

## APERTURA Y REGULACIÓN SELECTIVA: UN NUEVO SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

DIANA TUSSIE y GABRIEL CASABURI \*

What we call the beginning is often the end.  
And to make an end is to make a beginning.  
The end is where we start from.

T. S. ELIOT

### I. INTRODUCCIÓN

El incremento de las regulaciones comerciales durante la última década ha generado comparaciones con el deterioro que el sistema de comercio internacional sufrió en los años de entreguerras poniendo fin a varias décadas de crecimiento continuo del comercio internacional bajo condiciones de relativo librecambio.

El objetivo de este trabajo es explorar la veracidad de estos paralelismos históricos. En este sentido se pretende echar luz sobre los cambios que el sistema económico internacional está experimentando, analizar lo que hay de nuevo en él, con el propósito de que el espejo de los años treinta no conduzca a una sobresimplificación que oculte las profundas transformaciones estructurales por las que atraviesa la economía mundial y, por ende, el sistema de comercio.

#### *La regulación del comercio en los años treinta*

El desarrollo industrial desatado por la llamada segunda revolución industrial de fines del siglo pasado se concentraba en industrias nacionales productoras de bienes relativamente homogéneos con gran in-

\* Agradecemos a Cristina Simone sus valiosos aportes para la elaboración de este documento.

corporación de materias primas. Los flujos de capital eran principalmente financieros o bien de inversiones en infraestructura en los países ricos en recursos naturales. La circulación internacional de capital productivo mediante la inversión extranjera directa era escasa y el grueso del comercio lo constituía el intercambio de materias primas por productos industriales, con casi nulo comercio intraindustrial. Esto creaba escasa interdependencia entre los países industriales, lo cual favorecía que éstos recurrieran al proteccionismo ante las dificultades económicas.

La Primera Guerra Mundial y el cambio en la posición relativa de la economía británica en el mundo produjeron un fuerte impacto sobre un sistema de comercio internacional que se había basado en el predominio de Gran Bretaña, fuertemente dependiente del comercio exterior, en un sistema de pagos multilaterales y un sistema monetario estable gracias a la sujeción de las principales economías al patrón oro. Tanto las rivalidades que precedieron a las dos guerras mundiales como la crisis de los treinta minaron estas bases y produjeron un deterioro en la totalidad de las relaciones económicas internacionales de esos años. Los gobiernos, ya sea por motivos estratégicos o por intentos de escapar a la recesión, se volcaron a un nacionalismo económico que produjo una sustancial reducción de los flujos de comercio mundiales así como también cambios en la dirección de los mismos.

Durante los años veinte las prácticas proteccionistas florecieron inducidas por los intentos de determinados países de proteger las industrias que habían nacido durante la guerra, por razones de equilibrio de balanza de pagos, o por los efectos contraproducentes de la volatilidad de los tipos de cambio. Se vio, por ende, afectado no sólo el volumen del comercio sino la dirección del mismo, aunque hasta 1931 no se quebró definitivamente el sistema de pagos multilaterales de preguerra. A partir de ese momento las formas de pago condujeron a un sistema de comercio claramente regulado de manera bilateral.

Posteriormente, durante los años treinta, se añadió un nuevo objetivo al proteccionismo: crear empleo a través de la sustitución de importaciones como forma de huir de las tendencias recesivas de la economía internacional.<sup>1</sup> El paso a un sistema de comercio también bilateral se relacionó principalmente con dos acontecimientos de esos

<sup>1</sup> Para una visión más amplia sobre este tema ver Tussie (1985), Kenwood y Lougheed (1983), Ashworth (1979), y en especial Keynes, "National Self-Sufficiency" (1933).

años: el abandono del patrón oro por la mayor parte de los países —con lo cual desapareció un patrón monetario universal—, y el cese del flujo de capitales británicos de largo plazo hacia el resto del mundo. Si a esto se le suma el creciente nacionalismo económico mencionado, no debe asombrar el nacimiento en este periodo de bloques de comercio basados fundamentalmente en áreas de predominio de las monedas fuertes.

Cuando en los primeros años treinta Alemania se enfrentó con problemas de divisas, comenzó a regular sus importaciones en forma de que provinieran mayormente de países con saldos deudores y a controlar la liquidación de divisas de forma tal que un saldo acreedor para otro país sólo pudiera ser utilizado aumentando las compras a Alemania. De esta forma, se fue configurando un agrupamiento de países cuyo comercio exterior se ligaba cada vez más al alemán, creando así un “área del marco” integrada mayormente por los países de Europa sudoriental.

Por su parte, Estados Unidos mantenía una fuerte corriente comercial con países de América Latina con los cuales durante este periodo formó un “área del dólar”. Gran Bretaña, por otro lado, controló sustancialmente la dirección de su comercio exterior en los treinta; privilegió los lazos económicos con aquellos países en los cuales ya había fuertes inversiones inglesas, fundamentalmente con sus dominios blancos y las posesiones tropicales, a costa de una disminución de su comercio con la Europa continental, estableciendo de hecho un “área de la libra”. Además, otras potencias europeas sustituyeron importaciones y en términos relativos incrementaron el comercio con sus propias colonias en los trópicos, constituyendo así nuevos bloques de monedas en detrimento del sistema multilateral de pagos.

Si bien Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia intentaron mantener una relativa estabilidad entre sus tipos de cambio durante estos años, las naciones recurrieron frecuentemente a las devaluaciones competitivas mediante las cuales esperaban abaratar sus productos de exportación y encarecer las importaciones de manera de equilibrar sus balanzas de pagos y mantener un alto nivel de actividad interna.

Esta práctica del *beggar thy neighbour* en el plano monetario, por la cual ningún país respondía por la estabilidad del sistema económico internacional de su conjunto, se reflejó también en el sistema de comercio propiamente dicho. La bilateralidad a la que condujo el fin

del sistema de pagos multilaterales tuvo como contrapartida el surgimiento de nuevas prácticas de comercio bilaterales. Éstas se sumaron a un incremento del nivel general de los aranceles aduaneros en casi todos los países del mundo que fueron encabezados por Gran Bretaña con el levantamiento de su Sistema de Preferencias Imperiales. Por su parte Estados Unidos, cuya base de partida era otra, dado el incremento indiscriminado de sus aranceles con la Ley Smoot-Hawley, se inclinó por abrir un camino opuesto: la liberalización selectiva. A partir de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 intentó reducir los altos niveles que los aranceles aduaneros habían alcanzado, sobre la base de una concesión recíproca de sus otros socios.

Los cambios en el comercio internacional también reflejaban incipientes transformaciones estructurales que se reafirmarían en el periodo que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial. Al fuerte impacto negativo inicial que la coyuntura de los años de entreguerras tuvo sobre los países exportadores de materias primas, debe agregársele otras tendencias de más largo plazo. Los avances tecnológicos y el incremento de los ingresos reales en los países desarrollados disminuyeron las necesidades de materias primas importadas debido a la sustitución, por materiales sintéticos, al desarrollo de tecnologías ahorradoras de insumos primarios y la disminución del componente de alimentos en los crecientes ingresos reales per cápita. Por otra parte, varios de los países exportadores de productos primarios más grandes comenzaron procesos de sustitución de importaciones que afectaron el patrón de intercambio de manufacturas por materias primas.

La ausencia de un sistema internacional integrado como causa —o efecto— de la crisis (variando según distintos análisis) se tradujo en un esquema de funcionamiento económico mundial que sirvió como paradigma negativo para los diseñadores del orden económico internacional de posguerra. El éxito que los acuerdos de Bretton Woods tuvieron en definir el marco para revertir las tendencias de las décadas anteriores se manifestó en el largo periodo de casi cinco lustros de crecimiento económico global ininterrumpido y de aumento aún mayor del comercio internacional, avanzándose en dirección a un sistema comercial cada vez menos regulado en términos de aranceles y cuotas de importación entre los principales socios comerciales del mundo.

*El surgimiento del "nuevo proteccionismo":  
algunas interpretaciones teóricas*

La crisis de este esquema en los setenta y los efectos de los ajustes estructurales de los ochenta afectaron esta tendencia produciendo alteraciones en el sistema económico internacional en general, y en el de comercio internacional en particular. Se renovó así el temor de ver resucitado el círculo vicioso que afectó a la economía mundial en el periodo de entreguerras.<sup>2</sup>

Los cambios en el sistema de comercio internacional iniciados en los años setenta y acentuados en los ochenta, dieron lugar a diversas explicaciones sobre la naturaleza de este fenómeno. El inicio de varias nuevas prácticas restrictivas en el comercio internacional ha coincidido con el fin del largo periodo de prosperidad y continuo crecimiento de la producción y del comercio mundial. La explicación más frecuente sobre las causas de este fenómeno es que los países han recurrido a la vieja arma del proteccionismo para enfrentar los crecientes problemas económicos internos de los últimos quince o veinte años.

Uno de los campos desde donde con más frecuencia se ha tratado de explicar este fenómeno ha sido desde las teorías tradicionales de comercio, dada la masiva aceptación de las recetas económicas ortodoxas en los principales países del mundo en los últimos años y el ocaso de todo tipo de políticas económicas heterodoxas. Pero existe un área donde la prédica neoclásica parece no poder lograr el mismo éxito: el tema de las políticas comerciales. La persistencia, y más aún el recrudecimiento de las medidas de restricción del comercio, ha llevado a un gran número de economistas neoclásicos a concentrar su prédica en el análisis de diversos temas de comercio internacional.

Con este ímpetu en los años ochenta se han difundido con mayor amplitud las visiones que consideran los cambios operados en el sistema internacional de comercio como un mero resurgimiento del proteccionismo al estilo del imperante en el periodo de entreguerras. Desde esta perspectiva se argumentaba que los países pretenden eludir los procesos necesarios de ajuste de sus economías impidiendo que actúen las fuerzas del mercado y aumentando la intervención estatal en ma-

<sup>2</sup> Debe remarcarse en este sentido que muchos países periféricos alcanzaron altas tasas de crecimiento aun en este contexto recesivo debido a la aplicación de políticas de sustitución de importaciones.

teria de subsidios y proteccionismo comercial. De este modo, estas interpretaciones llaman la atención sobre los peligros de este nuevo proteccionismo que sólo conduce a acumular más desequilibrios económicos en el largo plazo.

La visión compartida de los neoclásicos respecto a las transformaciones del comercio internacional en los últimos quince años se basan en la idea de que la crisis de los setenta rompió el consenso básico entre los países desarrollados respecto a las bondades del libre comercio internacional. Esto permitiría el crecimiento de la influencia de grupos de presión vinculados a sectores de baja competitividad en los distintos gobiernos, provocando así un crecimiento desmesurado de medidas de restricción comercial que distorsionan la competencia internacional beneficiando a unos pocos sectores afectados a expensas de la totalidad de los consumidores.

La acción de los *lobbies* proteccionistas es particularmente señalada como responsable de este brote "antiliberal". En la visión de algunos economistas ortodoxos las democracias son *per se* proclives a tomar medidas basadas en la acción de los grupos proteccionistas ya que la protección da un gran beneficio a unos pocos —que por lo tanto la promueven activamente—, a expensas del resto que paga los costos, aunque distribuidos de modo tal que ninguno en particular protesta. Una vez identificados los intereses económicos que promueven el proteccionismo, el resto de los argumentos de quienes defienden algún tipo de protección aparece sólo como un encubrimiento político o ideológico de esos intereses. De esta forma los economistas neoclásicos se presentan frente al poder político como los solitarios defensores de aquellos que no pueden hacer su propio *lobby*: los consumidores.

Las nuevas regulaciones comerciales también son vistas por los economistas ortodoxos como un resultado de la tendencia de las autoridades políticas y económicas a dejarse llevar por recetas económicas "caseras" (*do-it-yourself economics*) alejándose así de la teoría económica (Henderson, 1986). Las autoridades, en esta interpretación, tienden a tomar medidas basadas en conocimientos intuitivos "preeconómicos", o sobre presupuestos de la sabiduría convencional que la teoría económica clásica no avala. Según esta corriente, son consideraciones preeconómicas, por ejemplo, la idea de que determinada actividad económica, a saber: la industria o cierta rama industrial, es mejor que otra, y que por lo tanto el gobierno debe defenderla o protegerla; la adopción de la autosuficiencia en algún producto o actividad eco-

riónica como objetivo deseable de política económica; la creencia en que toda apertura comercial sólo es buena si la realizan también el resto de los socios comerciales, es decir, que el libre comercio sólo es bueno en condiciones de reciprocidad.

Todas las medidas proteccionistas basadas en mayor o menor medida en alguno de estos argumentos son vistas como violaciones a las leyes económicas, y por lo tanto como distorsiones que terminan perjudicando a la totalidad del sistema económico; en tanto benefician a unos pocos a costa de muchos, son también políticamente cuestionables.

En el otro extremo del arco ideológico las diversas visiones marxistas tienden a ver el fenómeno del llamado nuevo proteccionismo como una manifestación más de la crisis del modelo de acumulación capitalista a nivel mundial instaurado a fines de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo de acumulación se basó en la dominación hegemónica de Estados Unidos que permitió reproducir su modelo de desarrollo fordista en Japón y en Europa Occidental, y parcialmente en algunos países de la periferia capitalista. Para autores identificados con esta línea de pensamiento, como Samir Amín, Immanuel Wallerstein o Giovanni Arrighi, la lógica del desarrollo desigual hizo que las productividades crecieran en forma distinta aun entre los países centrales, de manera tal que Europa y Japón gozaron de una tasa más alta de crecimiento de la productividad que la de Estados Unidos que vio erosionada así su primacía. Esto condujo al debilitamiento de la alianza entre las burguesías de estos países precipitando una crisis global dada la creciente incapacidad de Estados Unidos de garantizar y legitimar las bases del orden económico vigente. Esta crisis se manifestó en la recesión de 1973-1975, en los años de lento crecimiento que le siguieron, y en los ochenta en la recesión de 1981-1982 y las débiles condiciones que caracterizaron el desenvolvimiento de la economía mundial en los años subsiguientes.

La visión de los diversos analistas en esta línea de pensamiento varía. Algunos atribuyen la naturaleza de la recesión a la tradicional insuficiencia de la demanda del sistema. Para otros se debe a la baja de la tasa de ganancia en los países centrales debido al constante aumento de los salarios reales que el desarrollo de tipo keynesiano de las últimas décadas produjo en los países desarrollados. De todos modos existe entre la mayor parte de ellos el hecho coincidente de que las nuevas medidas de restricción del comercio internacional de los últimos quince o veinte años son una derivación menor de este contexto de recesión,

caída de la demanda y deterioro generalizado de las condiciones económicas internacionales a partir de la pérdida de hegemonía de Estados Unidos sobre el sistema. Incluso Samir Amín (1982), entiende que esta coyuntura es propicia para un recrudecimiento de las luchas económicas interimperialistas, donde los monopolios de base nacional intentarán cada vez más utilizar al Estado para su beneficio en medio de esta gran crisis. La creciente intervención de los gobiernos en medidas de protección, subsidios o promoción de ciertas actividades económicas, sería una manifestación de esa lucha mayor.

Por el contrario, Arrighi (1982), considera que el alto grado de transnacionalización de los mercados impide la recurrencia a un mercantilismo puro o que las medidas de restricción comercial proliferen hasta un derrumbe del comercio mundial como en los años treinta. Sostiene que de 1946 a 1968, durante el periodo de hegemonía absoluta estadounidense, este país la ejerció de un modo formal y se basó en las relaciones interestatales. La crisis de su primacía sólo afectó este aspecto interestatal. En el periodo actual de transición la dominación se torna más informal con una disciplina impuesta por el mercado y organizada corporativamente. La disminución del poder de Estados Unidos ha dejado indemne algunos de sus resultados, como son la constitución de una economía internacional integrada y la transnacionalización no sólo del capital americano sino también de los otros países centrales. Para los años setenta la total recuperación de las economías japonesa y europeo-occidentales implicó un gran incremento en la competencia capitalista internacional por medio del comercio y la inversión extranjera directa. La consecuencia esperable de este aumento de la competencia hubiera sido un crecimiento comparable en los niveles promedios de protección. Pero según Arrighi esto no sucedió en virtud de las transformaciones por las que atraviesa el sistema imperialista: los nuevos actores centrales participan de esta economía internacional integrada y sus propios capitales se han transnacionalizado de la misma manera que antes lo hicieran los americanos.

El presente trabajo presenta la idea de que el sistema de comercio internacional refleja hoy tendencias tanto de naturaleza proteccionista como liberalizadora. Los cambios que están ocurriendo en el sistema productivo a nivel mundial han promovido, por un lado, una creciente selectividad en la aplicación de medidas de regulación comercial. Existe paralelamente a este repliegue comercial un movimiento en sentido inverso hacia una mayor liberalización e integración pro-



ductiva entre países altamente homogéneos. En el siguiente capítulo se analizarán las medidas relacionadas con la primera característica mencionada, es decir, la creciente regulación; en el capítulo subsiguiente se estudiará la dinámica que genera un avance hacia nuevas formas de liberalización. De este nuevo empuje liberalizador se estudiarán las formas de selectividad emergentes que son de naturaleza diferente a las que fueron características del sistema comercial de la inmediata posguerra.

## II. LAS REGULACIONES SELECTIVAS

El sistema de comercio internacional de posguerra ha sido definido generalmente como de liberalización multilateral o universal. Esta universalidad hace referencia a la desgravación arancelaria negociada en el GATT y que por lo tanto benefició potencialmente a todos los miembros del mismo. En este marco comercial se dio una gran expansión del comercio multilateral que contrastó con las tendencias de las décadas de entreguerras hacia la formación de bloques comerciales por áreas de monedas, como el área del dólar, del marco, de la libra, etcétera.

A pesar de esta aparente universalidad, lo cierto es que hubo sectores notorios que quedaron al margen de esa liberalización, como es el caso de los productos agropecuarios que desde un comienzo fueron excluidos del ámbito de negociaciones del GATT. La gran liberalización se ha dado en el comercio de bienes manufacturados, sector en el cual se conformó un patrón de intercambio intraindustrial con características peculiares. La principal de dichas características es que la expansión del comercio no involucró la relocalización de sectores productivos desde países menos eficientes hacia los más eficientes.

Lo que ocurrió en realidad fue que la mayor parte de los países industriales comenzaron a producir una amplia gama de manufacturas exportando e importando bienes del mismo sector. Esto se debe principalmente a las características del patrón tecnológico-productivo imperante en la posguerra basado en el predominio de las actividades metal-mecánicas. Bajo ese patrón el costo de las grandes plantas de producción y también del desarrollo de nuevos productos empujaba a las empresas a trabajar en gran escala y por lo tanto a volcarse a los mercados internacionales. La investigación básica y los avances que

permitieron el florecimiento de estas industrias se lograron principalmente durante los esfuerzos de guerra. Esto implicó que las empresas dependieron del apoyo estatal en términos de investigación y desarrollo (ID) en menor medida que el patrón que vendría a reemplazarlo.

Justamente las ramas beneficiadas por la liberalización comercial fueron las de estas industrias, caracterizadas por constantes innovaciones tecnológicas, diferenciación de productos y economías de escala. En este tipo de ramas la competencia en general no es por precio, sino por diferenciación de productos e innovación tecnológica, con lo cual las explicaciones clásicas de las ventajas comparativas no pueden aplicarse en sentido estricto. Su consecuencia central fue la de permitir una liberalización comercial que no resultó "dolorosa", es decir, que no provocó en general desaparición o relocalización de sectores productivos en aquellos países que más participaron de esta liberalización.<sup>3</sup>

En los sectores donde la innovación tecnológica es menor, de bienes de tipo homogéneo y por lo tanto susceptibles de sufrir los efectos clásicos de especialización por dotación de factores, la liberalización ha sido más lenta y dificultosa. Además de los productos primarios, hay determinados productos industriales en los cuales estas características se presentan, tal como los siderúrgicos, los textiles y algunas ramas petroquímicas básicas, sectores todos de bajo o mediano contenido tecnológico y con fuerte incidencia del costo de la mano de obra en el costo total.

En los años setenta y ochenta se produjo un proceso de maduración y envejecimiento de las industrias que fueron más dinámicas durante la vigencia del patrón metal-mecánico. Esto implicó un descenso en las tasas de retorno y en las de crecimiento de estas industrias en los países desarrollados (PD). Por otra parte, la estandarización de esas tecnologías y el progresivo avance de ciertos países en desarrollo (PED) permitió un aumento en la competitividad de esas mismas industrias localizadas en esos países vis a vis con las instaladas en los PD.

De esta manera, la mayor parte de los PD vieron aumentar la proporción de importaciones de esos productos provenientes de los PED y peligrar la continuidad de su producción nacional. Estos nuevos desarrollos del sistema de comercio internacional no encontraron en la estructura legal del GATT los instrumentos necesarios como para intentar

<sup>3</sup> Para una versión más extensa de este argumento ver D. Tussie, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

una manera de regularlos. Los mecanismos del GATT proveen el marco para avanzar en la liberalización comercial pero no prevén mecanismos claros para regular la protección: los países signatarios sólo cuentan con el artículo XIX para lidiar con flujos comerciales que afectan a algún sector doméstico a causa del proceso liberalizador. Este artículo ofrece una salvaguardia a los países para reanudar la protección a un sector afectado por dicho proceso.

Pero esta previsión del GATT es sumamente ambigua respecto al tipo de medidas que pueden ser tomadas, sean restricciones cuantitativas o aranceles; sí establece, en cambio, que cualquiera sea la medida, ésta no podrá discriminar entre proveedores. Además de esto, el artículo establece que los exportadores perjudicados sean compensados con otras concesiones equivalentes.

Estas limitaciones para enfrentar los cambios en las competitividades relativas dentro del aparato legal del GATT llevó a los gobiernos a recurrir crecientemente a medidas de regulación comercial *ad hoc* que fuera de toda supervisión internacional les ha permitido proteger determinados sectores o ramas y discriminar aquellos países o empresas más competitivos. Estas medidas dieron lugar a una creciente selectividad en la forma de aplicar la protección que, dentro del esquema multilateral del GATT, hubiese sido muy difícil.

### *Las medidas ad hoc de regulación comercial*

Cuando se encaró el proceso de liberalización comercial de posguerra se procedió principalmente sobre las restricciones que habían afectado al comercio durante el periodo anterior: los aranceles aduaneros y las cuotas de importación así como las restricciones de pago que fueron desmanteladas dentro del marco del FMI. Las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT tuvieron un gran éxito en estas áreas, fundamentalmente en cuanto a los aranceles entre los países desarrollados, dada la transnacionalización del comercio y la inherente especialización intraindustrial e intrafirma. El promedio de los aranceles descendió desde un nivel de aproximadamente 40% a finales de la Segunda Guerra Mundial a menos de 5% al finalizar la aplicación total de los acuerdos logrados en la Ronda Tokio en 1984.

Sin embargo, a partir de finales de los años setenta esta liberalización comenzó a ser contrarrestada por formas de regulación no aran-

celaria. La progresiva disminución de aranceles y el contrato del GATT por el cual cualquier modificación en las rebajas negociadas debe ser acompañada por una compensación a las partes perjudicadas, hizo que el arancel disminuyera su importancia como instrumento útil de protección. El otro instrumento tradicional de regulación del comercio, el tipo de cambio, tampoco es hoy susceptible de ser fijado a nivel nacional. La creciente integración financiera internacional, la mayor movilidad del capital debido a la creciente liberalización y desregulación de los principales mercados financieros del mundo, han determinado que las variaciones cambiarias entre las más importantes monedas sean bruscas y tiendan a reflejar movimientos cambiarios de tipo especulativo con tenue relación con las variaciones en la competitividad de sus respectivas economías.

A su vez debe sumarse a estos cambios en las posibilidades de regulación, las variaciones en las competitividades anteriormente mencionadas. La imposibilidad de recurrir a los instrumentos tradicionales y la necesidad de contar con medidas de regulación que no pudieran ser fácilmente superadas por bruscas variaciones del tipo de cambio, como sí lo puede ser un arancel, llevaron a los gobiernos al uso cada vez más frecuente de las medidas paraarancelarias (MPA).<sup>4</sup>

Si bien en términos históricos las medidas no arancelarias se identifican con las cuotas y licencias de importación dado el desmantelamiento progresivo de estos mecanismos entre los PD en el GATT, lo que hoy se engloba bajo el concepto de protección abarca una cobertura mucho más amplia que la histórica. En otras palabras, la liberalización efectuada ha ido afectando el contenido mismo del concepto de tal forma que una visión altamente exigente y ortodoxa puede llegar a postular que dichas medidas son "toda regulación del comercio que no sea arancelaria o, más ampliamente, toda regulación estatal o práctica gubernamental que introduce un tratamiento desigual para aquellos bienes producidos internamente respecto a los bienes provenientes del exterior de producción igual o similar" (Finger & Olechowski, 1987).

Las MPA convencionales son de aplicación al entrar un bien por la frontera para prevenir o limitar el volumen de importaciones. Las restricciones cuantitativas, los acuerdos sobre restricciones voluntarias

<sup>4</sup> Una versión más acabada de este argumento se encuentra en Tussie e Isgut (1989).

de exportación (RVE) y los controles de precios de importaciones son medidas menos convencionales, también fronterizas; debido a su falta de transparencia son conocidas como medidas de "zona gris". En segundo lugar, por sobre estas medidas está asimismo el amplio abanico de instrumentos de política industrial que no se aplican en aduana sino al interior de cada país pero con obvios efectos sobre el comercio. Estos son los subsidios a la producción o a la exportación, las regulaciones y normas técnicas, y las compras y contratos estatales discriminatorios en favor de productores locales. Para completar el cuadro existe un tercer tipo de medidas defensivas que son aquellas surgidas para contrarrestar las anteriores como las salvaguardias y los aranceles anti *dumping* y compensatorios de subsidios. Si bien en apariencia estas medidas resultan en imposiciones arancelarias, su naturaleza *ad hoc* y la selectividad con que son aplicadas, permite ubicarlas dentro del grupo de las nuevas medidas de regulación comercial selectiva.

Debido al peso de la protección explícita hasta fines de la década del setenta, la incidencia de estos instrumentos en el comercio no fue un tema controvertido. Mientras el proceso de liberalización avanzaba a lo largo de la década del setenta se comenzó a percibirlos como objetos posibles de negociación comercial multilateral, dado que durante esos años a medida que se aceleraba el ritmo de crecimiento del comercio se acentuaba la recurrencia a este tipo de medidas. Las negociaciones son difíciles por naturaleza ya que la línea divisoria entre las medidas de competencia exclusiva de los gobiernos nacionales y aquello que es objeto de negociación internacional es sumamente difusa y controvertida.

Por último, las medidas de salvaguardia, anti *dumping* (AD) y los derechos compensatorios (DC) de subsidios son medidas de defensa legítima aplicadas por los gobiernos. Las previsiones para un uso legal de las cláusulas de salvaguardia es el controvertido artículo XIX del GATT por el cual se permite a un gobierno aumentar aranceles consolidados en el GATT con el objeto de resguardar o salvaguardar a productores afectados por la apertura comercial. Una medida de esta naturaleza, sin embargo, requiere por un lado que el incremento de la protección sea aplicado de forma que no discrimine entre países proveedores, y por otro requiere abrir un proceso de negociación con los exportadores afectados de forma tal de ofrecerles una concesión equivalente en compensación por la restricción del mercado. Este factor, sumado a una cierta ambigüedad del artículo XIX sobre las condiciones

de aplicabilidad, ha significado que en la práctica no se haya recurrido a él para negociar incrementos en los niveles de protección.

Sin embargo, debido a que las necesidades de salvaguardia fueron crecientes y los gobiernos no quisieron mayormente someterse a las exigencias del artículo XIX, éste ha sido largamente sobrepasado por la aplicación de medidas ilegítimas no previstas en el GATT, como las que hemos detallado en este capítulo. Éstas, en general, significaron abierta discriminación contra ciertos productores y falta de compensación a los afectados por la medida, en contraposición a lo previsto por el artículo XIX. Lo mismo ha sucedido con los DC y AD. Por la manera como se han aplicado, por el grupo de países que los manejó y las características de las empresas, sectores y países mayormente afectados por medidas de este tipo, es evidente que actúan como verdaderas salvaguardias sin las limitaciones que impone el artículo XIX en términos de no discriminación y compensaciones.

### *Efectos sobre el sistema de comercio internacional*

El impacto real sobre el comercio de este tipo de medidas ha tratado de ser calculado de diferentes maneras para lograr algún tipo de comparabilidad. Algunos cálculos apuntan a medir el impacto agregado de todas las MPA, mientras que otras intentan desagregarlo para así poder determinar cuáles de éstas afectan más, a qué tipo de bienes o países, dando una perspectiva más amplia de las consecuencias de la aplicación de estas medidas en el desenvolvimiento del sistema internacional de comercio.

Las estadísticas sobre este tipo de medidas se remontan sólo a los inicios de la década de los ochenta cuando ya había sido completada en buena medida la desgravación arancelaria. Esto es un serio problema para evaluar la incidencia real de la protección actual ya que no se cuenta con series históricas que abarquen a ambos tipos de medidas.

El cuadro 1 muestra el incremento global de las MPA aplicadas por los principales PD. El aumento en Estados Unidos desde 1981 es de casi 30% y en la CEE de 20%. Expresado en su equivalente arancelario, hacia mediados de los ochenta la sujeción de las importaciones de textiles, aceros y autos a MPA en Estados Unidos era igual a un arancel de 25%, es decir, un nivel similar al existente en la posguerra (de Melo y Tarr, 1988). Otra estimación para Estados Unidos calcula que el

porcentaje de importaciones sometidas a algún tipo de protección no arancelaria pasó de ser de 8% en 1975 a 23% en 1987, pasando su valor de 8 000 millones de dólares a 95 000 millones en ese mismo lapso (*The Economist*, 25 de febrero de 1989).

CUADRO 1. *Alcance de la protección a través de las MPA*  
1981 = 100

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Estados Unidos	100	107	107	112	120	128
CEE	100	107	110	111	121	118
Japón	100	100	99	99	99	98

FUENTE: Bhagwati (1988).

Pero esto sólo habla de medidas agregadas. Una desagregación permite observar más precisamente quiénes y cómo son afectados por estas medidas. Los exhaustivos trabajos de recopilación realizados por la UNCTAD y el Banco Mundial demuestran claramente que los PED son especialmente afectados por este tipo de medidas. El aumento de las exportaciones de manufacturas de estos países, sumado a la cantidad de MPA que ya regulaban el comercio agrícola, hizo de los PED un objetivo primario de todo tipo de MPA. Pero aun si tomamos sólo los productos manufacturados, mientras que en 1986 de las exportaciones desde los PED hacia los mercados de los PD más de 30% estuvo sujeta a MPA, sólo 18% del comercio de manufacturas entre PD lo estuvo.

Si pasamos a desagregar no sólo por países afectados sino por tipos de medidas aplicadas se puede tener una idea más clara sobre el rol que cumplen como reguladoras del comercio. Para el caso de los acuerdos de restricción de exportaciones (ARE), tomados en conjunto llegan a afectar una muy alta proporción del comercio mundial. Los ARE existentes en el periodo 1986-1987 cubrían cerca de 12% del total del comercio internacional. Kostecki (1987), tomando los ARE en vigencia durante el periodo mencionado, observa que la totalidad de los mismos protegen mercados de los PD, afectando en 45% a productos prove-

nientes de los PED, 13% originados en Europa Oriental, casi 20% en Japón y el resto de otros PD.

Los sectores afectados cubren principalmente los bienes cuya productividad en los PD ha disminuido en términos relativos. Casi 70% de los acuerdos cubren exportaciones de productos siderúrgicos, textiles y agrícolas. La lista utilizada no incluye los acuerdos dentro del Acuerdo Multi-Fibras, que por sí mismo regula cerca de 80% del comercio mundial de textiles.

Para calcular la incidencia de estas medidas sobre el comercio se tiene en cuenta el impacto en el precio que el acuerdo puede tener y se lo transforma en su equivalente arancelario. Kostecki ha estimado el equivalente arancelario de los ARE existentes en 15% promedio ponderado por importaciones, lo que implica que la renta adicional generada por la existencia de ARE es de alrededor de 27 000 millones de dólares. En el caso de textiles y vestimenta, la OCDE estimó que sólo en 1984 había habido una transferencia de recursos hacia los exportadores del este de Asia de alrededor de 2 000 millones de dólares (OECD, 1985).

Las acciones anti *dumping* (AD) y las de derechos compensatorios (DC) se han incrementado de tal forma en los últimos años que debe aceptárselas como parte de las nuevas medidas *ad hoc* de regulación del comercio. La intensidad de su aplicación, la concentración de esta aplicación por parte de pocos países, principalmente la CEE y Estados Unidos, las discusiones generadas respecto a las condiciones de legitimidad de este tipo de procedimientos y su efecto sobre el comercio, indican que se está ante un nuevo instrumento de regulación comercial. Éste permite a los gobiernos ya no sólo discriminar en términos de sectores a los cuales proteger o países contra los cuales defenderse. También permite actuar en términos de empresas determinadas del país exportador, con lo cual se consagra la selectividad por excelencia.

En el cuadro 2 se pueden apreciar las acciones combinadas de AD y DC iniciadas durante los años ochenta por parte de Estados Unidos y la CEE, que como se ve en los cuadros 3 y 4 es donde se generan la gran mayoría de acciones de este tipo. Las acciones fueron aumentando durante la década hasta alcanzar un pico hacia la mitad del periodo y disminuir levemente en los últimos años. En el caso de Estados Unidos es parte del giro de la política comercial de la administración Reagan desde un énfasis en la retórica del libre comercio a otra centrada en el comercio "justo". Basados en la idea de que sus principales socios



comerciales se aprovechaban de la mayor apertura de su mercado, Estados Unidos ha utilizado estos mecanismos contra los países que registraban un mayor superávit comercial respecto a ese país, con lo cual pasaban a ser automáticamente considerados como socios comerciales "desleales".

CUADRO 2. *Número total de investigaciones AD y de DC iniciadas por la CEE y por Estados Unidos*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Estados Unidos	30	25	185	70	120	107	98	32	64
CEE	28	50	60	38	50	45	24	25	40
Total	58	75	245	108	170	152	122	57	104

FUENTES: EEC Commission, U. S. International Trade Commission y Banco Mundial, en *South*, abril 1989.

CUADRO 3. *Casos de investigaciones para la aplicación de DC 1980-1986*

	Por	Contra
E.U.	281	1
CEE	7	11
Chile	140	1
Australia	20	2
Canadá	11	11
Japón	1	2
Brasil	0	88
España	0	38
Argentina	0	32
México	0	28
Perú	0	22
Francia	0	21
Corea del Sur	0	21
Otros CEE	0	56
Otros Países	0	126

FUENTE: Finger & Olechowski (1987).

Respecto a qué tipo de acciones lleva adelante cada uno, en el cuadro 3 se ve claramente que las investigaciones para la aplicación de DC son prácticamente exclusivas de Estados Unidos, con la excepción de Chile que durante un breve periodo en 1982 inició un programa intensivo de investigaciones para la aplicación de DC que pronto abandonó y de las cuales sólo una alcanzó una determinación final afirmativa (Finger y Nogués, 1987).

CUADRO 4. *Casos de investigaciones de dumping en 1980-1986*

	<i>Por</i>	<i>Contra</i>
E.U.	350	112
CEE	280	214
Australia	416	3
Canadá	230	35
Japón	12	457

FUENTE: *Idem.* cuadro anterior.

Europa, por el contrario, no ha iniciado prácticamente acciones de DC, mientras que sí ha hecho un fuerte uso de los mecanismos AD. Los cuadros 3 y 4 muestran también cómo se reconoce un patrón por el cual un grupo de países es el "aplicador" de estas medidas mientras que el grupo de países afectados es diferente. En el caso de los DC, con la mencionada excepción de Chile, es Estados Unidos prácticamente el único aplicador de este tipo de acción. Esto se debe a la interpretación tan amplia que este país hace del término subsidio en el que incluye prácticamente a la totalidad de las posibles intervenciones estatales en la producción y el comercio.

En el caso de las acciones AD, Estados Unidos, la CEE, Australia y Canadá son los que aplican más frecuentemente estas acciones, aunque en este caso son también los más afectados por las mismas. Los mecanismos utilizados en general han sido fuertemente cuestionados y muchos concluyen que Estados Unidos y la CEE especialmente, los utilizan como herramientas de protección. En el caso de los DC en Estados Unidos, investigando el tipo de industrias o sectores que han demandado y

conseguido subsidios, se ha podido comprobar que son en general sectores cuya competitividad ha estado descendiendo en los últimos años, ya que dos tercios de los casos de DC iniciados en el periodo 1980-1985 han sido en carbón, textiles y acero (Nam, 1987).

Por último cabe destacar que la constatación y regulación del *dumping* han dado lugar a dos tipos de problemas. Por un lado, los mecanismos para su constatación son sumamente controvertidos. El gran dato que persigue una investigación por *dumping* es la existencia de niveles de precios de un determinado bien mayores en el mercado doméstico del país exportador que en el mercado del país accionante. Pero el establecimiento de precios comparables en el mercado interno del país exportador con aquel fijado para la exportación, es, por lo menos, complejo. Por un lado el grado de difusión tecnológica en varios segmentos de los productos que se comercian es tal, que la velocidad de obsolescencia puede medirse en meses o semanas. Por otra parte esta misma difusión tecnológica junto a la creciente variedad de normas y regulaciones técnicas hace que la heterogeneidad de los productos aumente exponencialmente, con lo cual los procedimientos en los casos AD, que han sido diseñados para un comercio internacional de productos mayoritariamente homogéneos, no logran encontrar un grado satisfactorio de comparabilidad. Así entonces, la rápida obsolescencia, la creciente diferenciación de productos y la atención de franjas de mercados segmentadas por exigencias técnicas, lleva a muchas empresas a fijar precios que difícilmente sean comparables entre sí ya que sus productos no lo son.

Por otro lado, y con el objetivo de evitar la acción AD, muchas firmas han cambiado sus estrategias de acceso a los mercados abriendo nuevos tipos de controversias. En este sentido, el creciente flujo de inversión japonesa destinada a esquivar obstáculos de acceso a mercados ha erosionado el consenso existente sobre ciertas regulaciones. Tal es el caso del mecanismo de reglas de origen cuya aplicación es cada vez más controvertida, especialmente en Europa. Si bien éste no es el primer flujo de inversión extranjera directa que afecta a Europa, la japonesa tiene características particulares por la cual las reglas de origen se han transformado en mecanismos controvertidos de regulación. El flujo anterior de la inversión extranjera en el sector manufacturero correspondió principalmente a empresas trasnacionales de origen estadounidense. Su objetivo era capturar mercados para lo cual se establecían en diferentes países replicando sus inversiones o se proponían, como

por ejemplo en el caso paradigmático de Ford, lograr un nivel de integración a nivel comunitario.

En este marco, las reglas sobre contenido nacional mínimo procuraban aumentar el valor agregado nacional de la actividad de la filial extranjera. En el comercio intracomunitario se aplicaba el principio del reconocimiento mutuo; cada país concertaba autónomamente con las filiales extranjeras sus requisitos de contenido nacional y esto era aceptado por el resto de los miembros de la CEE. Pero dicho principio se ha puesto en jaque con el flujo de la inversión japonesa que se inclinó por el establecimiento de verdaderas plataformas de exportación con la intención de esquivar el cúmulo de prácticas restrictivas de que era objeto. Muchas firmas japonesas se han instalado en cada mercado no para abastecerlo sólo a él sino que han intentado establecer bases europeas desde donde sus exportaciones no sean discriminadas y poder así seguir ganando porciones del mercado mundial.

Así, un número de firmas japonesas se han establecido en Gran Bretaña con el objetivo de abastecer desde allí al resto de la Comunidad. En esta perspectiva, otros países han reaccionado ajustando las legislaciones sobre contenido nacional mínimo para considerar un producto como originario de la Comunidad. En otros casos, las firmas japonesas han utilizado sus plantas de Estados Unidos para exportar desde allí sus productos hacia la CEE y así esquivar las barreras. Tal es el caso, por ejemplo, de las fotocopiadoras japonesas Ricoh, que habiéndosele constatado *dumping* desde Japón, confrontó la aplicación de un arancel anti *dumping* de 20%. Para eludir esta carga, la empresa comenzó a exportar hacia el mercado comunitario desde su planta californiana. La Comisión Europea inició un proceso acusando a Ricoh de ensamblar las fotocopiadoras en California con partes japonesas exportadas a precios de *dumping* ya comprobado y se impuso a las fotocopiadoras provenientes de California un arancel anti *dumping* de 20%, es decir, el mismo que el aplicado a las originadas en Japón (*Financial Times*, 26 de mayo de 1989).

A partir de estas controversias es evidente que los países han echado mano de este tipo de reglas para administrar flujos de comercio que no han podido ser controlados con las medidas más convencionales.

A lo largo de este capítulo hemos tratado de describir el cambio operado en el sistema de comercio con el detalle del surgimiento de nuevas medidas de regulación comercial. El mismo ha evolucionado desde una selectividad implícita que funcionó excluyendo a ciertos sec-

tores de la liberalización comercial hacia una selectividad más explícita y puntual. Esta nueva selectividad apunta a discriminar ya no a sectores particulares, como fue el caso de los textiles desde los sesenta o el acero en los setenta, sino a determinados países y firmas, las más dinámicas y competitivas del sector a nivel internacional. Como es natural esto ha dado lugar a un creciente número de controversias comerciales. Pero a diferencia de lo acontecido en los años treinta, existen tendencias que operan en sentido inverso al descrito hasta ahora, como veremos a continuación.

### III. LA APERTURA SELECTIVA

En el capítulo anterior se revisaron las transformaciones del sistema internacional de comercio en términos de una profundización de la selectividad a través de las nuevas medidas *ad hoc* de regulación comercial. Pero los cambios no han ocurrido sólo en esa dirección. Durante los años ochenta continuó la creciente integración comercial mundial mediante el incremento del volumen de comercio. También continuó el proceso de liberalización comercial aunque por nuevos carriles. Esta liberalización presenta rasgos particulares que la distinguen de la producida en las décadas anteriores, centrada en las desgravaciones arancelarias multilaterales.

Así como la disminución del rol regulador del arancel y de los tipos de cambio llevó a los gobiernos a buscar nuevas formas de regular flujos de comercio no deseados, también produjo la puesta en evidencia de nuevas áreas en las cuales avanzar para profundizar la vía de la liberalización. Las nuevas áreas de discusión rondan todas alrededor del papel del Estado en la economía en tanto y en cuanto afecta las capacidades competitivas en diversas maneras que se discutirán en este capítulo.

A diferencia de la mayor parte de los mecanismos tratados en el capítulo anterior, la intervención del Estado no es reciente ni se incrementó abruptamente en estos años; siempre estuvo presente pero su participación en el comercio se hizo últimamente más clara. Las razones de esto son, por un lado, el hecho de que la importancia de la acción estatal estaba de alguna manera disimulada por la presencia de mecanismos más “transparentes” de regulación comercial como los aranceles; al ser éstos removidos en el proceso liberalizador previo dejaron

más “expuesta” la relevancia de la intervención estatal. Por otra parte, ciertas transformaciones en el patrón tecnológico que rige la evolución del aparato productivo, al menos en los países más desarrollados, han dado a los estados un papel clave en la determinación de la competitividad.

La profundización de la apertura económica en esta dirección trae aparejado dos problemas de índole particular para el sistema de comercio tal como fue estructurado desde la posguerra. La negociación sobre la intervención estatal afecta prerrogativas soberanas; por lo tanto el tema no es susceptible de tener la universalidad siquiera aparente que mantuvieron las negociaciones arancelarias en el GATT. Los países que deciden encarar este tipo de negociaciones sólo pueden hacerlo con base en una gran comunidad, o al menos afinidad de intereses, y a un nivel dado de homogeneidad que pueda asegurarles un *level playing field* (en el vocabulario de los negociadores de esta nueva liberalización) que reduzca los riesgos implícitos en este proyecto.

En el presente orden económico internacional, económicamente segmentado, la búsqueda de una liberalización restringida se traduce en la constitución de pactos regionales entre naciones con un alto grado de homogeneidad o afinidad. Los proyectos más avanzados en este sentido son el del Mercado Unico Europeo para 1992 y el pacto Estados Unidos-Canadá.

### *Los cambios en el sistema productivo*

Al tratar el tema de la creciente selectividad y discriminación en la regulación del comercio internacional, se hizo referencia a los cambios en las competitividades en determinados sectores entre los participantes del comercio internacional como factores que conducen a la necesidad de instrumentar crecientes medidas regulatorias. La competitividad de un número de PED en ciertos sectores industriales y aun las variaciones en las competitividades entre los mismos PD ha puesto en peligro la actividad de las industrias de productividad declinante en estos últimos países, provocando el surgimiento de las medidas analizadas.

El nuevo orden tecnológico emergente en los últimos años y que afecta a la totalidad de la estructura productiva, se caracteriza por tener como elementos centrales el conocimiento científico y la obten-

ción, el almacenamiento, el procesamiento y la transferencia para la aplicación práctica de los datos y la información empírica. Las áreas centrales en que este fenómeno se manifiesta son la informática, las telecomunicaciones y la biotecnología. Los avances en estos sectores no son sólo espectaculares *per se*, sino además por su capacidad de modificar el resto del sistema productivo a partir de su aplicación en todos los procesos industriales y en los servicios.

El patrón tecnológico y el sistema de comercio a él asociado que tuvo vigencia desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, estuvo predominantemente centrado en las industrias metal-mecánicas. Dicho sistema presentó serios cuestionamientos a la validez de las teorías de comercio tradicionales basadas en los conceptos de especialización por ventajas comparativas a partir de la dotación de factores. Si bien durante ese periodo se profundizó el comercio intraindustrial con consecuencias distintas a las previstas por las teorías de comercio tradicionales, elementos tales como la dotación de factores y el acceso a determinadas materias primas siguieron teniendo alguna relevancia en el establecimiento de la competitividad de una nación.

El nuevo patrón tecnológico viene a consolidar la tendencia iniciada durante el viejo paradigma respecto a la progresiva disminución del peso de la dotación de recursos. La especialización y las ventajas comparativas son cada vez más centralmente determinadas por la capacidad dinámica de un país de innovar, adaptar, adoptar, imitar o mejorar tecnología. En este contexto, las capacidades en ciencia y técnica de un país son parte integral de su política de desarrollo y un componente estructural de su sistema productivo.<sup>5</sup>

De esta manera, entonces, el desarrollo científico-técnico de un país y su uso productivo será un determinante fundamental de su inserción internacional. Ahora bien, la alta tecnología y sus productos presentan aspectos particulares en términos de su desarrollo y sus ciclos de maduración. El desarrollo tecnológico requiere crecientemente de ingentes esfuerzos de distinto orden para su planificación, continuación y regulación. La intensidad del esfuerzo en *RD*, la incertidumbre sobre resultados de las investigaciones y el riesgo que representa el veloz ritmo de obsolescencia de los productos de alto contenido tecnológico, producen dos efectos importantes.

<sup>5</sup> Este argumento se desarrolla en Bifani (1988).

Por un lado conllevan un altísimo grado de acción estatal. En tanto y en cuanto el desarrollo tecnológico es visto como parte de cualquier proceso de desarrollo y además como valor estratégico por el poder que el control de ciertas tecnologías genera, los gobiernos deben intervenir directamente en el proceso de creación y control de la alta tecnología. Esta intervención se da de muchas maneras; puede ser a través de políticas de educación, de subsidios de gastos en *RD* de firmas privadas, o de la investigación de nuevas tecnologías en ámbitos estatales con posterior difusión en el ámbito privado nacional. En este sentido y en grado creciente, determinadas políticas estatales en el área de la educación o la investigación científica dejan de ser inocuas en términos del sistema internacional de comercio ya que afectan directamente las capacidades competitivas de un país y por lo tanto trasciende sus propias fronteras e influyen en el comercio internacional. El Estado también debe intervenir a través de la protección de mercados o con la búsqueda y el mantenimiento de porciones del mercado mundial para las firmas nacionales productoras de bienes o servicios de alto contenido tecnológico.

Por otro lado, la alta tecnología presenta un alto grado de internacionalización de sus procesos de *RD* así como de su producción y su consumo. El desarrollo de nuevos productos o procesos tecnológicos implican un gran esfuerzo marcado por la incertidumbre y el riesgo, con un alto costo fijo en *RD*. Por ello, este tipo de producción necesita de grandes mercados para acelerar la tasa de rendimiento de la inversión así como también reducir los riesgos de aceptación del mercado. Las firmas que se encuentran en el nivel de la alta tecnología o en la frontera tecnológica necesitan operar a escala mundial para permitir la total aplicación de los resultados de sus procesos de innovación tecnológica. La internacionalización de estas actividades puede verse claramente por la gran y creciente circulación internacional de tecnología y por el hecho de que prácticamente todas las firmas que producen bienes de alta tecnología son fuertemente exportadoras y con un alto porcentaje de su producción destinado al mercado internacional.

Esto es lo que le da a las nuevas tecnologías la característica de *incentivadoras* de una nueva ola de liberalización comercial e integración productiva. Las tecnologías en procesamiento y transmisión de la información, por otro lado, dan la base material para una expansión y liberalización del intercambio de bienes y servicios de los sectores más dinámicos de la economía mundial. A esto se hacía referencia cuando



más arriba se señalaba el hecho de que las nuevas tecnologías *posibilitan* la nueva corriente de liberalización comercial. Por último, este nuevo patrón productivo *impone* de alguna manera la liberalización, ya que los adelantos en materia de procesamiento y transmisión de datos ha creado un flujo internacional de información y prestación de servicios a la producción y al comercio que en cierto modo escapa a los controles y la regulación estatal.

Por último debe destacarse que el conocimiento, una vez alcanzado determinado nivel o bien pasado cierto tiempo de asimilación, se convierte en un bien público. Más allá de la protección legal que se garantiza a través de las patentes y las leyes de propiedad intelectual, los resultados de grandes esfuerzos en ID pueden ser copiados o imitados con relativo éxito por competidores que puedan apropiarse gratis o a bajo costo de estos avances valiosísimos. Este es el motivo más importante tras la ofensiva internacional de los países tecnológicamente más avanzados por garantizar a nivel mundial los derechos de sus patentes y de la propiedad intelectual. Pero por otra parte, esta característica de rápida y relativamente fácil difusión de las nuevas tecnologías les permite afectar bruscamente las competitividades de las economías, reforzando la actitud de los gobiernos de fomentar y proteger sus avances en los campos científico-técnico.

Este desarrollo de características contradictorias conduce a una liberalización restringida que será puesta en marcha por medio de los nuevos pactos regionales como el de Estados Unidos-Canadá o el proyecto Europa 1992.

Estos proyectos presentan características atractivas para las necesidades actuales de desarrollo de los países más avanzados. Por un lado se proponen ampliar los límites de los mercados nacionales, obteniendo un gran espacio económico para la operación de las firmas de esos países en una escala mayor y logrando así aumentar la velocidad de retorno de la inversión y la disminución de los riesgos que conlleva la alta tecnología, pero por otra parte ambos proyectos son por definición aperturas restringidas, limitadas a pocos países. Esto es sumamente importante por el rol central del Estado en esta nueva etapa. Las negociaciones de integración económica involucran tantas políticas públicas y obligan a someter porciones tan grandes de lo que tradicionalmente fue de incumbencia exclusiva de los gobiernos nacionales al control o a la regulación supranacional, que sólo pueden darse entre un grupo limitado de países con un alto grado de homogeneidad. En

la medida que lo fundamental de la competitividad internacional es hoy en día el control de la tecnología y que la competencia se basa en la innovación técnica y la capacidad de aplicación práctica de los distintos avances, el control y el acceso a tecnologías claves se vuelve indispensable para el éxito de la participación de un país o grupo de países en la economía mundial.

Hay dos factores que conducen al sistema de comercio a la liberalización selectiva. Se señaló previamente que en aquellos sectores donde la competencia aún es principalmente con base en precios y por lo tanto donde las actividades menos eficientes pueden sucumbir, los gobiernos crean políticas de protección evitando así la relocalización de sectores y la especialización prevista en las teorías de comercio clásicas. En esta nueva etapa de competencia internacional, de transición de un paradigma técnico-económico a otro, la apertura indiscriminada al mercado mundial podría amenazar la actividad de los sectores más débiles. Los pactos regionales permiten, en este contexto, beneficiarse de la ampliación del mercado junto con el reaseguro de un marco limitado para la competencia.

El otro factor que mueve hoy al sistema de comercio hacia la liberalización selectiva es la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Los desafíos de los nuevos desarrollos tecnológicos requieren una intensa actividad estatal en términos de subsidios para la *RD* privada, compras estatales que aseguren mercados para los productos de la frontera tecnológica y promoción de estrategias en ciencia y técnica de largo plazo. En términos de subsidios estatales directos en actividades de punta, un informe de la OCDE sostiene que ya en 1965 el gobierno de Estados Unidos pagaba el 50% de los gastos en *RD* en el ámbito de la computación. En el área de la biotecnología, previo al actual interés privado en la materia, la industria sólo contribuía con un tres o un cuatro por ciento de los gastos en *RD*. En cuanto a las compras estatales, durante los años cincuenta el gobierno de Estados Unidos utilizaba el 54% del total de las computadoras existentes en ese país, y si se incluyen los contratos de defensa, el 70% de las computadoras en uso en Estados Unidos en 1953 fueron financiadas y compradas para usos gubernamentales, lo que evidencia la importancia del Estado en el desarrollo de los bienes que están en la frontera tecnológica, como eran las computadoras en esos años (Flamm, K., en Bifani, *op. cit.*).

El surgimiento de un nuevo patrón tecnológico y la declinación del anterior no significa la desaparición de los sectores productivos que

encabezaron el crecimiento durante la etapa antecedente, así como la industria textil no desapareció cuando la metalmecánica predominó. El rápido crecimiento de la producción de los sectores que se encuentran en la frontera tecnológica y el incremento del ritmo de crecimiento del sector servicios en virtud de los nuevos adelantos, no implican la gradual desaparición del sector manufacturero tradicional. Quienes creyeron vislumbrar hace algunos años las posibles consecuencias del total desarrollo del nuevo patrón productivo y comenzaron a hablar de las economías y las sociedades posindustriales, insinuaron que poco a poco las naciones más avanzadas abandonarían las actividades manufactureras de baja o media tecnología para dedicarse totalmente a las nuevas oportunidades que abría la revolución científico-técnica en curso.

Sin embargo, por dinámicas que sean las nuevas actividades, no son capaces de absorber la mano de obra que quedaría disponible al abandonarse las viejas industrias. De hecho, al estar amenazadas por la creciente competitividad de ciertos PED en esos sectores, éstas fueron debidamente protegidas con el tipo de mecanismos expuestos en el capítulo anterior. Lo que sí parece estar sucediendo es que las nuevas tecnologías no vienen a *suplir* a las viejas actividades sino que más bien tienen la característica de penetrar y *transformar* al resto de las actividades productivas sin empujarlas a la desaparición, sino más bien convirtiéndose en impulso para el crecimiento de su productividad en los sectores de tecnología ya madura o estandarizada cuyo rendimiento era descendente en los últimos años. La introducción de la informática y la automatización en la industria metalmecánica o en la textil ha fortalecido a dichas industrias en los países centrales, de forma tal que ya no corran el riesgo de desaparición o necesitar ser permanentemente protegidas<sup>6</sup> frente a la producción de los PED. Es así que con el espacio abierto por las medidas de protección anteriormente señaladas, puede llevarse a cabo la reconversión de estos sectores.

La forma de compatibilizar esta necesidad de proteger ciertos sectores y garantizar mercados amplios dentro del nuevo patrón tecnológico es a través de la integración económica regional. Los pactos regionales son el camino por el cual los países que controlan el desarro-

<sup>6</sup> Estos argumentos fueron sostenidos por la escuela británica de "desindustrialización" (Kaldor, 1966) y la escuela "manufacturing matters" de Estados Unidos (Cohen & Zysman, 1987).

llo del comercio mundial operan para llevar a cabo la transformación productiva sin perjuicio negativo para los grandes sectores de su aparato productivo.

### *Los nuevos pactos regionales: el ejemplo europeo*

El proyecto para la unificación total del mercado europeo a partir del 31 de diciembre de 1992 marca un rumbo hacia donde transita hoy el sistema de comercio internacional. Más allá de los verdaderos alcances de la actual ronda de negociaciones comerciales en el GATT (Tussie e Isgut, 1989), la unificación de la CEE constituye una suerte de laboratorio experimental de las vías por las que debería pasar una nueva corriente de liberalización comercial que continúe lo logrado hasta el día de hoy en el plano arancelario multilateral.

Cuando la iniciativa se lanzó en 1985 se hizo en un clima escéptico y pesimista. Los logros alcanzados en el proceso integrador anterior parecían haberse estancado y el modelo de desarrollo capitalista europeo parecía entumecido e incapacitado de enfrentar los desafíos que dentro del nuevo paradigma técnico-económico presentaban las economías líderes del sistema: Estados Unidos y Japón. La situación de falta de dinamismo de las economías de Europa Occidental, bautizada como "euroesclerosis", parecía estar relacionada con dos factores. Por un lado estaba el mayor desarrollo relativo del Estado benefactor en la CEE en relación con sus principales competidores en los mercados mundiales. Esta situación se traducía en ciertas trabas esenciales a la restructuración de las economías centrales en marcha. Por otro lado, pesaba el hecho de que a pesar de los grandes éxitos alcanzados en la integración económica entre los miembros de la CEE en los últimos treinta años, sus economías seguían siendo fundamentalmente nacionales y sus empresas trabajaban en general en escalas menores a las de los grandes competidores japoneses o norteamericanos. Esto se presentaba principalmente en las áreas más relacionadas con la actividad estatal y a través de las políticas de compras, subsidios o proyectos de desarrollo, donde los gobiernos seguían compitiendo entre sí con programas orientados básicamente a nivel nacional.

Finalmente, al primer problema que se presentó se le hizo frente con una creciente ola de políticas económicas ortodoxas en casi todos los países de la Comunidad, acompañadas por políticas de privatiza-

ciones y desregulación de mercados que tendrían a otorgar más dinamismo al sector privado. Este tipo de políticas, que prevaleció en casi todos los países de la OCDE durante los años ochenta, alcanzó incluso a aquellos con gobiernos de orientación socialdemócrata.

Pero es otro aspecto el más interesante en relación con los temas abordados en este trabajo. Frente al desafío de la reestructuración productiva y a los nuevos parámetros de la competitividad internacional, la CEE decidió profundizar su integración económica hasta alcanzar en 1993 la liberación total de la circulación de bienes, de servicios, de personas y de capitales. Llevar adelante semejante liberalización de las relaciones económicas internacionales, aunque sólo sea a nivel regional, presenta un gran desafío y plantea cuestiones que transforman a Europa en un virtual laboratorio en el que pueden observarse las consecuencias prácticas que podrían derivarse de una ampliación del proyecto en el plano multilateral.

Este proyecto es sumamente relevante en tanto, y en cuanto, el tema del nuevo patrón tecnológico juega un rol central. Como se destacó anteriormente, la participación de los estados en los procesos de  $\mathbb{M}$ , la necesidad de mercados ampliados para una reducción de los riesgos y un incremento en las tasas de retorno de las gigantescas inversiones en  $\mathbb{M}$ , y la creación de grandes grupos económicos con la escala suficiente como para encarar estos nuevos desarrollos, son parte del proceso de transformación productiva en curso. Como veremos a continuación, estos temas tienen una gran centralidad en todos los debates actuales sobre el proyecto Europa 1992.

Los antecedentes del proyecto CEE 92 se registran ya en la reunión del Consejo de Europa en Copenhague a fines de 1982, cuando se discuten las medidas propuestas por la Comisión Europea para fortalecer el mercado interno. Las medidas se discutieron durante los dos años siguientes hasta que en junio de 1985 la Comisión presentó ante el Consejo un proyecto definido sobre las medidas a tomar y su aplicación en el tiempo para la unificación completa del mercado a partir del 31 de diciembre de 1992. El proyecto, incluido en el *White Paper* de 1985 señala que la unificación presupone que "... los estados miembros acepten la abolición de las barreras de todo tipo, la armonización de las reglamentaciones, la aproximación de la legislación y los sistemas impositivos, fortalecer la cooperación monetaria y las medidas necesarias para estimular a las empresas europeas a trabajar en conjunto" (Commission of the European Communities, 1985, p. 4).

Los objetivos explícitos del programa son los siguientes:

Fusionar los doce mercados nacionales en uno solo de 320 millones de personas;

Proveer que sea un mercado en expansión;

Asegurar que el mercado sea flexible como para que los recursos, tanto en términos de mano de obra como de bienes capitales, fluyan libremente.

Las acciones para alcanzar estos objetivos han sido propuestas en tres áreas diferentes: en la remoción de las barreras físicas, de las técnicas y de las fiscales. En el primer tema se trata de la eliminación al máximo posible de los controles fronterizos delegando en otros medios los problemas de seguridad pública, inmigración y narcotráfico.

El tema de las barreras técnicas es quizá más relevante desde el punto de vista comercial. Si se incluyen en él la eliminación de las regulaciones nacionales para la prestación de servicios, se está en presencia de una verdadera profundización de lo que hasta ahora el sistema mundial de comercio conoció en materia de liberalización en la medida que un producto fabricado o un servicio generado en cualquier país comunitario podría circular por el resto de la CEE sin ningún tipo de restricciones. Esto implica necesariamente la supresión de toda barrera no arancelaria todavía existente a nivel intracomunitario.

Por último, la remoción de las barreras fiscales implica algún grado de armonización o de reconocimiento mutuo de los impuestos indirectos de los países miembros para que el diferencial entre los mismos no provoque fuertes desplazamientos ni de consumidores ni del sector privado hacia los países de menor carga tributaria relativa.

En síntesis, estos procesos de liberalización a nivel regional corren por dos vías paralelas. Por un lado, se trata de avanzar más allá de lo arancelario en la eliminación de las trabas al comercio para abarcar las restricciones mencionadas en el capítulo anterior. Por otro lado, y fundamentalmente como respuesta a la emergencia del nuevo patrón técnico-económico, se trata de encarar la unificación del mercado para aunar los esfuerzos de los distintos gobiernos en términos de promoción y protección del desarrollo de nuevas tecnologías. La CEE cristalizó la operación de un conjunto de proyectos de ciencia y técnica como modo de recuperar el terreno perdido frente a sus principales competidores: estas medidas de apoyo están destinadas a permitir y acelerar el pro-

greso técnico en las industrias de vanguardia. Son por lo tanto de naturaleza esencialmente diferente a las medidas *ad hoc* de protección cuyo objetivo principal reside en apuntalar a las industrias de retaguardia.

### CONCLUSIONES

El desarrollo del sistema internacional de comercio en los últimos años ha presentado ciertas características restrictivas que parecen revertir las tendencias liberalizadoras de posguerra. La proliferación de nuevas prácticas proteccionistas de tipo selectivo ha hecho resurgir el fantasma de la repetición de los patrones de las décadas de entreguerras.

Sin embargo, a pesar de las dificultades económicas de los últimos lustros, el sistema económico internacional ha permanecido altamente integrado y además ha comenzado a dar signos de avances hacia un mayor grado de integración productiva y financiera.

En el presente trabajo se presentó la idea de que ambas tendencias conforman el actual sistema internacional de comercio. No son necesariamente contradictorias. Los cambios que están ocurriendo en el sistema productivo a nivel mundial han promovido, por un lado, una *creciente selectividad* en la aplicación de medidas de restricción comercial para hacer frente a los bruscos cambios en las competitividades relativas y a la volatilidad de los tipos de cambio. Por otro lado, se observa también un movimiento hacia una *mayor liberalización e integración productiva* entre países altamente homogéneos que deciden aunar esfuerzos frente al incremento de la competitividad que las actuales condiciones políticas y tecnológicas imponen en el sistema económico internacional.

La selectividad que en el GATT permanecía implícita es hoy una característica más explícita de las nuevas tendencias en el sistema de comercio internacional. La selectividad que anteriormente funcionó por omisión, se está transformando para funcionar hoy por comisión. Esta discriminación se expresa particularmente en la defensa por parte de los PD frente al incremento de la competitividad de ciertas industrias en los PED así como también frente a variaciones bruscas de las competitividades entre los mismos PD, sea por cambios en las productividades relativas o por variaciones en los tipos de cambio. El capítulo II intentó dar cuenta de esta tendencia del comercio internacional analizando los mecanismos a través de los cuales ha operado la creciente

selectividad de la regulación comercial. En el capítulo siguiente se trataron las vías por las cuales parece encaminarse la selectividad en materia de liberalización comercial. Estas nuevas áreas de liberalización se centran en temas tales como: las compras y contratos estatales, los subsidios directos e indirectos a la producción o a la exportación, las políticas de promoción de inversiones que afectan al comercio, la armonización de barreras técnicas y la liberalización del comercio de servicios, incluyendo los públicos, sin discriminación nacional.

Lo nuevo en estos planteamientos es que su mera discusión y más aún el intento de regular esta temática a nivel multilateral, implica la renuncia por parte de los gobiernos a importantes porciones de sus soberanías nacionales. En efecto, la puesta en práctica de instancias de negociación incrementa el grado de apertura de las economías en una medida incomparablemente mayor a la que se ha debido enfrentar a partir de las simples desgravaciones arancelarias del periodo antecedente.

Así como los cambios en los sectores declinantes han afectado el sistema de comercio, hay otra transformación en los sistemas productivos que lo afecta aún más profundamente. Se trata del desarrollo en los últimos años de un conjunto de avances tecnológicos que presenta la característica de ser un nuevo paradigma de desarrollo que afecta la totalidad de la estructura productiva. Como los anteriores cambios, éstos impactan de diversa manera en las relaciones comerciales mundiales.

En este sentido, un efecto que parece comenzar a manifestarse es que las características de estas nuevas tecnologías de alguna manera conducen a una nueva liberalización en las relaciones comerciales internacionales que guarda una diferencia sustancial con las liberalizaciones comerciales anteriores. El nuevo paradigma tecnológico parece influir en la liberalización de varias formas. Por un lado la posibilita, es decir, permite la internacionalización de la producción y el consumo de bienes y servicios a un nivel sin precedente histórico. Por otra parte la promueve y estimula dada la necesidad de operar a escala mundial que el nuevo desarrollo tecnológico precisa. Y por último, el nuevo patrón tecnológico impone por su propia fuerza la apertura, dada su capacidad de escapar a las actuales regulaciones estatales diseñadas para otro tipo de relaciones económicas internacionales y produciendo así una liberalización de hecho.

Así como el sistema de comercio reflejó las necesidades y limitacio-



nes del patrón productivo metalmeccánico, en el sistema de comercio emergente también se reconoce la impronta de las nuevas tecnologías. Como las anteriores, las industrias generadas de alta tecnología después de desarrollarse en mercados nacionales acotados se vuelcan a la búsqueda de mercados ampliados. Este proceso es mucho más acelerado en la actualidad, dado que los ritmos de obsolescencia son cada vez más veloces.

Por ser el actual sistema de regulación comercial pensado para actuar en el comercio de bienes de tipo homogéneo, ni los estados nacionales ni los organismos multilaterales han conseguido aún regular con precisión estos nuevos flujos internacionales que afectan al comercio y a las finanzas mundiales. De aquí que muchas de las medidas liberalizadoras y desreguladoras en estas áreas hayan sido de alguna forma una legitimación de un hecho prácticamente consumado. Las nuevas condiciones tecnológicas van imponiendo o empujando la apertura.

Existe entonces un emergente patrón productivo que necesita de mercados a escala mundial para completar su desarrollo, y por lo tanto posibilita, estimula e impone una liberalización comercial ampliada. Sin embargo, a su vez este desarrollo implica una dosis de intervención estatal fuerte y explícita, con lo cual lleva a una liberalización particular: *la liberalización selectiva*, siendo uno de sus factores centrales la necesidad de aunar esfuerzos en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías en términos de subsidios y compras estatales.

Las nuevas formas de regulación y los pactos regionales entre naciones altamente homogéneas, parece ser la forma que los países que controlan el desenvolvimiento del comercio mundial vislumbran para que esta transformación productiva se lleve a cabo sin que las variaciones bruscas en las competitividades afecten negativamente a grandes sectores de sus aparatos productivos.

La frontera del libre cambio ha avanzado tan lejos que ha erosionado los límites de la soberanía económica de los países. Los avances para la homologación de las condiciones de competencia deberán, entonces, hacerse entre un grupo limitado de países, mientras el comercio entre los "nuevos bloques" seguirá sujeto a las actuales condiciones de regulación. Una vez cimentado el nuevo orden económico internacional producto de la concertación regional, es que podría darse un nuevo ímpetu a la opción multilateral. El ejemplo histórico está dado por Bretton Woods: acuerdo que fue precedido por largas negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, S., Arrighi, G., Gunder Frank, A., Wallerstein, I., *Dynamics of Global Crisis*. Monthly Review Press, Nueva York.
- Ashworth, A., *Breve historia de la economía internacional desde 1850*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.
- Bhagwati, J., *Protectionism*. MIT Press, 1988.
- Bifani, P., *Property Rights, High Technology and International Trade*. UNCTAD/MTN/RLA/CB. 3, marzo de 1988.
- Cohen, S. & Zysman, J., *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*. Basic Books, Inc., Publishers, Nueva York, 1987.
- Commission of the European Communities. White Paper. *Completing the internal market*, junio de 1985.
- Curzon Price, V., "1992: Europe's Last Chance?". Institute of Economic Affairs, *Ocasional Paper* 81, Londres, 1988.
- Dohman, E., *National Welfare and Economic Interdependence. The case of Sweden's Foreign Trade Policy*. Clarendon Press, Oxford, 1989.
- FMI, *Issues and Developments in International Trade Policy*. Washington; D. C., 1988.
- Finger, J. M. & Olechowski, A. (Comps.), *La ronda Uruguay. Manual para las negociaciones comerciales multilaterales*. Banco Mundial, Washington, D. C., 1989.
- Finger, J. M. y Nogués J., "International Control of Subsidies and Countervailing Duties". *The World Bank Economic Review*, vol. 1, núm. 4, 1987.
- Grey, H. P., *Free Trade or Protection? A Pragmatic Analysis*. St. Martin Press, Nueva York, 1985.
- Grilli, E., "Macro-economic Determinants of Trade Protectionism". *The World Economy*, vol. 11, núm. 3, septiembre de 1988.
- Harris, L. y Tussie, D., *Money and Trade: The Lessons of Experience*. The Open University, 1985.
- Henderson, D., *Innocence and Design*. Basil Blackwell, Londres, 1986.
- Hindley, B., "Unfair Trade and Unfair Trade Measures: Which Threatens the World Trading System?". Trabajo presentado en el Commonwealth Seminar: "Protectionism and the Uruguay Round Negotiations", Londres, 18-20 de julio de 1988.
- Kaldor, N., *The Causes of the Slow Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press, 1966.
- Kenwood, A. G. & Lougheed, A. L., *The growth of the International Economy, 1820-1980*. Londres, Boston, Sydney, George Allen & Unwin, 1983.
- Keynes, J., "National Self-Sufficiency". *Yale Review*, 1933.
- Kostecki, M., "Export-Restraint Arrangements and Trade Liberalization". *The World Economy*, vol. 10, núm. 4, diciembre de 1987.

- Nam, C., "Export-Promoting Subsidies, Countervailing Threats and the General Agreement on Tariffs and Trade". *The World Bank Economic Review*, vol. 1, 1987.
- Nogués, J., Andrzej, O., Winters A., "The Establishment of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries's Imports". *World Bank Discussion Paper* núm. 115, 1985.
- Preeg, E., *The American Challenge in World Trade*. Tre Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., 1989.
- Schott, J. & Smith, M., "United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement". Institute for International Economics, Washington, abril de 1988.
- Tavares de Araujo Jr., J. y Naidin, L. C., "Salvaguardas, Dumping e Subsídios: A Perspectiva Brasileira". Mimeo, 1989.
- Tussie, D., *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Tussie, D. e Isgut, A., *El GATT en los años 90: consideraciones sobre la Ronda Uruguay y las transformaciones del sistema de comercio*. Documentos e informes de investigación núm. 76, FLACSO, área relaciones internacionales, Buenos Aires, 1989.