

Transitando hacia un Nuevo Orden Económico Internacional: los Riesgos en el Camino*

*Transitioning towards a New International Economic Order:
Risks on the Road*

Sebastián Sáez*

RESUMEN

El orden económico internacional que nos ha regido por más de 30 años está cambiando. La Globalización que caracterizó la economía internacional a fines del siglo XX y principios del presente, está siendo amenazada por potenciales retrocesos en el proceso de globalización, mayores presiones proteccionistas, y un aumento de tensiones entre las principales potencias económicas. Nos encontramos en una situación de inseguridad y de riesgos de conflictos internacionales sin precedentes desde el término de la Segunda Guerra Mundial: la cooperación, el diálogo, y la convivencia

* Charla Inaugural del Programa de MBA-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 5 de abril de 2024. Agradezco los comentarios de Mabel Cabezas, Alejandro Jara Puga, y Raúl E. Sáez a una versión preliminar de esta charla. Asimismo, agradezco la invitación de Rodrigo Navia y Rodrigo Valdés de la Facultad de Economía y Negocios de la PUCV a dictar esta charla.

** Ex economista Principal del Banco Mundial. De 1990 a 1994, se desempeñó como asesor del ministro de Finanzas y participó en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Posteriormente, entre 1994 y 1997, fue miembro de la Misión de Chile ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se desempeñó como Representante Permanente Adjunto. En 1998, como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, fue Jefe del Departamento ALCA - América del Norte. Posteriormente, fue responsable de relaciones internacionales y jefe del Departamento de Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile. Entre agosto de 2001 y julio de 2003 fue Jefe del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Chile. Luego se desempeñó en la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. En enero de 2009, se incorporó al Banco Mundial. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7991-7277>

entre países está en riesgo. La hipótesis central de este trabajo es que nos encontramos en una transición hacia un nuevo orden económico internacional. El trabajo examina los fundamentos e importancia del orden económico internacional, su principales hitos e instituciones, sus principales resultados y las razones de su debilitamiento. Finalmente, se examinan las posibles consecuencias de estos desarrollos.

Palabras clave: Globalización – Comercio – OMC – Bretton Woods – Derecho Internacional Público.

ABSTRACT

The international economic order that has governed us for more than 30 years is changing. The globalization that characterized the international economy at the end of the twentieth century and the beginning of the present is being threatened by potential setbacks in the process of globalization, greater protectionist pressures, and an increase in tensions between the main economic powers. We find ourselves in a situation of insecurity and risks of international conflicts unprecedented since the end of the Second World War: cooperation, dialogue, and coexistence between countries is at risk. The central hypothesis of this paper is that we are in a transition towards a new international economic order. The paper examines the foundations and importance of the international economic order, its main milestones and institutions, its main results and the reasons for its weakening. Finally, the possible consequences of these developments are examined.

Keywords: Globalization – Trade – WTO – Bretton Woods – International Law.

I.- INTRODUCTION

El orden económico internacional que nos ha regido por más de 30 años está cambiando. Como su nombre lo indica, nos referimos al orden económico internacional (OEI) como el conjunto de reglas que ordenan las relaciones económicas entre países y tienen como función alcanzar determinados objetivos de manera coordinada.

La Globalización que caracterizó la economía internacional a fines del siglo XX y principios del presente, se explica por la convergencia de distintos factores. En primer lugar, los acelerados cambios tecnológicos en el campo de las tecnologías de la información y comunicaciones; segundo, el impulso a extensas reformas de apertura, desregulación y liberalización económicas, promovidas por gobiernos y organismos internacionales. Y finalmente, el término de la Guerra Fría que fue el marco de referencia global.

Este período creó las expectativas de una nueva y amplia oportunidad de cooperación internacional, y abrió la esperanza de una nueva etapa del desarrollo mundial. En el campo exclusivamente económico, ello significó un decidido fortalecimiento del sistema económico internacional, empezando con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994 y la proliferación de acuerdos económicos regionales y bilateral de todo tipo.

Sabemos hoy día, más de 30 años después, que esto no ocurrió finalmente. Nos encontramos en una situación de inseguridad y de riesgos de conflictos internacionales sin precedentes desde el término de la Segunda Guerra Mundial: la cooperación, el diálogo, y la convivencia entre países está en riesgo. La hipótesis central que deseo desarrollar en este trabajo

es que nos encontramos en una transición hacia un nuevo orden económico internacional. Deseo empezar por explicar por qué es importante contar con un orden económico internacional sólido. Por qué para un país como Chile, de economía pequeña y abierta, debe procurar cuidarlo, qué funciones tiene y qué rol ha jugado hasta ahora.

Deseo también dejar clara mi opinión. La cooperación internacional no es perfecta, es defectuosa, manejada por intereses económicos y de seguridad, y está llena de obstáculos. La alternativa, sin embargo, es vivir en un mundo al borde del conflicto y la anarquía, donde no se respetaría ni la Ley de la Selva, como dijo Nicanor Parra¹. Conocemos la historia y la tragedia que aquello ha significado para la humanidad en el pasado, especialmente en el siglo XX. En palabras de Hernán Santa Cruz: cooperar o morir.

Es también importante señalar que el orden económico internacional, sus instituciones y sus instrumentos, son los que las naciones que la integran desean: no son cuerpos autónomos cuya gestión está fuera de control, dependen de recursos y decisiones de los países que participan de éste. Son los países son los responsables de su gestión y resultados.

FUNDAMENTOS LEGALES, ECONÓMICOS Y DE POLÍTICA EXTERIOR

El actual orden económico internacional está sustentado en instrumentos legales vinculantes: acuerdos o tratados, multilaterales, regionales o bilaterales. Como me lo señaló correctamente un taxista uruguayo cuando viajé a exponer sobre el acuerdo suscrito entre Chile y los Estados Unidos hace cerca de 20 años, los acuerdos internacionales son textos extensos y complejos,

¹ Nicanor Parra, Discurso en el Caupolicán (1993).

que obligan a los Estados y deben ser analizados con mucha seriedad por las implicancias que tienen. ¿Qué significado tiene esto? Primero, que los taxistas en Uruguay están muy bien informados. Segundo, es una opinión de gran sentido común, que comparto, los países deben realizar una evaluación lo más detallada posible de su participación en acuerdos económicos internacionales. En primer lugar, deben preguntarse cuál es la imperfección que desean corregir; segundo, qué objetivos desean alcanzar; y finalmente, cuál es la contribución que están dispuestos a realizar.

El actual OEI tiene fundamentos desde el punto de vista del derecho internacional, obviamente, desde el punto de vista económico, y finalmente desde el punto de vista de la política exterior. La ponderación individual de estos y cómo se relacionan en cada caso particular, depende del plano de análisis en el que nos encontremos: multilateral, regional, o bilateral. La importancia e influencia relativa de los actores que intervienen y su influencia: países y empresas transnacionales en el plano internacional. Y en el plano nacional: empresas, sectores productivos, y sociedad civil, en otras palabras, los intereses involucrados, y el poder de negociación relativo de éstos. Pero también se deben ponderar otros factores tales como aspectos de seguridad y relaciones diplomáticas, todos los cuales determinan sus resultados.

Veamos rápidamente, cuál es la función que juegan los acuerdos internacionales, en general, pero especialmente para un país como Chile.

UN ANCLA JURÍDICA: EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Desde el punto de vista del derecho internacional, los acuerdos internacionales son contratos entre dos o más partes

signatarias que obligan, *pacta sunt servanda*, en su expresión jurídica, a cumplir de buena fe, los principios y obligaciones que se encuentran desarrollados en los respectivos textos. Como todo contrato, un aspecto fundamental de los acuerdos es contar con un sistema obligatorio y vinculante de solución de controversias, que permita dirimir las diferencias que existan entre las partes. En definitiva, para un país como Chile, de economía pequeña y abierta, los acuerdos buscan entregar mayor estabilidad y predictibilidad en las relaciones internacionales. En ese sentido, son un “seguro” que garantiza que las reglas del juego no podrán ser modificadas unilateralmente por las partes, sin la compensación correspondiente al afectado, cómo estándar mínimo.

Los acuerdos NO son lo que los economistas llaman, un contrato perfecto. Tienen defectos, el más importante de ellos es que son un marco de cooperación que establece con mayor o menor detalle los términos que rigen las transacciones internacionales. Pero no pueden, porque sería imposible negociarlos, establecer un detallado desarrollo de las disposiciones legales que los rigen, y cómo deben ser aplicadas. Como es natural, tienen en muchos ámbitos, espacios de interpretación. Pero además requieren de desarrollos legislativos y reglamentarios complementarios. Es por eso creo yo que es natural que a pesar de que los países participen en acuerdos, haya diferencias de interpretación y aplicación, y haya que recurrir a buenos oficios, y en último término a la solución de diferencias, para abordarlas. No hay que asustarse por ello. Es como tener un auto y no querer usarlo por temor a chocarlo.

LA ECONOMÍA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

La economía, como disciplina, también interviene en sus fundamentos. Por ejemplo, la teoría económica y la evidencia

empírica confirman, bajo ciertas condiciones, las ganancias derivadas del comercio. Las economías abiertas que mantienen un dinámico comercio internacional crecen más que las economías menos abiertas. En otras palabras, el comercio es una fuente de crecimiento económico².

Por otra parte, la teoría de juegos permite entender cómo las negociaciones y la cooperación económica ayudan a alcanzar resultados óptimos, más eficientes, con mayores niveles de liberalización y estabilidad macroeconómica, comparado con ausencia de cooperación. Asimismo, la gestión de los tipos de cambios y los pagos internacionales, son fundamentales en las relaciones entre naciones (Krugman y Obstfeld, 2006).

Las herramientas analíticas de la economía permiten estimar los impactos de los acuerdos internacionales. Jacob Viner estableció que los acuerdos comerciales regionales y bilaterales crean y desvían comercio. En su criterio, los acuerdos son beneficiosos en la medida que creen más comercio del que desvían. Asimismo, se reconoce que la apertura comercial, incluida por medio de acuerdos, generan ganadores y perdedores, y entrega recomendaciones sobre como los perdedores pueden ser compensados o ayudados.

En segundo lugar, la economía reconoce que los acuerdos internacionales reducen los llamados “costos de transacción”, idea originalmente desarrollada por Ronald Coase, que le valió el premio Nobel³. En términos simples, los agentes económicos confrontan distinto tipo de imperfecciones en los mercados que

2 Max Roser, Pablo Arriagada, Joe Hasell, Hannah Ritchie and Esteban Ortiz-Ospina (2023) - “Economic Growth” Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: ‘<https://ourworldindata.org/economic-growth>’ Figura 12 <https://ourworldindata.org/grapher/growth-of-income-and-trade> [Online Resource]

3 Coase (1990) y Dixit (1996)

incrementan sus costos más allá de los que la eficiencia técnica indicaría. Un ejemplo evidente de ello son los problemas de información. Supongamos que un emprendedor desea exportar un determinado servicio a un país. Pero este emprendedor no sabe nada de la economía de ese país al que desea exportar: cuáles son las exigencias que existen en el país de destino para poder prestar ese servicio. En ese caso, se puede empezar por buscar si ese país es miembro de organismos internacionales y estudiar sus informes. La OMC es una fuente primaria, pero se puede usar el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), u otros. Luego, pueden mirar si ese país tiene compromisos de acceso y trato nacional para ese tipo de servicios y en qué términos y condiciones. Ello significa que ese país ha asumido ciertos estándares de tratamiento que deben seguir.

Pero podemos ir un paso más allá, podemos ir y mirar los acuerdos comerciales firmados por Chile con ese país. Finalmente, podemos acercarnos a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, y pedir que nos entreguen más información pues existen obligaciones en los tratados de poner a disposición de cualquier parte interesada toda información respecto de los términos y condiciones para exportar esos servicios. La transparencia reglamentaria que generan los acuerdos permite reducir los costos de información y operación que de otra manera debería confrontar.

Desde el punto de vista económico la función más importante a mi juicio de los acuerdos fue definida por Charles Kindleberger (Kindleberger, 2005). Para este autor, los acuerdos son “bienes públicos internacionales”. La literatura económica define los bienes públicos, como aquellos bienes que están disponibles para todos nosotros y respecto del cual no hay

revalidad en el consumo. En el plano internacional, un bien público, un organismo internacional por ejemplo, está disponible para todos los países y la participación de un país no impide la participación en iguales condiciones por parte del resto de sus miembros. Estos bienes públicos internacionales juegan determinados roles, tales como otorgar estabilidad financiera internacional, estabilidad de reglas comerciales, etc. Kindleberger argumenta que la inexistencia de estos bienes en el período de entre guerra en el siglo XX, y la ausencia de un líder que los promoviera, explica la profundidad de la crisis de la Gran Depresión, así como su duración, y en general, la falta de un orden económico internacional estable.

La literatura económica ha examinado a su vez la importancia de las relaciones económicas internacionales en la probabilidad de conflictos armados entre países. Tanto Kant como Montesquieu ya habían propuesto una relación positiva entre comercio y paz entre países, por lo que proponían su promoción, ver Schaffer (2021) y Mansfield & Pollins (2003). La economía ha testeado esta hipótesis proponiendo que mientras más estrechos son los vínculos económicos entre países menor es la probabilidad de conflicto armado, ello además es función de otros factores internos, como presencia o ausencia de democracia.

La evidencia al respecto es poco uniforme. La historia mundial tiene ejemplos extremos. Como veremos, en 1914 las relaciones económicas entre los países que desencadenaron la Primera Guerra Mundial eran casi tan estrechas como las existentes en los años 70s del siglo XX, y ello no impidió la guerra. En el otro extremo, muchos autores asignan un importante nivel de responsabilidad a las barreras económicas y conflictos financieros y restricciones cambiarias acumulados

en los años 30 en el ambiente que desembocó en la Segunda Guerra Mundial.

Personalmente no creo que una lectura de los textos de economía por parte de los líderes mundiales de aquella época habría evitado las dos tragedias humanas que conocemos. Creo que hay muchos factores que influyen en uno u otro sentido.

LOS ACUERDOS COMO CANDADOS Y CERROJOS

Hay expertos entre abogados y economistas, especialmente, que promueven la utilización de los acuerdos como un mecanismo para llevar a cabo reformas económicas que de otra manera serían difíciles de implementar en un país debido a la resistencia de grupos de interés. Agregan además estos expertos que los acuerdos permiten amarrar tanto las políticas económicas domésticas, así como las de los otros participantes de forma tal de impedir que haya retrocesos en estas reformas y políticas económicas. Mi opinión ha sido siempre que esta función de los acuerdos es, por una parte, imprudente, por cuanto ello fuerza reformas en contra de la voluntad de la mayoría, que además pueden requerir ser ajustadas o revertidas parcialmente porque no fueron bien concebidas en el proceso de negociación, y porque pueden menoscabar la legitimidad de los acuerdos. Siempre es mejor hacer las reformas unilateralmente, y luego consolidarlas, y ahí aplicar el cerrojo.

POLÍTICA EXTERIOR Y ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Es indudable que los acuerdos son parte integrante de la política exterior de los países. Esto es especialmente importante en el caso de los acuerdos regionales y bilaterales. La actual Unión Europea, originalmente, y el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), negociado por Canadá, Estados Unidos y

México, son un claro ejemplo de aquello. En el caso de Chile, la década del 90 y principios de la década del 2000, es otro ejemplo en el que la política exterior estuvo muy influenciada por la firma de acuerdos internacionales: estos se vieron como una forma de inserción económica internacional y al mismo tiempo como una forma de re-insertar a Chile, en forma más general, en la comunidad internacional después de la dictadura militar.

Ahora bien, si bien los acuerdos internacionales forman parte de la política exterior de los países, hay ciertos cuidados que se deben considerar. En primer lugar, la calidad de los acuerdos es fundamental. Si los acuerdos no generan ganancias económicas, cuya principal razón de ser, o son percibidos como desbalanceados, se pueden transformar en un problema de política exterior.

Segundo, no todos los acuerdos son necesariamente buenos. Veamos por ejemplo lo que pasó con la integración en América Latina en los años 60s y 70s, en algunos casos el esquema de integración fue incompatible con los objetivos de la política de apertura económica de Chile a partir de 1975, y sus disposiciones y operación no producían resultados esperados y rápidos ¿por qué? Creo que esto no se ha estudiado aun rigurosamente, pero en parte se debió a que todos los países en aquella época seguían políticas de sustitución de importaciones. Por ejemplo, todos querían desarrollar su industria automotriz y veían la integración regional como una desprotección de la industria en lugar de un potenciamiento de estas actividades productivas. No es casualidad que el propio Raúl Prebisch, gran impulsor de la integración latinoamericana tuviera una evaluación tan lapidaria del proceso al que el mismo le dedicó tanto tiempo. En una entrevista señaló respecto de ella: “No fue un fracaso. Pero tampoco fue un éxito. Fue una mediocridad,

una mediocridad latinoamericana típica” (Revista de la Cepal 75, diciembre de 2001).

En mi opinión, para que la integración económica funcione, debe haber una convergencia hacia la apertura económica entre los socios comerciales. Eso explica el gran impulso que tuvo la integración en América Latina en la década del 90 en la que prácticamente todos los países se embarcan en procesos de apertura y reformas; y es una de las razones de pérdida de impulso que sufrió en los años 2000, cuando se producen los primeros sentimientos anti-globalización en la región como respuesta a los decepcionantes resultados experimentados. Es lo que explica el relativo éxito de la Alianza del Pacífico, cuyos miembros todos suscribieron acuerdos muy completos con Estados Unidos y entre ellos siguiendo el modelo de NAFTA.

¿CÓMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ? ¿QUÉ EXPLICA EL ESTANCAMIENTO DEL OEI?

La hipótesis que quisiera desarrollar ahora, y que es contraintuitiva, es que la parálisis que vemos en el sistema multilateral de comercio es producto, en gran medida de su éxito inicial y de otros desarrollos en la esfera internacional. La historia es larga, y en el interés del espacio, voy a saltarme varios años. Baste recordar aquí los principales hitos:

El fin de la Primera Guerra Mundial, significó el fin de la llamada Paz Británica. Luego de las guerras napoleónicas, las grandes potencias europeas, Imperio Austrohúngaro, el Imperio Británico, Imperio Ruso, Prusia, e incluso Francia, establecieron un mecanismo de convivencia, conocido como el balance de poderes, que a grandes rasgos evitó nuevas guerras entre estas potencias, aunque sí hubo conflictos importantes, al ajustar sus alianzas en función de los cambios de poderes relativos.

Posteriormente, avances en el transporte marítimo, y gracias al poder económico británico y sus políticas, alrededor de 1870, se estableció de hecho el patrón oro como régimen de intercambio y se promovió en general el libre comercio, creando un importante nivel de “globalización” comparable al observado a mediados del pasado siglo⁴.

Todo ello colapsó en 1918. El comercio como porcentaje del producto interno bruto mundial cayó desde cerca de un 30 por ciento en 1912 a un 15 en 1921. El Imperio Británico salió muy debilitado de la Primera Guerra Mundial, no pudiendo ejercer la función de ancla que mantuvo hasta el inicio de la guerra, y las deudas y la desintegración de algunos de los antiguos imperios significaron un desorden internacional significativo. Estados Unidos, que emergió sólido como la principal potencia, no quiso ejercer el rol ordenador del sistema internacional, bien público internacional. Los primeros años de la década del 20 fueron esencialmente un caos económico internacional. La Liga de las Naciones, que fue la gran propuesta de Estados Unidos para crear una paz duradera, se transforma en un organismo sin capacidad de acción.

Cuando se desencadena la Gran Depresión de los 30, no hay ningún mecanismo estabilizador internacional, se rompe definitivamente el sistema de pagos internacionales, abandono general del patrón oro, los países adoptan políticas comerciales restrictivas que abren un proceso de retaliaciones cruzadas que resultan finalmente en un incremento de las barreras financieras y comerciales, siendo un juego NO cooperativo, lo que llevó a la emergencia de regímenes fascistas que desembocan finalmente

4 Max Roser, Pablo Arriagada, Joe Hasell, Hannah Ritchie and Esteban Ortiz-Ospina (2023) - “Economic Growth” Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: ‘<https://ourworldindata.org/economic-growth>’, <https://ourworldindata.org/grapher/globalization-over-5-centuries-km?time=1700..latest>

en la Segunda Guerra Mundial. El comercio mundial en 1937 seguía representando 15 por ciento del PIB mundial. A partir de 1942, los aliados comienzan a pensar en cómo organizar el mundo de posguerra tomando las lecciones de la historia, especialmente, respecto de la falta de colaboración internacional, Kindleberger (2005) y Daunton (2023).

ORDEN ECONÓMICO DE BRETTON WOODS

La Conferencia de Bretton Woods de 1944, fue todo un éxito. Keynes, además de agradecer especialmente a los abogados por no haber hecho ilegal el sentido común en los acuerdos alcanzados, reconoció el rol que tendrían las instituciones creadas. En la Conferencia se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuya función sería procurar estabilizar los tipos de cambios y los pagos internacionales y ayudar a los países a corregir sus problemas de balanza de pagos. El Banco Mundial, por su parte, se crea para financiar la reconstrucción de la posguerra y posteriormente la infraestructura de los países en desarrollo. Se acuerda además avanzar en una conferencia internacional para crear una tercera institución responsable de liberalizar y regular el comercio. Si miramos la historia es importante reconocer que el liderazgo estadounidense y británico para construir las reglas de las relaciones económicas internacionales se basó en las reglas del derecho que, aunque imperfectas, son muy superiores a las prácticas previas de los imperio en el siglo XIX y principios del XX, que solían utilizar más la *realpolitik* y la fuerza para defender sus intereses.

La Carta de la Habana, el instrumento acordado para regular el comercio en 1947, creó la Organización Internacional del Comercio, que finalmente no entró en vigor (Daunton, 2023, entrega una amplia discusión de las razones). La OIC fue un acuerdo muy avanzado para su tiempo que contenía

disposiciones que cubrían no sólo aspectos comerciales, pero incluso cuestiones relacionadas con empleo, industria, prácticas anticompetitivas y otras más. Sin embargo, el ambiente político internacional había cambiado después de Bretton Woods. El inicio de la Guerra Fría y los problemas de reconstrucción europea, dificultaron la aprobación del Congreso de los Estados Unidos haciendo fracasar esta organización. Sin embargo, 23 países que habían participado en las negociaciones de la OIC, entre ellos Chile que fue invitado a participar por los Estados Unidos, deciden rescatar sus disposiciones comerciales y que entre en vigor de manera provisional. El llamado GATT por sus en inglés reguló el comercio internacional de manera provisional por 47 años. Para Chile, en palabras del Jefe de la Delegación a la Conferencia, el diputado Jaime Faivovich, reflejando el espíritu de la época, señaló que “es un hecho indiscutido que sin paz económica no hay paz política”⁵.

A lo largo de su existencia el GATT se mostró muy efectivo en lograr una liberalización gradual y pragmática del comercio internacional. Eso se alcanzó mediante la realización periódica de sucesivas rondas de negociaciones, por la continua incorporación de nuevos miembros y por la inclusión de nuevos temas que afectaban el comercio, pero lamentablemente también, excluyendo de hecho varias actividades importantes como comercio de productos agrícolas y textiles y confecciones. Se estima que las barreras arancelarias cayeron desde un 40 por ciento promedio a un 3 por ciento, en 47 años.⁶ Su sistema de solución de controversias fue perfeccionado a través de los años, siendo Chile uno de los primeros países en invocarlo en un caso contra Australia, cuyo fallo le fue favorable.

5 Ortiz (1986).

6 Jones (2004, p. 4)

La identificación de varias deficiencias, y los vientos a favor de la liberalización económica impulsan un nuevo proceso de negociaciones. A mediados de los años 80, las partes contratantes del GATT deciden iniciar una nueva ronda de negociaciones que tenía como propósito fortalecer el sistema multilateral de comercio que mostraba deficiencias, especialmente, en controversias comerciales, y vacíos temáticos, en materia agrícola y de productos textiles y confecciones, y ausencia de dimensiones comerciales en sus disposiciones, entre ellas, inversiones, comercio de servicios, y propiedad intelectual, fundamentalmente. Este proceso de negociaciones se llamó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales.

El Consenso de Washington en los años 80s impulsaba la disciplina fiscal, apertura económica, apertura al capital extranjero, y otras reformas. En este contexto, concluyen las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en diciembre de 1993 y la entrada en vigor de la nueva Organización Mundial del Comercio en 1995, resultó en un cambio cualitativo significativo. La nueva organización incluyó una membresía casi universal, siendo Rusia y China, las principales economías ausentes. Se incorporaron nuevas dimensiones del comercio a las reglas y disposiciones de la OMC, especialmente en lo referido a comercio de servicios, aspectos de las inversiones relacionados con el comercio, y propiedad intelectual. Se fortalecieron las reglas aplicables a ciertas disposiciones del GATT, en el ámbito del comercio agrícola, disposiciones sanitarias y fitosanitarias, subvenciones, barreras técnicas al comercio, y otros como comercio de productos textiles y de confecciones. Finalmente, se creó un sistema de solución de controversias que codificaba las prácticas del GATT, pero haciendo obligatoria la implementación de las recomendaciones de sus fallos y creando un sistema de apelación, convirtiéndose en el más robusto del

sistema de Naciones Unidas, ya que incluía la adopción de represalias comerciales por incumplimientos.

Los primeros años de funcionamiento, la OMC demostró su eficacia para implementar sus resultados, incrementar su membresía, negociar nuevos acuerdos sobre productos de las tecnologías de la información, y la utilización de la solución de controversias comerciales para hacer cumplir las obligaciones y compromisos asumidos por sus miembros.

LA PARADOJA DE LA OMC Y EL RIESGO QUE ENFRENTAMOS

A pesar de sus evidentes ventajas y fortalezas, la OMC ha ido perdiendo relevancia. ¿Cómo se explica esta paradoja? Nuevamente Parra nos ayuda a entender: la derecha y la izquierda unidas jamás serán vencidas. Mi hipótesis es que la fortaleza inicial de la OMC encendió las alarmas de los contrarios a la liberalización del comercio internacional y de los sectores tradicionalmente favorables al comercio internacional que se transforma de a poco en un sentimiento anti-globalización de derecha. Esto se explica por las siguientes razones:

a- Grupos de interés contrarios al “neoliberalismo” organizaron un contraataque centrado en la OMC. Especialmente, grupos medioambientalistas y laborales que, habiendo observado las fuertes mandíbulas del sistema de solución de controversias, argumentaban por una parte que la liberalización era contraria a la protección el medio ambiente y de los derechos de los trabajadores. Pero por otra, señalaban que la OMC debería incorporar disposiciones sustantivas de protección del medio ambiente derechos laborales de manera de someterlas al sistema de controversias para estimular su protección. Era la magia de las represalias comerciales.

b- Además, en países industrializados sectores políticos empezaron a mirar con preocupación cómo el sistema de solución de controversias amenazaba políticas nacionales sensibles y además, se argumentó que los fallos expandían las obligaciones acordadas. Emerge a partir de ello una derecha anti-globalización;

c- El sistema de solución de controversias, que inicialmente se temía sería usado por los países industrializados en contra de los en desarrollo, mostró ser una herramienta muy efectiva para cambiar las prácticas comerciales restrictivas aplicadas por los primeros. Ello resultó en un ataque al sistema de solución de controversias el que ha sido debilitado y se ha propuesto reformar. Por ejemplo, no se renovaron nombramientos en Órgano de Apelación, una de sus principales innovaciones. El golpe de gracia lo dio la crisis *subprime* y la Gran Recesión de 2008-2009, y por cierto, la Pandemia del Coronavirus;

d- La sobreventa de las ventajas de un sistema de comercio universal y temáticamente comprehensivo, para los países en desarrollo, desembocó en la resistencia de éstos a asumir mayores obligaciones y mayor liberalización. Se argumentó que las reglas comerciales estaban a favor de los países industrializados y que los países en desarrollo tenían serias dificultades de implementación, y de aprovechamiento de las ventajas teóricas del nuevo sistema. Ello justificó el inicio de una "Ronda del Desarrollo" que finalmente no se desarrolló. Lo curioso es que muchos de estos países críticos se han embarcado en negociaciones comerciales regionales o bilaterales, mucho más exigentes;

e- La entrada de China a la OMC en 2001 significó un shock negativo para las actividades productivas, especialmente, manufactureras, de muchos países, pero muy especialmente, los industrializados, que sufrieron una pérdida significativa de todo tipo de actividades manufactureras y empleo, con aumentos en inequidad en distribución de ingresos. De acuerdo con algunas investigaciones, que reconocen diversas fuerzas asociadas a las globalizaciones que actúan simultáneamente, hubo al menos tres mecanismos mediante los cuales el ingreso de China a la OMC impactó negativamente a los países industrializados. Primero, una caída de precios de las exportaciones de China que contribuyó a mantener niveles bajos en la inflación; segundo, los países exportadores que competían con China debieron a su vez ajustar sus precios a la baja; y en tercer lugar, la estabilidad que proveía el ingreso de China a la OMC, significó incentivar una gran cantidad de inversiones que impulsaron el *offshoring*, ver por ejemplo, Ebenstein, Harrison & McMillan (2015); Pierce & Schott, (2016); Amiti, Dai, Feenstra & Romalis, (2017); Autor, Dorn & Hanson (2021); Kvedaras & Zsombor, (2021).

f- Finalmente, la OMC se ha visto incapaz de manejar una agenda comercial común a sus 164 miembros actuales. Uno de sus principales problemas es el proceso de decisión. A diferencia del FMI y el BM, que tienen un voto ponderado por la importancia de sus contribuciones financieras, cada miembro de la OMC tiene un voto, independiente del tamaño de su economía. Aunque la práctica ha sido tradicionalmente decisiones por consenso. Algunos expertos han sugerido

do que la OMC adopte un esquema de operación más parecido al FMI y BM de voto ponderado.

Hay que señalar que las otras instituciones de Bretton Woods, el FMI y el BM han enfrentado desafíos similares. Sin embargo, hay otros factores que han jugado en contra del orden económico internacional vigente.

En primer lugar, ha habido una mayor tendencia hacia un mundo más multipolar. En efecto, desde 1990 hasta 2010, el sistema internacional fue prácticamente unipolar. En paralelo fueron emergiendo instituciones que han competido con las actividades tradicionales del FMI y BM. La crisis *subprime* obligó a crear el G-20 para poder coordinar y administrar la respuesta a la Gran Recesión para evitar que ella se transformara en una nueva Gran Depresión. Por cierto, la existencia de la OMC permitió evitar que los países emplearan restricciones comerciales como respuesta a la crisis evitando que se profundizara como sí fue el caso durante la Gran Depresión de los 30. Se ha estimado que menos del 2% del comercio internacional fue afectado por medidas restrictivas en el momento más duro de la crisis (Daunton (2023, p. 773). De hecho, la OMC, y otros acuerdos regionales, cumplieron de esta manera, razonablemente bien una de sus principales funciones: mantener reglas estables del comercio por sus mecanismos de cerrojos.

Con la creación del G-20, se reconoce la existencia de un mundo más multipolar, donde la coordinación y no la imposición de políticas eran necesarias. Pero con la llegada del presidente Trump a la presidencia, las tensiones económicas se intensificaron. Estados Unidos optó por ejercer presión unilateral para defender sus intereses económicos lo que desordenó significativamente la coordinación comercial entre países. Esencialmente, las cosas han seguido igual.

En segundo lugar, los acuerdos regionales y bilaterales han tomado la posta en materia de liberalización comercial. Si bien esto comenzó casi simultáneamente a la entrada en vigor de la OMC, esto ha seguido adelante, hasta ahora, menoscabando la OMC como foro de negociaciones comerciales, *par excellence*⁷. Una característica nueva ha sido la emergencia de mega acuerdos como el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) y el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

¿Para qué existen los acuerdos regionales? Hay que reconocer que las reglas multilaterales de comercio son un mínimo común denominador. Pero obviamente la OMC no puede dar cuenta de la realidad comercial de cada uno de sus miembros. Por ejemplo, no puede recoger la especificidad de la relación de Chile con digamos Perú o Argentina. La OMC permite a sus miembros negociar acuerdos regionales o bilaterales que permiten desarrollar en mayor profundidad los intercambios comerciales e incluir materias que respecto del resto de la OMC no tienen la misma relevancia. Por ejemplo, en materia de facilitación de pasos fronterizos. Además, permite ir más allá de la OMC si los participantes así lo acuerdan. Es esa la principal racionalidad, junto a consideraciones de política exterior, por cierto, de este tipo de acuerdos.

EXPLOSIÓN TEMÁTICA

Vinculado con lo anterior, los acuerdos regionales y bilaterales han ido incorporando las temáticas comerciales no incluidas en la OMC, tales como mayores disposiciones sobre propiedad intelectual, comercio electrónico, productos digitales, políticas de competencia, cuestiones relacionadas con cadenas

7 Organización Mundial del Comercio, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

de valor (Hofmann Claudia, Alberto Osnago and Michele Ruta, 2017 y Mattoo, Rocha, & Ruta, 2020). Además, se han transformado en un árbol de navidad para resolver todo tipo de temas descubiertos por grupos de interés, que de acuerdo con algunos estudios empíricos han tenido nulo impacto, o incluso impactos negativos para los objetivos que perseguían, ver Hoekman, Santi & Shingal (2023); Francois, Hoekman, Manchin and Santi (2022).

Finalmente, y volviendo a los temas que han emergido recientemente, no menos importante son las consideraciones geoeconómicas, definidas cómo el uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales. Tal vez el aspecto más complejo de abordar en el futuro. Estas consideraciones han afectado también al FMI, Hung Tran (2023).

En una palabra, los aspectos geoeconómicos vinculan el orden económico internacional, sus instituciones y sus instrumentos, con cuestiones relacionadas con seguridad nacional Blackwill and Harris (2026). Ello, pone un serio punto de interrogación en cuanto a cuán lejos puede avanzar la liberalización comercial entre países, especialmente, una liberalización comercial multilateral. Dos reflexiones al respecto, a mi juicio hay un límite a la liberalización económica, y ello debe reconocerse. Un primer límite es respecto de la habilidad de conducir políticas económicas que no tienen objetivos comerciales, por ejemplo, conducción de políticas macroeconómicas o políticas sociales, estas no deben ser afectadas por este tipo de acuerdos. Un segundo límite es tomar en consideración las consecuencias que puede tener en materia de seguridad nacional. Por ejemplo, en materia de integración energética, debemos preguntarnos hasta donde es prudente llegar. La guerra en Ucrania y las amenazas de Rusia de cortar suministros energéticos, son un ejemplo de aquello. Finalmente, mi impresión es que estas consideraciones

llevarán a una profundización de la integración regional y una mayor selectividad. Se estrecharán los vínculos económicos con aquellos países que estén más cerca de mis intereses estratégicos globales y regionales.

Quiero ser claro. No hay nada de malo en principio con un mundo multipolar, siempre y cuando, sus miembros estén de acuerdo en ciertos principios y objetivos comunes básicos, como son el respeto a las reglas del derecho, especialmente, de los derechos humanos, la soberanía territorial, la paz, y libertades en el plano político, económico y social. En un mundo donde esos consensos básicos se deterioran, prevalecen los intereses nacionales y se incrementan los riesgos de conflictos armados.

¿QUÉ SIGNIFICA TODO ELLO PARA EL FUTURO?

En primer lugar, una solidificación creciente de la fragmentación en el nuevo orden económico internacional. Esta fragmentación es de dos tipos. Primero, la proliferación de acuerdos comerciales, desconectados unos a otros, favoreciendo la discriminación o clubes, que se pueden transformar en geoeconómicos. Para una economía pequeña y abierta como Chile ello puede afectar negativamente sus intereses comerciales. Además, se pierde coherencia al tener instituciones globales no representativas.

Segundo, se produce una fragmentación temática. Hoy día es muy difícil distinguir que es una política comercial y que es una política nacional, que es seguridad y que es ventaja comercial. Las políticas educacionales, de salud y sociales, pueden tener un efecto sobre el comercio. Los derechos de propiedad intelectual, las políticas de inversiones, las políticas sobre los sectores de servicios, las políticas de infraestructura, las políticas de calidad, las políticas medio ambientales, las políticas de

ciencia y tecnologías, las políticas migratorias, etc., a todas se les puede atribuir un impacto comercial. Incluso los desarrollos en materia de inteligencia artificial, que como dice Fernando Savater, pueden ser menos peligrosos que la estupidez natural, afectan los patrones de comercio.

La inclusión o exclusión de estas temáticas en la inserción internacional debe ser evaluada cuidadosamente. Debemos preguntarnos qué problema deseamos resolver, que objetivos deseamos alcanzar, y cómo su inclusión o exclusión en los acuerdos ayudan a alcanzar esos objetivos. Desgraciadamente, esto no se ha hecho así.

Debemos pensar en cómo los aspectos relacionados con la seguridad nacional pueden afectar nuestra inserción, especialmente si ello significa “tomar partido”. Más complicado es aún no tomar partido, pues esto implícitamente, es tomar partido.

En la medida que el orden económico internacional se debilita por los desarrollos antes descritos, más compleja se harán las políticas de inserción y las decisiones que deberá adoptar Chile. Por ejemplo, se pueden reducir las opciones comerciales del sector privado, su diversificación, obligándolo a optar por mercados específicos excluyendo a otros.

Es por ello por lo que considero que nos encontramos en una transición hacia un nuevo orden económico internacional multilateral, regional, y bilateral, en el que debemos ser estratégicos. El resultado final, dependerá de la voluntad de ejercer un fuerte liderazgo o de la ausencia de liderazgos globales. No estoy en condiciones de decir qué ocurrirá. Algunos expertos sostienen que, en la práctica, simplemente, se necesita sólo el liderazgo de dos que resuelvan sus diferencias, y no un sistema multipolar.

REFERENCIAS

- Autor, D., Dorn D. & Hanson, G. (2021). “On the Persistence of the China Shock,” *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 52(2 (Fall))*, pages 381-476.
- Amiti, M., Dai, M. & Feenstra, R.C. & Romalis, J. (2017). “How did China’s WTO entry benefit U.S. prices?”. Staff Reports 817, Federal Reserve Bank of New York
- Blackwill, R.D. & Harris, J.M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Harvard University Press, Mass.
- Coase, R.H. (1990). *The Firm the Market and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Daunton, M. (2023). *The Economic Government of the World: 1933-2023*. Farrar, Straus & Giroux, New York.
- Ebenstein, A., Harrison, A. & McMillan, M. (2015). “Why are American Workers getting Poorer? China, Trade and Offshoring,” *NBER Working Papers 21027*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Avinash. D. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective (Munich Lectures in Economics)*, M.I.T. Press, Boston Mass.
- Hoekman, B., Santi, F. & Shingal, A. (2023.) “Trade effects of non-economic provisions in trade agreements,” *Economics Letters*, Elsevier, vol. 226(C), *Economics Letters, Volume 226*, May 2023.
- Francois, J., & Hoekman, B., Manchin, M. & Santi, F. (2022). “Pursuing Environmental and Social Objectives through Trade Agreements,” *CEPR Discussion Papers 17706*.
- Hofmann, C., Osnago, A. & Ruta, M. (2017). “Horizontal Depth: A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements”. *Policy Research working paper; no. WPS 7981*. Washington, D.C: World Bank Group.

- Hung, T. (2023). How the IMF Can Navigate Great Power Rivalry. *The Atlantic Council GeoEconomics Center's Bretton Woods 2.0 Project*.
- Jones, K. (2004) *Who's Afraid of the WTO?* Oxford University Press, New York.
- Kvedaras, V. & Cseres-Gergely, Z. (2021). "China's WTO accession and income inequality in European regions: External pressure and internal adjustments". *Economic Analysis and Policy, Elsevier, vol. 69(C)*, pages 34-53.
- Kindleberger, C. & Aliber, R. (2005). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. Wiley Investment Classics..
- Krugman, P. & Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional Teoría y política*. Séptima edición PEARSON EDUCACIÓN, S.A., Madrid.
- Mansfield, E.D. & Collins, BM (2003). *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate*. Michigan Studies In International Political Economy, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Mattoo, A., Rocha, N. & Ruta, M. (2020). *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank.
- Pierce, J.R. & Schott, P.K. (2016). "The Surprisingly Swift Decline of US Manufacturing Employment," *American Economic Review, American Economic Association, vol. 106(7)*, pages 1632-1662, July.
- Ortiz, F. (1986). *Chile y el GATT : la Ronda Uruguay*. Compañía Chilena Interoceánica, S.A.
- Schaffer, G. (2021). *Emerging Powers and the World Trading System*. Cambridge University Press.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License, which permits the use, adaption and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If materials are not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. © The Author(s) 2022.

