and Marx's Crisis Theory», *American Journal of Economic Sociology*, 74: 236-277. doi:10.1111/ajes.12094 acceso: (10/04/2016)
- KOZMETSKY, G., PIYO, Y. (2005): *The economic Transformation of the Unites States 1950 – 2000*, Purdue University Press.
- KRUGMAN, P. (2012): *End the Depression Now!* W.W. Norton & Company, New York. ISBN 978-0393-08877-9.
- MARTÍNEZ, O. (1999): «Marchando hacia la crisis global», *Cuba Socialista*, 3ra. Época, Número 15, pp. 2- 6.
- MARTÍNEZ, O. (2007): *La compleja muerte del neoliberalismo*, Ciencias Sociales, La Habana. 191 pp. ISBN: 978-959-06-0940-4.
- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (2020a). *US Business Cycle Expansions and Contractions*, en <https://www.nber.org/cycles.html> acceso: (25/06/2020).
- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. (2020b). *The NBER's Business Cycle Dating Procedure*, en <https://www.nber.org/cycles/recessions.html> acceso: (25/06/2020).
- RICE, J. S; A. Bond, (2013): «The Great Recession and Free MarketCapitalist Hegemony: A Critical Discourse Analysis of U.S. Newspaper Coverage of the Economy, 2008–2010», *Sociological Focus*, 46:3, pp. 211-228, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00380237.2013.798227>, DOI: 10.1080/00380237.2013.798227, acceso: (28/06/2020)
- ROBINSON, L., et al, (2018): *Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses*. RAND Corporation, Santa Monica, California, en https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf, acceso: (13/05/2019).
- SACHS, J.; F. LARRAIN (1993): *Macroeconomics in The World Economy*, Prentice- Hall Inc., New Jersey.
- SCHULTZ, K. (1995): «The Politics of the Political Business Cycle. » *British Journal of Political Science*, 25(1), 79-99. Retrieved July 5, 2020, from www.jstor.org/stable/194177
- STIGLITZ, J. E. (2012): *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton & Company, New York.
- STIGLITZ, J. E. (2017): *Globalization and Its Discontents. Anti Globalization in the Era of Trump*, W.W. Norton & Company, New York.
- STIGLITZ, J. E. (2020) [2019]: *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar*; [People, power and Profit: progressive Capitalismo for an Age of Discontent] Penguin Random House, Grupo Editorial, S. A. U., Barcelona. ISBN ebook: 978-84-306-2316-7.
- SWAGEL, P. (2020): «CBO's Current Projections of Output, Employment and Interest Rates and a Preliminary Look at Federal Debt to 2020 and 2021», (April 28), Congressional Budget Office, Washington D.C. en: <https://www.cbo.gov/publication/56335> acceso: (01/07/2020).
- TABB, W.K. (2010): «Marxism Crisis Theory and the Crisis of the Early 21st Century», *Science and Society*, Volume 74, Number 3, pp. 305 – 323. DOI: 10.2307/25681245 <https://www.jstor.com/stable/25681245>, acceso: (18/02/2016).
- TOBIN, J. (1983): «The Conservative Counter- Revolution in Economic Policy», *The Journal of Economic Education*, Vol. 4, No. 1 (Winter), pp. 30 – 39.

