

EL COLEGIO DE MEXICO

LA VENTAJA COMPARATIVA Y EL AJUSTE SOCIAL  
EN EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Tesis para obtener  
el título de  
Maestro en Economía

RICARDO PEÑA ALFARO GONZALEZ

México, D.F.

Mayo, 1985.

LA VENTAJA COMPARATIVA Y EL AJUSTE SOCIAL  
EN EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL.

- contenido -

Introducción.	p. 1
1. Los dos procesos en tensión	
a) la ventaja comparativa	3
b) el ajuste social	6
2. El sistema comercial actual	
a) historia	12
b) principios del GATT	14
c) excepción a la cláusula de la NMF	16
d) barreras no arancelarias	21
e) salvaguardias	30
f) otras omisiones y ambigüedades	34
g) solución de diferencias	36
h) sectores excluidos del comercio liberal	39
3. La dinámica del proteccionismo	
a) vacío en la teoría económica	45
b) proceso social	48
4. Hacia un consenso en favor del comercio liberal	
a) la promoción del consenso	51
b) tareas en el área nacional	52
c) la promoción del consenso <u>versus</u> otras propuestas	53
i) teoría de las distorsiones internas	53
ii) proteccionismo y ajuste estructural	54
d) fortalecimiento del sistema internacional	56
Conclusiones	59
Notas	62
Bibliografía	67

## Introducción.

Nadie duda que el comercio internacional de nuestros días se aparta considerablemente de las reglas del juego liberal. Los hechos que atestiguan este fenómeno han dejado de ser del dominio exclusivo de los especialistas y reciben atención diaria internacional. También parece haber un consenso sobre la respuesta que debe darse a este problema. Prácticamente todas las voces insisten en la necesidad de apegarse a las reglas del comercio liberal.

Sin embargo, debe reconocerse que existe una contradicción entre el orden liberal que parece ser universalmente aceptado y la dirección obstinada de los acontecimientos. ¿A qué se debe esta brecha? ¿Se trata de una falta de realismo de la teoría? ¿Se trata de una falta de operatividad de los mecanismos para llevarla a la práctica? Estas preguntas rebasan con mucho el ámbito académico, y se relacionan con los intereses concretos de los países en materia económica y comercial.

En este artículo se sostiene que para obtener una imagen más realista del comercio internacional actual es necesario incorporar los procesos de "ajuste social" que se ponen en marcha con el comercio internacional. Los efectos combinados del ajuste social y de la ventaja comparativa permiten explicar en buena parte la situación del comercio internacional actual. El trabajo analiza la presencia de estos dos factores en el sistema comercial actual y propone una forma específica de tomar en cuenta el ajuste social para promover el comercio internacional.

En el capítulo primero se plantea la hipótesis de que la teoría del comercio internacional, tal como se le presenta actualmente, no puede dar cuenta de fenómenos muy importantes asociados con el comercio internacional. Para ello es necesario incluir los

efectos del proceso de "ajuste social" que se desencadenan a partir del comercio internacional. Al integrar los procesos de ventaja comparativa -como fuerza dinámica en el comercio internacional- con el ajuste social que ella pone en marcha, se crea una imagen más realista de los fenómenos que integran el comercio internacional de nuestros días.

En el segundo capítulo se revisan los principios del sistema comercial más amplio -el del GATT- así como sus principales deficiencias, advirtiéndose que acusa la presencia de un espacio para los dos procesos antes mencionados.

El tercer capítulo analiza la dinámica del proteccionismo. Se revisan los argumentos en su favor dentro de la teoría económica, y su dinámica social. Finalmente, en el capítulo cuarto, se exponen algunas ideas que se desprenden de los planteamientos anteriores y que tienden a la promoción de un consenso social -nacional e internacional- en favor del comercio liberal.

En este artículo he intentado sistematizar algunas ideas con las que he estado en contacto en el curso de mi experiencia profesional como Consejero Económico de la Misión Permanente de México en Ginebra. Su objetivo es contribuir al proceso de reflexión que hoy se lleva a cabo en diversos sitios, en busca de soluciones al problema del proteccionismo.

## 1. Los dos procesos en tensión.

Hay dos procesos básicos en el comercio internacional, cuya influencia individual o combinada determina los intercambios internacionales de bienes, y con esto, interviene en otros procesos económicos como el crecimiento, la innovación tecnológica, y la especialización productiva. Estos dos procesos son la acción de la ventaja comparativa, y el ajuste social de los países frente al proceso anterior<sup>1</sup>. Ambos procesos pueden operar paralelamente y en el mismo sentido, al promover, por ejemplo, el mismo cambio económico. No obstante, con frecuencia se encuentran en tensión. Así, uno modera y contrarresta los efectos del otro, o aún a veces uno puede neutralizar o detener los procesos puestos en marcha por el otro.

La teoría ortodoxa del comercio internacional ha estudiado con gran detenimiento el primero de estos procesos, la acción de la ventaja comparativa. Quizá debido a su dificultad de ser expresado en un modelo, el proceso de ajuste social ha quedado al margen de la teoría. Empecemos analizando el primer proceso.

### a) La ventaja comparativa<sup>2</sup>.

Desde su formulación inicial por los clásicos, la teoría económica afirma que, bajo condiciones de libre comercio, los países se especializarán internacionalmente de acuerdo a su "ventaja comparativa". Aún más, la teoría afirma que esto maximizará el bienestar de los países que comercian. En su versión clásica, la teoría afirmaba que cada país se especializará en la producción y exportación de los bienes que puede producir relativamente más eficiente que otros. La ventaja comparativa está determinada, por lo tanto, por las diferencias entre las capacidades o técnicas de producción de cada país.

./.

La teoría moderna ha tratado de explicar esta diferencia entre capacidades productivas. De acuerdo al llamado modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S), la ventaja comparativa se deriva de las distintas dotaciones de factores productivos en cada país.

Si bien la teoría clásica es más restringida, puesto que no puede explicar a qué se deben las distintas capacidades productivas entre los países, su base analítica es más segura que la derivada del modelo H-O-S. Algunos de los supuestos de la teoría clásica son los siguientes: (a) ausencia de restricciones a la movilidad interna de recursos productivos, (b) intercambio comercial balanceado; en otras palabras, no hay problemas monetarios y de balanza de pagos, (c) cada país tiene una cantidad dada de recursos naturales y una técnica diferente, y (d) hay una aceptación social de los efectos redistributivos del ingreso que trae consigo el intercambio comercial. Diversas verificaciones empíricas de la teoría clásica del comercio internacional han demostrado su validez. Con esto, se ha dado un impulso importante a las políticas de libre comercio. No obstante, queda pendiente la pregunta de a qué se debe que unos países sean más eficientes en la producción de ciertos bienes.

El modelo H-O-S trata de explicar por qué hay diferencias de capacidad productiva entre países. Su respuesta es sencilla: la ventaja comparativa se explica por la distinta dotación de factores productivos entre países. Desde el punto de vista teórico, el modelo H-O-S es mucho más complejo que el modelo clásico y contiene supuestos más restrictivos. Además de suponer, como la teoría clásica, un intercambio comercial balanceado y una aceptación social de los efectos redistributivos de ingreso causados por el comercio, el modelo H-O-S supone: (a) competencia perfecta, (b) cantidades distintas de recursos en cada país, (c) función producción con

rendimientos constantes a escala, (d) función producción idéntica en ambos países, y (f) ausencia de reversibilidad de factores, o sea, imposibilidad de que al cambiar la relación de precios entre los factores de producción, el factor que se usa intensivamente varíe.

La validez del modelo H-O-S ha sido cuestionada por varias razones. Primeramente, la evidencia empírica encontrada por Leontieff y otros estudiosos no ha permitido verificar la validez del modelo. De hecho, Leontieff encontró el resultado paradójico de que Estados Unidos, el país con mayor abundancia de capital bajo cualquier criterio, exportaba mercancías intensivas en trabajo e importaba mercancías intensivas en capital. Las evidencias sobre la experiencia de otros países han arrojado dudas similares sobre el modelo. A pesar de que se han formulado explicaciones que tratan de reconciliar la teoría con los hechos encontrados en la paradoja de Leontieff, hasta ahora no se ha logrado un resultado concluyente<sup>3</sup>.

Se ha cuestionado también el realismo de los supuestos del modelo. Si, como es plausible, existen diferentes estructuras de demanda en dos países, se puede con esto contrarrestar la distinta dotación de factores entre ellos. Igualmente, el supuesto de ausencia de reversión de intensidad de factores, indispensable para el modelo, ha sido considerado como sumamente restrictivo.

Se ha observado además, que el modelo H-O-S no es útil para explicar una de las corrientes comerciales más importantes de nuestros días, a saber, el comercio de productos industriales, tanto intermedios como finales, llevado a cabo entre economías avanzadas. Es difícil precisar qué factor es intensivo en estos bienes, y qué país posee tal factor en mayor abundancia<sup>4</sup>.

Por lo anterior se ha reconocido que la dotación de factores productivos como única explicación de la ventaja comparativa es insuficiente, y es necesario incorporar otros elementos para dar razón de la ventaja comparativa. Entre estos elementos se cuentan las diferencias en la técnica y en la escala de producción -lo cual, en cierta forma es un regreso al modelo clásico-, las diferencias en la demanda o las imperfecciones en el mercado. A pesar de lo anterior, la comunidad de economistas considera al modelo H-O-S como la explicación formalizada de la ventaja comparativa más razonable<sup>5</sup>.

La teoría ortodoxa -la clásica y la moderna- ha dado por supuesto que habrá una aceptación social de los procesos redistributivos del ingreso que trae consigo el comercio. Es interesante advertir cómo los críticos de la teoría ortodoxa no han cuestionado este supuesto central, al que analizaremos a continuación<sup>6</sup>.

b) el ajuste social.

La teoría ortodoxa reconoce que ciertos sectores de la población de un país pueden resultar perjudicados por el comercio. Sin embargo, tal problema se ha dejado a un lado debido a que, de acuerdo con la propia teoría, los aumentos del bienestar de la sociedad en su conjunto compensan con mucho la pérdida del bienestar de algunos sectores. Por esta razón se supone que hay una aceptación social de los efectos redistributivos del ingreso que trae consigo el comercio internacional.

En términos amplios, el supuesto anterior equivale a afirmar que la esfera de los cambios económicos permanece separada y no influye a la esfera de las transformaciones sociales. ¿Es realista suponer tal cosa? Las evidencias demuestran que no.

Uno de los fenómenos permanentes en el crecimiento económico moderno de todos los países ha sido el cambio estructural en la economía. Este cambio estructural se presenta bajo diferentes formas, como modificaciones en las relaciones entre tierra y recursos naturales y entre tierra y trabajo, debidas al aumento de la población; una reducción en la importancia relativa de la agricultura en beneficio de los sectores industrial y de servicios; un cambio en la importancia relativa de diferentes ramas industriales, así como de empresas medianas y pequeñas; un cambio en la distribución de la fuerza de trabajo entre empresarios, trabajadores y otras ocupaciones intermedias; una asignación cambiante del ingreso entre ahorro y consumo así como en el consumo de diferentes bienes, y un cambio en la composición e importancia relativa de las importaciones y exportaciones<sup>7</sup>.

Los cambios económicos anteriores generan a su vez modificaciones sociales, tales como la movilidad de la población del campo a la ciudad, la ruptura de los vínculos familiares y tradicionales con la pequeña comunidad, demanda de urbanización, educación, servicios de salud y seguridad en el trabajo. Todo esto hace necesario un nuevo consenso social que permita hacer frente a esas demandas que si bien son originalmente producidas por el sistema económico, no pueden ser contenidas y resueltas totalmente por él. De esta forma, surge un proceso de ajuste social interno hacia un nuevo consenso social, cuyo instrumento principal suele ser el gobierno central. De acuerdo con Kuznets, el crecimiento económico moderno demuestra que sólo un gobierno central capacitado para tomar decisiones en un amplio dominio de asuntos públicos puede hacer frente a los retos antes citados<sup>8</sup>.

Las sociedades actuales han decidido ya establecer un vínculo muy claro entre cambio económico y ajuste social. Gran parte de los debates públicos en todos los países se centran en cómo llevar

a cabo tal ajuste social frente a las oportunidades económicas mediante la acción de políticas gubernamentales<sup>9</sup>. Si bien puede ocurrir que los países que decidan que el interés general debe imponerse sobre el de sectores sociales específicos, también puede ocurrir otra cosa, por ejemplo, la protección de los intereses específicos de ciertos sectores.

El cambio estructural es un proceso en el que distintos individuos y sectores de la sociedad ascienden o descienden en la escala social: ascenso del empresario que tiene éxito y desplazamiento de unas actividades económicas por otras. Schumpeter ha visto lo anterior como un proceso de destrucción y obsolescencia, que afecta al capital físico y a los estados de cuenta de las empresas, pero también a los empresarios y a los trabajadores asociados<sup>10</sup>. En este proceso cada sector busca mantener o promover sus intereses y moldear el ajuste social interno de acuerdo a ellos. Este ajuste social en cada país ocurre entre diferentes intereses, uno de los cuales es el de los productores y consumidores del exterior. En otras palabras, el ajuste social tiene una fase interna y una externa. Su dirección final deberá hacerse de acuerdo con la interacción de fuerzas que presentan ambas fases. Por ejemplo, es posible que, debido a esta interrelación de fuerzas, un país pequeño deba dar mayor importancia relativa a los factores externos.

La historia del comercio registra múltiples episodios en que las transformaciones económicas y sociales se interactúan intensamente. Un ejemplo es el caso de la declinación del precio internacional del trigo a partir de 1870<sup>11</sup>.

Con la expansión del ferrocarril en Estados Unidos y Rusia, y la substitución de barcos de madera por barcos de hierro, se produjo un descenso en los costos de transporte por el cual, alrededor de 1870, los productores norteamericanos y rusos pudieron

acudir masivamente a los mercados europeos. En este caso, la reducción del costo del transporte permitió que el principio de la ventaja comparativa se hiciera vigente en el mercado.

La reacción de varios países europeos frente a la competencia del exterior fue diferente. En Inglaterra se había impuesto la clase industrial en la dirección social. Años antes, en 1846, se había rechazado la Ley del Maíz, y se había decidido aceptar internamente los precios internacionales de los granos. Debe decirse también que Inglaterra entonces era el principal exportador de productos manufacturados. Al entrar la producción norteamericana y rusa, el precio del buschel de trigo bajó de 1.70 a 0.60 dólares de 1873 a 1894. Con esta reducción, las rentas de la tierra se redujeron, la fuerza de trabajo se desplazó del campo a la ciudad, y, en una palabra, se completó el proceso de liquidación de la agricultura.

En Alemania y Francia había otros equilibrios sociales. En ambos casos se realizó un importante aumento en las tarifas a la importación de grano, especialmente en 1885 y 1887. El aumento de tarifas fue producto de la presión política de distintos grupos. En Francia fueron los pequeños productores, luego de haber logrado organizarse; en Alemania fueron los grandes productores aliados con la industria acerera. Esta, siendo intensiva en capital, no objetó en mantener elevado el costo del trigo, y del trabajo.

En Italia también se elevaron los aranceles a la importación de grano aunque hasta 1887 y 1880. Para ese momento ya se había presentado un efecto perturbador de gran importancia en la agricultura. Debido a esto, se inició un movimiento de emigración a través del Atlántico, principalmente desde las zonas agrícolas de Italia, que fue creciente desde 1876 hasta la década de los 1880's.

La reacción de Dinamarca fue distinta. En lugar de intentar competir con la producción exterior, el país se convirtió en importador de grano y dedicó el campo a la ganadería. En este proceso, Dinamarca contó con los crecientes mercados de carne de Alemania e Inglaterra.

De esta forma, los diferentes ajustes sociales de los países europeos frente a un cambio en la ventaja comparativa se pueden resumir como sigue: en Gran Bretaña, donde el grupo industrial dirigía las políticas nacionales, se realizó una liquidación de la agricultura en beneficio de la industria. En Alemania y Francia distintos grupos buscaron y obtuvieron protección: en Alemania fueron los productores agrícolas a gran escala; en Francia, los pequeños productores. En Italia, la respuesta fue la emigración; en Dinamarca se efectuó una transición productiva de la agricultura a la ganadería.

Distintos autores han notado la necesidad de tomar en cuenta el ajuste social además de los ajustes en la ventaja comparativa. Kindleberger, refiriéndose a la experiencia resultante del descenso del precio del trigo en Europa dice: "la respuesta que se dará a un estímulo económico en el comercio internacional no puede siempre predecirse a partir de la naturaleza y magnitud del estímulo. Puede ser necesario el conocimiento de los grupos dentro de los distintos países afectados... Para una predicción segura y una adecuada formulación de política es necesario contar con una teoría del comportamiento de grandes grupos sociales y de sus componentes, la cual deberá operar conjuntamente con las herramientas analíticas del mercado<sup>12</sup>.

Probablemente no se ha desarrollado hasta ahora una teoría del ajuste social por la gran diversidad de experiencias y la dificultad de formalizarlas. No obstante, los problemas de

./.

formalización no deben desembocar, como ha sido el caso, en la negación de la existencia de esos fenómenos y de los problemas asociados.

Los principales acontecimientos actuales en el comercio internacional expresan la tensión entre los dos procesos antes citados. Cuando sólo se toma en cuenta la ventaja comparativa y se niega la legitimidad o validez del ajuste social, se corre el riesgo de concluir que las sociedades actúan irracionalmente o por desconocimiento al oponerse a la transformación que traen consigo la ventaja comparativa y el comercio. Vale la pena revisar los problemas actuales del comercio internacional a la luz de estas ideas.

## 2. El sistema comercial actual.

### a) historia<sup>13</sup>.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se reconoció la necesidad de crear un sistema internacional de comercio que evitara la vuelta a las prácticas del bilateralismo y la discriminación y estableciera un sistema comercial abierto. En febrero de 1946 se convocó una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, con el objeto de formular los principios y reglas de una organización internacional de comercio y promover negociaciones multilaterales de reducción de derechos arancelarios. Así, se produjo la Carta de la Habana, en 1948, que proponía una amplia gama de compromisos en las esferas del comercio, el empleo, el desarrollo y la reconstrucción. Se preveía el establecimiento de una organización con poderes y facultades para tomar iniciativas y coordinar acciones internacionales en esas esferas.

Cuando Estados Unidos rechazó la Carta de la Habana, se decidió aplicar con carácter provisional el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este Acuerdo se había redactado paralelamente a la Carta de la Habana con el objeto de preservar la validez de las concesiones arancelarias negociadas hasta entonces. Su forma era la de un acuerdo comercial entre Partes Contratantes que especificaba las concesiones arancelarias otorgadas por las partes, y las cláusulas operativas consideradas esenciales para proteger el valor de las concesiones arancelarias. Se pensaba que éstas últimas serían substituídas por el Capítulo de Política Comercial de la Carta de la Habana, cuando ésta entrara en vigor. El Acuerdo General, que jurídicamente no constituye una organización internacional, pasó a ser el único conjunto de compro-

./.

misos comerciales multilaterales derivado de las iniciativas anteriores. A pesar de que otras disposiciones previstas en la Carta de la Habana no lo acompañaban, el Acuerdo General pudo aplicarse sin mayores problemas durante los primeros decenios de su vigilancia.

El objetivo de los redactores del Acuerdo General era fijar unas normas multilaterales para un comercio abierto y liberal. El comercio sería abierto, esto es, entre todas las partes contratantes sin excepción; sería liberal, en el sentido de que acepta, tal como establecen los principios liberales, que la reducción de obstáculos al comercio trae consigo beneficios en empleo y riqueza para quienes comercian.

Para dar lugar a tal comercio era indispensable el efecto de la ventaja comparativa. Para esto, el elemento determinante de las corrientes comerciales sería la diferencia entre los precios internacionales y los precios nacionales. Deberían, por tanto, eliminarse las restricciones al comercio que no estuvieran expresadas en términos de precios, como todas las barreras no arancelarias, y debía adoptarse a los aranceles como el único mecanismo para regular la competencia del exterior. Lo anterior también hace necesario que las mercancías del exterior, una vez introducidas en el país importador, no sean sometidas a medidas discriminatorias en comparación con las mercancías producidas en el país. Finalmente, las concesiones arancelarias constituirían un derecho colectivo de las partes contratantes.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ha sido firmado por cerca de 90 países desarrollados, en desarrollo y socialistas, que en conjunto realizan más del 85% del comercio mundial. Actualmente el GATT cumple dos propósitos fundamentales. Por una parte, constituye un marco normativo de las relaciones comer

ciales internacionales, y por otra sirve de foro para la negociación comercial entre los países miembros<sup>14</sup>.

Aunque el GATT es el acuerdo de liberalización más amplio, existen otros sistemas fuera y dentro de él, tales como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que regula el comercio entre varios países socialistas, la Comunidad Económica Europea (CEE), entre varios países de Europa, y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), formada por varios países latinoamericanos.

b) principios del GATT<sup>15</sup>.

Como marco normativo, el Acuerdo General contiene varios principios de operación acordados por las partes contratantes. Los más importantes son: (a) la no discriminación, (b) la protección mediante arancel exclusivamente, (c) la concesión arancelaria como mecanismo de negociación, y (d) las salvaguardias.

El primer principio, constituido por la llamada cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) contiene la idea básica de que en el comercio no se debe discriminar contra país alguno. Las partes contratantes del Acuerdo se obligan a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que otorguen a cualquier otro país, en lo que se refiera a ventaja, favor, privilegio o inmunidad a los productos de importación<sup>16</sup>. De esta forma, todos los países se encuentran en pie de igualdad y pueden beneficiarse de las concesiones que se hagan entre cualquiera de ellos.

El segundo principio del GATT consiste en la protección mediante el arancel aduanero únicamente. Se trata con esto de lograr un método de protección similar en todos los países, que

./.

pueda ser conocido claramente por todos y permita la competencia entre las partes. Dado que la única barrera al comercio debe ser el derecho de aduana, las partes se comprometen a eliminar todas las restricciones cuantitativas al comercio, tales como prohibiciones o restricciones a la importación, cuotas, licencias, impuestos, etcétera<sup>17</sup>. Asociado con lo anterior se encuentra el compromiso de no poner en marcha políticas que favorezcan a los productores nacionales frente a los productores extranjeros y constituyena, de esta forma, un método de protección. Entre éstas se cuentan los impuestos y otras cargas a bienes del exterior, así como las políticas en favor de productores nacionales, como subvenciones, eliminación de cargas fiscales, etcétera<sup>18</sup>.

El tercer principio, que de hecho es uno de los objetivos principales del GATT, es la reducción de las barreras arancelarias a la importación. Debe decirse que en el Acuerdo General ninguna parte se obliga a reducir algún arancel, en ausencia de un acuerdo especial. Las concesiones arancelarias normalmente se realizan en las conferencias o rondas de negociación bajo el principio de la reciprocidad<sup>19</sup>. Una vez que se ha concedido una reducción arancelaria, el arancel no puede elevarse salvo mediante una nueva negociación<sup>20</sup>. Los productos cuyo arancel ha sido reducido, estarán exentos de derechos o cargas internas de cualquier clase que tendieran a neutralizar su competitividad<sup>21</sup>.

Finalmente, el Acuerdo General contiene el reconocimiento de que la liberalización puede tener temporalmente efectos nocivos en una economía y puede hacer necesaria la reversión temporal de las concesiones arancelarias. Cuando una industria resulte seriamente afectada, se puede invocar una cláusula de escape para retirar la concesión del arancel<sup>22</sup>. También cuando un país enfrenta serias dificultades de balanza de pagos, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías importadas con el fin de salvaguardar su

posición financiera exterior. El Acuerdo General establece que los países tendrán cuidado de evitar daños innecesarios al comercio, y que los países a los que se les retiraron las concesiones, si no son compensados, tienen el derecho de retirar, previa autorización de las Partes Contratantes, otras concesiones equivalentes<sup>23</sup>.

Los principios anteriores parecen ser una base muy apropiada para poner en práctica un sistema de comercio basado en la ventaja comparativa. Sin embargo, el Acuerdo contiene también una buena cantidad de excepciones y ambigüedades, que abren un espacio para soluciones distintas de las de la competencia económica y han hecho a muchos analistas pensar que el GATT es un Acuerdo en el cual las soluciones "políticas" o "pragmáticas" van a la par con o se anteponen a las soluciones "legales", que promovería la ventaja comparativa.

Esta orientación política o pragmática del GATT se debe a tres factores principales. Primero, el gran número de excepciones a los principios del Acuerdo, incorporadas para proteger intereses creados y excluir ciertas prácticas y sectores del comercio liberal. Segundo, las ambigüedades en la redacción del Acuerdo y las omisiones, que permiten interpretaciones y conductas diversas en áreas importantes. Finalmente, la ausencia de un mecanismo de aplicación o imposición de las reglas, que deja el cumplimiento del Acuerdo a la "buena voluntad" de las partes, particularmente de las más fuertes<sup>24</sup>. A continuación examinaremos las principales excepciones, ambigüedades y omisiones del Acuerdo General.

c) excepción a la cláusula de la Nación Más Favorecida.

El principio de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), que es una de las bases del sistema liberal abierto, está sujeto

./.

a varias excepciones. La primera de ellas es la disposición por la cual pueden establecerse uniones aduaneras y zonas de libre comercio que mantengan tratos comerciales más ventajosos entre sí que frente al resto de las partes contratantes<sup>25</sup>. Si bien en el texto del Acuerdo se establece que la unión aduanera o la zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contra tantes con esos territorios, hay evidencias de que tales agrupaciones una vez creadas pueden convertirse en mecanismos proteccionistas que impiden la liberalización comercial frente al resto de los países<sup>26</sup>.

Los acuerdos más prominentes de este tipo son la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Se ha argumentado repetidamente que estas dos organizaciones no se ajustan a las reglas del GATT, y que sólo razones polí ticas han permitido que tal incompatibilidad persista. La CEE ha creado arreglos entre sus miembros que discriminan a los demás países y están fuera del espíritu original del GATT. Durante las discusiones sobre la compatibilidad de la CEE y el GATT, se decidió dejar a un lado "los debates y cuestiones legales sobre la compatibilidad del Tratado de Roma y el Artículo XXIV del GATT".y dirigir la atención "a problemas específicos y prácticos". Tal decisión se tomó cuando, al apoyar Estados Unidos los intereses de la CEE -por estar comprometido con la integración europea-, las demás Partes Contratantes decidieron que no podían insistir en la "technicalidad legal" de las posibles violaciones de la CEE al GATT<sup>27</sup>.

Una segunda excepción a la cláusula de la Nación Más Favorecida es el trato a los países en desarrollo. Desde la redacción del Acuerdo, los países en desarrollo han insistido en que su situación particular les impide competir en plano de igualdad con otros países y hace necesario que reciban un trato más favorable que

el resto de las Partes Contratantes. Si bien este argumento ha sido recogido en distintas disposiciones del GATT, el Acuerdo no contiene obligaciones específicas por parte de los países desarrollados e incorpora procedimientos que tienden a neutralizar los derechos particulares otorgados a los países en desarrollo<sup>28</sup>.

Por ejemplo, el Acuerdo acepta que los países en desarrollo pueden dar subvenciones estatales o modificar o retirar concesiones arancelarias con el fin de favorecer la creación de una determinada rama de la producción. Pueden también regular el nivel general de sus importaciones con el objeto de enfrentar problemas de balanza de pagos. Sin embargo, para ello deberán contar con la anuencia de las Partes Contratantes a través de negociaciones, y compensar a las partes afectadas<sup>29</sup>.

En 1966 se incorporó al Acuerdo una parte IV relativa a los países en desarrollo. En esta parte se establece que los países desarrollados "no esperan reciprocidad" de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales. Por tal cosa se entiende que "no se debe esperar" que los países en desarrollo aporten en el curso de negociaciones comerciales "una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo"<sup>30</sup>. Esto está lejos de constituir una obligación de los países desarrollados. En la misma parte IV hay un artículo sobre "compromisos" de los países desarrollados con los países en desarrollo, que se encuentra diluído por expresiones como "en la medida de lo posible" y similares<sup>31</sup>.

En 1979 se adoptó la llamada cláusula de habilitación, que de una manera muy clara establece la excepción a la cláusula de la Nación Más Favorecida, en favor de los países en desarrollo:

./.

"las Partes Contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a otras Partes Contratantes"<sup>32</sup>. Si bien esta cláusula constituye un reconocimiento permanente de la situación particular de los países en desarrollo, no incluye ninguna obligación de los países desarrollados de conceder tal trato. Adicionalmente, la cláusula de habilitación incluye el principio de "graduación", por el cual los países en desarrollo "...esperan que su capacidad para hacer contribuciones o concesiones negociadas... aumente con el desarrollo progresivo de su economía y el mejoramiento de su situación comercial y esperan en consecuencia participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General"<sup>33</sup>. En otras palabras, los países en desarrollo recibirán sólo temporalmente tal trato preferencial.

Si bien el "trato especial" a los países en desarrollo en el GATT, revela la importancia política creciente de estos países, los beneficios reales son muy limitados.

Una tercera excepción a la cláusula de la Nación Más Favorecida es el trato a los países socialistas. Si bien inicialmente se esperaba que el Acuerdo General estableciera un comercio abierto, independientemente del sistema político-social establecido en cada país participante, la práctica de la negociación arancelaria con los países socialistas ha demostrado una dificultad para llevar este propósito a la práctica.

Muchos de los países socialistas de Europa Oriental son Partes Contratantes del Acuerdo General, pero su comercio con los países miembros del GATT se rige por protocolos de adhesión que contienen condiciones y modalidades que no figuran en los protocolos

./.

de adhesión de otros países<sup>34</sup>. En particular, los países socialistas no pueden acogerse a los beneficios de la cláusula de salvaguardia prevista en el Artículo XIX. Otros países miembros del GATT se han negado a comerciar con esos países invocando el Artículo XXXV del GATT, por el cual el Acuerdo no es aplicable entre Partes Contratantes, cuando una de ellas "no consiente dicha aplicación".

Los países desarrollados de economía de mercado han sostenido que una economía de planificación centralizada representa en sí misma una barrera al comercio y por lo tanto la negociación basada en concesiones arancelarias mutuas no es aplicable. Por ejemplo, el protocolo de acceso de Polonia establece que, a cambio de recibir un trato de NMF de los miembros del GATT, Polonia se compromete a aumentar el valor de sus importaciones provenientes de los territorios de las Partes Contratantes en un porcentaje no menor al 7 por ciento anual<sup>35</sup>.

Un último conjunto de disposiciones que operan fuera de la cláusula de la Nación Más Favorecida fue aprobado en 1979 al terminar las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) de la Ronda de Tokio. En esa ocasión se aprobaron varios "códigos de conducta" sobre aspectos que no estaban precisados en los artículos del Acuerdo General, en materias como subsidios y derechos compensatorios, prácticas antidumping, compras gubernamentales, etcétera.

El problema que surgió fue cómo incorporar esos códigos al conjunto de derechos y obligaciones del GATT. Se decidió que los países firmantes de cada código se darían entre sí derechos especiales en términos de políticas específicas, consultas y solución de diferencias. El resultado ha sido la aparición de grupos de países con diferentes niveles de derechos. Esto constituye una ruptura de la cláusula de la Nación Más Favorecida, por la cual cualquier derecho o privilegio que se otorge a una de las partes debe hacerse extensivo a las demás. Varios analistas han afirmado que esta nueva práctica ha creado un sistema comercial distinto, al que llaman NCM/GATT<sup>36</sup>.

./.

b) barreras no arancelarias.

Uno de los más graves problemas del sistema comercial actual consiste en la violación al principio del GATT según el cual el único mecanismo de protección permitido es el arancel aduanero. Desde hace dos décadas se viene utilizando de manera creciente a las barreras no arancelarias (BNA's) como mecanismo de protección del mercado. La proporción de las importaciones totales de los principales países desarrollados sujeta a BNA's oscila entre 7 y 27 por ciento (cuadro 1). Paradójicamente, la intensificación en el uso de estas medidas coincide con la reducción de los aranceles en diversas negociaciones multilaterales. A últimas fechas, la aplicación de medidas como los acuerdos "voluntarios" de restricción a las importaciones y los acuerdos de "ordenación de mercados" es ya práctica habitual en muchos países. Estas medidas van contra el espíritu y la letra del Acuerdo General y constituyen un serio problema para el sistema de comercio multilateral. Varias razones permiten hacer esta afirmación.

En primer lugar, la aplicación de las BNA's tiene por objeto neutralizar los efectos de la ventaja comparativa. Estas medidas se aplican en los casos donde, debido al efecto de la ventaja comparativa, los productores del exterior desplazan a ciertos productores de un país. Esto, que de hecho es el procedimiento previsto por el sistema liberal, pues tiende a dirigir recursos hacia la producción más eficiente, es lo que ahora se detiene y obstruye. El asunto es particularmente preocupante porque su efecto acumulado es la creación de grandes sectores económicos ineficientes y, por otra parte, la desestimulación y decaimiento de los productores eficientes.

En segundo lugar, el uso de BNA's elimina la transparencia comercial que se buscaba con las medidas arancelarias. En un

./.

sistema comercial en el que abundan las BNA's la operación de los mercados no es predecible, y con ello el cálculo económico es sumamente difícil.

En tercer lugar, la violación de los principios del GATT que implica el uso de BNA's, establece una falta de credibilidad en las reglas del sistema multilateral de comercio y así pone en peligro su viabilidad.

Finalmente, la aplicación de estas barreras crea un mecanismo que tiende a autoreforzarse: por una parte, los sectores protegidos exigirán en el futuro más protección; por otra, los países afectados se sentirán con el derecho de responder de la misma forma al país que originalmente impuso la barrera, configurándose así un sistema de comercio cuyas leyes serán muy distintas de las del sistema liberal. Este sistema puede constituir un comercio "organizado", en cuanto su estructura responderá a las presiones políticas de los miembros que comercian, pero también puede constituir un proceso progresivo en el que las partes se apliquen mutuamente medidas restrictivas y desemboquen en un colapso comercial y una depresión económica.

Una BNA puede ser definida en general, como cualquier tipo de regulación gubernamental que introduce un trato desigual entre los bienes producidos en el interior y en el exterior de un país<sup>37</sup>. Las BNA's son de muy diversa índole y han sido clasificadas de distintas maneras. Aquí utilizaremos una clasificación elaborada por la Secretaría de la UNCTAD que consta de cinco categorías principales y 22 grupos de barreras, de acuerdo con el objetivo de las barreras<sup>38</sup>.

Un primer grupo está constituido por las medidas para-tarifarias, que consisten en la aplicación de cargas a los bienes impor-

tados, por encima del arancel, como, por ejemplo, los depósitos a la importación. Un segundo tipo de medidas tiene por objeto mantener el precio de los productos importados en un cierto nivel. Normalmente estos controles están asociados con conceptos como precio "justo", "normal" o "mínimo". Tal ha sido el caso del mecanismo de protección a la industria norteamericana del acero.

Un tercer grupo de BNA's está dirigido a controlar el volumen de los productos importados. Entre estas medidas se encuentran las cuotas a la importación, los acuerdos "voluntarios" de restricción de importaciones (tal como el Acuerdo Multifibras), la importación "condicional" de productos (sujeta, por ejemplo, a la compra de otro producto del país importador) y la prohibición total o parcial a la importación. Una cuarta categoría está constituida por requerimientos especiales, como formalidades de aduana tendientes a retardar la importación de ciertos productos, o requerimientos de calidad, seguridad y sanidad con fines proteccionistas. Finalmente, se encuentran otras medidas no-fronterizas, como por ejemplo, el subsidio a los productores que compiten con las importaciones, las compras gubernamentales exclusivamente a productos nacionales y otras donaciones que colocan a productores locales en situación ventajosa frente a los productores del exterior.

No hay una forma totalmente satisfactoria de medir la incidencia y el efecto de las BNA's debido a razones conceptuales y prácticas. Conceptualmente, es difícil distinguir entre barreras no arancelarias legítimas, como requerimientos de sanidad y calidad o impuestos compensatorios, de otras barreras que se utilizan como mecanismo de protección. Desde el punto de vista práctico, es difícil medir el efecto en el comercio de la incertidumbre que crean estas barreras, o bien cuantificar los flujos comerciales que existirían en ausencia de ellas<sup>39</sup>.

A pesar de los problemas anteriores, la Secretaría de la UNCTAD mantiene un inventario de BNA's, que a la fecha es la estadística más completa sobre la materia. En el cuadro 1 se presenta información sobre la proporción de las importaciones de varios países desarrollados sujetas a BNA's en 1983. El cuadro 2 presenta la incidencia de BNA's en ciertos grupos de productos, aplicadas por ciertos países desarrollados. El cuadro 3 muestra la aplicación de estas barreras por un grupo de países en desarrollo. De esta información se desprenden varias observaciones.

En primer lugar, se advierte que las BNA's son un mecanismo muy importante para la regulación de las importaciones. Suiza, por ejemplo, las aplica al 27.4 por ciento de sus importaciones; la Comunidad Económica Europea lo hace en el 17.3 por ciento de sus importaciones; Japón impone estas barreras a más del 10 por ciento de sus importaciones. Se advierten diferencias en la importancia que diversos países dan a estas medidas como mecanismos de regulación. Por ejemplo, Estados Unidos sólo aplica estas medidas al 6.9 por ciento de sus importaciones totales. De acuerdo con lo que se observa en otro estudio, la proporción cambia cuando se analizan exclusivamente las importaciones de productos manufacturados sujeta a BNA's. Esta es mayor en Estados Unidos (13 por ciento) que en Japón (7 por ciento), y mucho más alta en la Comunidad Económica Europea (15 por ciento)<sup>40</sup>.

Se ha encontrado mayor incidencia de estas medidas en ciertos sectores económicos. Por ejemplo, tal como se advierte en los cuadros 2 y 3, la agricultura es un sector de constante aplicación de medidas no arancelarias, tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo. Otros sectores altamente afectados son los del hierro y el acero y el de los textiles, controlado este último por el Acuerdo Multifibras.

./.

Los grupos de países cuyas exportaciones están sujetas a BNA's varían también de acuerdo con el país que aplica las medidas. Por ejemplo, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea aplican más estas medidas a los países socialistas de Europa Oriental y de Asia; Suiza lo hace mayormente con los países en desarrollo de Africa; Japón aplica estas medidas principalmente a los productos provenientes de países desarrollados y de países en desarrollo de América.

Los instrumentos de protección también varían de un país a otro. La Comunidad Económica Europea y Estados Unidos utilizan extensamente los acuerdos "voluntarios" de restricción de importaciones. Japón utiliza principalmente las barreras para-tarifarias y otras restricciones cuantitativas. Países como Israel, Grecia, Portugal y Hungría utilizan mecanismos más sencillos como depósitos a las importaciones y cargas adicionales a la importación. Los países en desarrollo son los menos "sofisticados" en el uso de las BNA's. El mecanismo de control de importaciones más utilizado es el arancel. Cuando hacen uso de BNA's, esos países recurren a mecanismos como prohibiciones o cuotas, que finalmente resultan más predecibles y, en esa medida, menos dañinos<sup>41</sup>.

La tendencia creciente en la aplicación de las BNA's ha sido universalmente reconocida, así como su extensión progresiva a nuevos sectores en los últimos años. A pesar de diversas iniciativas en instituciones como la OECD, la UNCTAD y el GATT, hasta ahora ha sido imposible detener esta tendencia creciente, que de acuerdo con estudiosos del tema, autoridades nacionales y funcionarios internacionales, pone en peligro al sistema multilateral del comercio<sup>42</sup>.

CUADRO 1

PROPORCION DE LAS IMPORTACIONES DE VARIOS PAISES  
DESARROLLADOS SUJETAS A BARRERAS NO ARANCELARIAS  
(PORCIENTOS DE LAS IMPORTACIONES TOTALES) (1983)

Grupos de países exportadores	Estados Unidos	Japón	CEE	Suiza	Suecia	Noruega	Austria
En desarrollo de América	7.3	18.5	27.7	36.3	32.2	21.7	37.7
En desarrollo de Africa	0.8	10.6	10.4	85.2	2.7	14.0	2.8
En desarrollo de Asia y el Pacífico	10.2	4.8	9.9	53.2	8.4	11.6	3.0
Socialistas de Europa Oriental	10.4	16.4	34.1	75.9	3.7	40.0	4.2
Socialistas de Asia	40.1	11.8	32.7	17.2	8.3	10.3	5.8
Países desarrolla dos de economía de mercado	6.8	19.9	19.7	22.7	4.5	10.1	6.7
Total	6.9	11.4	17.3	27.4	5.9	11.0	6.7

Nota: Se utilizó el inventario de barreras no arancelarias de UNCTAD. Los porcentos probablemente subestiman la incidencia real, debido a que las medidas muy restrictivas reducen el comercio sujeto a barreras no arancelarias y con ello, los porcentos correspondientes.

Fuente: UNCTAD, 1985(a), p.67.

INCIDENCIA DE BARRERAS NO ARANCELARIAS SELECCIONADAS  
EN ALGUNOS GRUPOS DE PRODUCTOS IMPORTADOS POR PAISES  
DESARROLLADOS SELECCIONADOS (PRIMERA PARTE DE 1984).

Grupo de productos	Porcentaje de importaciones afectado, provenientes de:		
	Países Desarrollados	Países en Desarrollo	Países socialistas de Europa Oriental y Asia
Agrícolas	41.2	38.6	42.8
Textiles y Vestido	23.9	51.0	50.4
Hierro y acero	43.7	39.0	51.4
Calzado	3.2	8.0	25.0
Maquinaria eléctrica	12.4	14.1	18.6

Nota: Vease cuadro 1.

Fuente: UNCTAD, 1985(b), p.12.

APLICACION DE BARRERAS NO ARANCELARIAS EN AREAS  
Y PAISES EN DESARROLLO (1984).

Tipo de barrera	Productos	Frecuencia de la aplicación	Proporción (%) de las importaciones cubiertas por BNA sobre las importaciones totales de:		
			Todos los países	Países desarrollados	Países en Desarrollo
Prohibición	Todos	11.2	5.9	7.2	3.4
	Agricultura	17.4	10.9	10.4	12.0
	Industrial	10.4	7.2	7.3	6.6
Cuotas y licencias	Todos	26.3	14.3	15.8	11.2
	Agrícola	27.6	19.8	20.7	17.5
	Industrial	26.0	16.3	16.0	17.6

Nota: Los países son Argentina, Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Camerún, Kenia, Malawi, Nigeria, Túnez, Filipinas, Arabia Saudita, Hong Kóng, República de Corea y Singapur.

Fuente: UNCTAD, 1985(b), tabla 5.

e) salvaguardias.

El estado actual de las discusiones internacionales sobre las salvaguardias es una expresión muy clara de la tensión que existe entre los procesos de la ventaja comparativa y el ajuste social. A finales de la década de los 1950's, el ingreso de Japón al GATT significó la presencia de un competidor sumamente eficiente en los productos textiles y del vestido. Otros productores, como Hong Kong, mostraron ser también altamente competitivos en esas ramas. Estados Unidos y otros países desarrollados habían ya reducido entre sí los aranceles a estos productos y vieron, de esta forma, sus industrias nacionales enfrentadas a una producción con la que no podían competir<sup>43</sup>.

Esos países, cuyas industrias textiles eran muy poderosas, decidieron buscar una salida. Sin embargo, el Acuerdo no la ofrecía. El Artículo XII permite tomar medidas de salvaguardia sólo en casos de problemas de balanza de pagos. El Artículo XVIII permite tales medidas en caso de políticas de desarrollo económico por países en desarrollo. Otros artículos, como el XXV y el XXXVIII implican una renegociación de los aranceles en los productos afectados, y una compensación. Finalmente, el Artículo XIX, si bien permite el establecimiento de limitaciones al comercio en caso de "perjuicio grave a la industria o peligro de perjuicio grave", contempla también un proceso por el cual los países cuyas industrias han sido afectadas pueden volver a elevar los aranceles en esos productos, luego de compensar debidamente a sus socios comerciales con otras concesiones equivalentes.

Tales disposiciones no presentaban una salida al problema. A juicio de Estados Unidos y otros países desarrollados una renegociación de aranceles implicaría, además de los problemas de compensar con otras concesiones, elevar aranceles a todos los países, incluso a

./.

los que no eran competitivos. Se requería imponer una limitación exclusivamente al comercio de los productos provenientes de los países super-competitivos, sin tener que elevar aranceles y compensar a otros productores menos eficientes. El problema que se planteaba era la aplicación "selectiva" de medidas de restricción al comercio, debido a que un productor resultaba super-competitivo. Sin embargo, eso estaba fuera de las reglas del GATT.

Para buscar una solución, Estados Unidos y otros países desarrollados acuñaron el término "desorganización de mercados", que se ría la base conceptual para poner en práctica tal discriminación. El concepto de desorganización de mercados requiere que varias condiciones se presenten simultáneamente: (a) un aumento sustancial y rápido o potencialmente rápido de importaciones de ciertos productos desde ciertos países; (b) que estos productos se ofrezcan a precios sustancialmente más bajos que los productos similares en el mercado importador, y (c) que la importación de los bienes provoque o amenace provocar daños serios a los productores nacionales. Este concepto supone que el país que ejerce la mayor competitividad lo hace sin intervención estatal o alguna otra política de reducción artificial de precios.

El concepto de desorganización de mercados fue estudiado en 1960, en el GATT, por un Grupo de Trabajo, el cual llegó a la conclusión que era conveniente que las Partes Contratantes reconocieran expresamente el problema de desorganización de mercados y establecieran procedimientos para facilitar su solución. Con esto, en realidad se estaba proponiendo un mecanismo para eliminar los efectos de la ventaja comparativa.

Si bien las Partes Contratantes del GATT no incorporaron tal concepto al cuerpo de disposiciones del Acuerdo, decidieron aceptar lo para limitar el comercio de los productos textiles y del vestido. Esto está expresado actualmente en el Acuerdo Multifibras. Bajo este

Acuerdo los países importadores desarrollados han negociado una serie de acuerdos bilaterales que restringen y regulan su comercio con cerca de 30 países en desarrollo.

El Acuerdo Multifibras constituye el establecimiento de leyes comerciales en el sector textil y del vestido distintas de las leyes liberales del comercio. Indudablemente es una erosión de las reglas multilaterales, y ha dado origen a conceptos que tratan de legitimar acciones proteccionistas en otros productos, como "importación a bajo costo", "productores de bajo costo", y "niveles aceptables de penetración de mercado". Aún más, las prácticas y los mecanismos que fueron incorporados en el Acuerdo Multifibras han sido extendidos a otros sectores, como el del hierro y el acero, los productos del cuero, los automóviles, y los artículos eléctricos y electrónicos<sup>44</sup>.

En las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NMC's) de la Ronda de Tokio, iniciadas en 1973, varios países desarrollados volvieron a insistir en la necesidad de incorporar el concepto de "selectividad" dentro del mecanismo de salvaguardias. No deja de ser contrastante cómo en esa ocasión los países desarrollados buscaban simultáneamente una liberalización comercial y una dispensa de ella a través de la salvaguardia selectiva. En las NCM's no fue posible acordar un sistema de salvaguardia selectiva, debido a la resistencia de muchos países con poco peso en la economía mundial que se consideraban posibles blancos de esas medidas<sup>45</sup>. Intentos subsecuentes han sido incapaces de incorporar este elemento al Acuerdo General. No obstante, las medidas proteccionistas selectivas se han convertido en un mecanismo habitual de protección.

Por ejemplo, en 1983 algunas medidas de este tipo fueron:

(1) un entendimiento por tres años entre la CEE y Japón, para que este último ejerza "moderación" en sus exportaciones de 10 productos

./,

manufacturados "sensitivos", incluyendo cláusulas que previenen precios o cantidades de las exportaciones; (2) ampliación a un cuarto año del acuerdo que limita las exportaciones de automóviles de Japón a Estados Unidos; (3) extensión del acuerdo bilateral de restricción de exportaciones de automóviles japoneses a Canadá; (4) acuerdos "voluntarios" de restricción de las exportaciones de carne de Australia, Canadá y Nueva Zelanda a Estados Unidos; (5) ampliación del rango de vigilancia y las restricciones que aplica Estados Unidos a sus importaciones de textiles provenientes de los países en desarrollo; (6) aumento de las acciones que imponen derechos compensatorios en Estados Unidos y la CEE, y (7) extensión de los acuerdos bilaterales de la CEE con sus proveedores foráneos de acero<sup>46</sup>.

La aparición de las medidas de salvaguardia selectivas revela la tensión entre los procesos que la ventaja comparativa genera y los cambios económicos que a su vez activan o desencadenan un ajuste social. La teoría económica casi no toca el problema del ajuste económico. De hecho, supone que el ajuste se da frente a la ventaja comparativa y que el costo de tal ajuste debe ser absorbido por cada país y cada industria desplazada. Tales supuestos podrían revisarse a la luz de los problemas anteriores.

Se supone que cada país absorberá el costo de su ajuste, debido a que los beneficios que recibirá del comercio internacional compensarán tal costo. No obstante, permanece la pregunta de la velocidad a la que debe presentarse este ajuste, y la posibilidad de que otros elementos necesarios para el ajuste estén presentes o no como recursos financieros, tecnología y mercados internacionales abiertos. Dentro de cada país, la teoría supone que los recursos liberados por cada industria desplazada deberán encontrar un mejor acomodo. Nuevamente queda la pregunta de si esto es posible o bien si el resto de los sectores sociales deberá compensar a ese sector por los beneficios que todos reciben a cambio de los costos que afronta exclusivamente un grupo de industrias<sup>47</sup>.

También el problema de las salvaguardias pone de manifiesto la vulnerabilidad del sistema multilateral frente a las presiones de miembros poderosos económica y políticamente. Las discusiones y medidas actuales se han llevado a cabo debido a la insistencia de países que tienen el peso político y económico necesario para hacer valer sus puntos de vista. Tal cosa no sería de esperar si países menos poderosos se enfrentaran a esos problemas.

f) otras omisiones y ambigüedades.

El Acuerdo General incluye varios aspectos ambigüos en cuestiones importantes como procedimientos para el trámite de las licencias de exportación, valoración en la aduana, obstáculos técnicos al comercio, subvenciones y derechos compensatorios, medidas anti-dumping y compras gubernamentales. En la NCM de la Ronda de Tokio se redactaron diversos acuerdos sobre estas materias, que tienen por objeto llenar esas lagunas. Como se veía antes, la incorporación de esos acuerdos al conjunto de derechos y obligaciones de las Partes Contratantes se ha hecho a través de la firma por cada una de ellas de códigos individuales, lo cual genera distintos grupos de países con diferentes derechos y obligaciones entre sí<sup>48</sup>.

Debe decirse que a pesar de que los "códigos" establecen reglas más precisas en varias áreas, no han podido, en varios casos, detener la aplicación de medidas proteccionistas. Un caso es el de los subsidios a la industria local, que puede permitirle ya sea exportar o competir desigualmente con una producción del exterior que no cuente con tal ayuda.

Otro caso es el de las compras gubernamentales. A pesar de que el código respectivo establece mecanismos para que las empresas locales y las foráneas se encuentren en pie de igualdad para reci

bir contratos gubernamentales, la evidencia muestra lo contrario. En 1982, por ejemplo, el 100% de las compras gubernamentales de Italia fueron hechas a proveedores italianos únicamente. En Francia el porcentaje de compras a proveedores locales fue de 99.9%; en Alemania Federal, de 99.7%; en Gran Bretaña de 98.3% y en Bélgica, de 96 por ciento<sup>49</sup>.

Debe decirse que la demanda del gobierno es un componente importante de la demanda total de un país, que alcanza entre el 7 y el 10% del PNB en la CEE. Este renglón está fuera de las reglas del comercio liberal<sup>50</sup>.

El Acuerdo General tampoco contiene disposiciones sobre otras prácticas que están o pueden estar en contraposición con las leyes del comercio liberal, como comercio intrafirma, prácticas comerciales restrictivas y trueque.

Se ha afirmado que el comercio intrafirma, que según algunas estimaciones alcanza el 40% de las transacciones en el comercio mundial, no se ajusta al juego liberal porque las empresas que toman parte en él no lo hacen libremente sino conforme a un modelo de planeación industrial<sup>51</sup>.

Diversas prácticas comerciales restrictivas, como el monopolio, los cárteles de exportación, o las empresas que coordinan sus estrategias internacionales para distribuirse el mercado mundial, están fuera del Acuerdo General. Estas prácticas, cuyo control sí estaba contemplado en la Carta de la Habana, no reciben tratamiento internacional<sup>52</sup>.

Finalmente, se encuentra el comercio por trueque, practicado especialmente, pero no sólo, por los países socialistas de Europa Oriental. Su monto alcanza el 5% del comercio mundial, tampoco cubierto por el Acuerdo General<sup>53</sup>.

./.

## g) solución de diferencias.

No hay en el Acuerdo General un procedimiento único y bien definido para solucionar diferencias entre las Partes Contratantes. En su lugar, el Acuerdo General contiene más de 30 procedimientos particulares, a los cuales hay que agregar otros procedimientos acordados posteriormente, que no figuran en el texto del Acuerdo, tales como el "Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia", y los procedimientos específicos de solución de diferencias incluidos en los "códigos de conducta" aprobados al fin de la Ronda de Tokio<sup>54</sup>.

La solución de diferencias en el GATT no es un "proceso legal", en el cual una entidad imparcial emite un fallo conforme a la ley al cual las partes en conflicto deben sujetarse. En su lugar, en el GATT existe un procedimiento "quasi-jurisdiccional" por el cual las partes involucradas en una diferencia entran en consultas a través de diferentes etapas, hasta alcanzar una "conclusión mutuamente satisfactoria".

El carácter quasi-jurisdiccional del sistema de solución de diferencias mencionado ha sido descrito por el Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia de la siguiente forma: "El propósito común de todos los procedimientos para la solución de diferencias (en el GATT) no consiste en asegurar el apego a la ley desde un punto de vista estricto, sino en llegar a un acuerdo aceptable a las partes involucradas. Por lo tanto, no se busca calificar la violación de una regla, ni mucho menos castigarla, sino se trata de restaurar el equilibrio de ventajas en el comercio entre las partes. Se considera que este equilibrio se restaura cuando las partes logran un acuerdo. En consecuencia, las consideraciones relativas a la voluntad de las partes, y a su acuerdo, preceden a las consideraciones sobre

el apego a las reglas legales. Esto lleva a un acuerdo principalmente negociado que toma en cuenta consideraciones legales, pero no necesariamente las convierte en el factor decisivo"<sup>55</sup>.

Hay varios elementos comunes en las distintas instancias de solución de diferencias del Acuerdo General. Normalmente, se suceden progresivamente, constituyendo recursos escalonados de solución. Ellos son:

i) consultas bilaterales en las que cada parte contratante "examinará con comprensión las representaciones que pueda formularle cualquier otra parte contratante"<sup>56</sup>;

ii) la solicitud a una entidad o persona adecuadas que interpongan sus "buenos oficios" para la reconciliación de las diferencias que subsistan entre las partes<sup>57</sup>;

iii) la solicitud de las partes contratantes de que establezcan un grupo especial que analice el problema y emita una "opinión consultiva". Luego de esto, las partes contratantes emiten una "recomendación"<sup>58</sup>;

iv) la "autorización" de las partes contratantes a una o varias partes a suspender, con respecto a una o más partes, la aplicación de todas las concesiones que las circunstancias haga necesaria<sup>59</sup>.

En las instancias anteriormente mencionadas se advierte que el procedimiento para la solución de diferencias desemboca en un mecanismo de negociación y no en un "proceso legal". Tanto las instancias i) como ii) constituyen diferentes modalidades de negociación entre partes. Sobre la instancia iii) debe mencionarse que las partes contratantes, que constituyen una entidad política, son llamadas a dar una "recomendación", en lugar de que lo haga un cuerpo jurisdiccional. Esta recomendación no constituye un fallo y en términos legales los países no están obligados a seguir sus recomendaciones.

Así ha ocurrido, por ejemplo, cuando Estados Unidos se negó a adoptar las recomendaciones de un grupo sobre diferencias con la Comunidad Económica Europea relativas a condonaciones de impuestos por exportación<sup>60</sup>. Finalmente, la instancia iv) no se ha utilizado sino una sola ocasión, aunque, obviamente, constituye un arma que puede ser utilizada con más eficiencia por los países con mayor peso en la economía mundial.

La principal ventaja del procedimiento anterior es que las Partes Contratantes no entregan la facultad de decidir sobre sus diferencias a una instancia superior. Entre las desventajas, se ha mencionado que en una negociación el poder relativo de las partes puede afectar tanto o más que el mérito de los argumentos en cuestión. Igualmente, el establecimiento de un caso no fija antecedentes jurídicos para otros casos futuros, no sólo porque el arreglo depende de la voluntad de las partes sino porque el procedimiento es llevado a cabo por las partes sin una regla de transparencia específica. Finalmente, se ha mencionado que la negociación puede vincular otros elementos además de las diferencias en cuestión<sup>61</sup>.

Debido a esto se ha dicho que el GATT es una institución "flexible", "pragmática", donde los elementos legales no obstruyen la solución realista de intereses. Se han formulado diversas quejas sin hasta ahora lograrse una solución satisfactoria<sup>62</sup>.

Debe mencionarse también que la ausencia de un mecanismo de solución de controversias eficiente también existe en otros foros. Esto se debe a que las naciones frecuentemente se rehúsan a delegar soberanía. No obstante, este problema continúa siendo uno de los que reclaman solución urgente en el GATT.

h) sectores excluidos del comercio liberal.

El sistema comercial que hemos descrito se aparta en varios aspectos del patrón liberal. Sería difícil establecer el porcentaje del comercio actual sujeto a reglas diferentes de las liberales. Varios de los sectores más afectados por medidas proteccionistas tienen una gran importancia relativa, como el comercio agrícola, al que corresponde el 15% del comercio total; el comercio automotriz, con el 7%; el de los textiles y las prendas de vestir con el 6%, y otros<sup>63</sup>. A continuación se exponen sucintamente estos sectores.

i) Productos agrícolas.

Desde la negociación inicial del Acuerdo General, el sector agrícola fue exento de las obligaciones normales de eliminación de barreras no arancelarias. El Artículo XI, sección 2, establece claras limitaciones a la eliminación de las barreras no arancelarias en los productos agrícolas y pesqueros. Posteriormente, esta exención, promovida inicialmente por Estados Unidos, fue ampliada a "pe<sup>ti</sup>ción" de ese mismo país en 1955 en una excensión, por el Artículo XXV, que permite a Estados Unidos no someterse a las reglas del GATT en materia de agricultura. El proceso continuó con la eliminación de concesiones en ese sector por parte de la CEE, y ha sido reforzado posteriormente por las disposiciones especiales del ingreso de Suiza al GATT, que la eximen también de obligaciones en ese sector, y por el casi nulo avance de las negociaciones comerciales multilaterales en esa área<sup>64</sup>. De esta forma, el comercio agrícola, que comprende actualmente el 15% del comercio total, está fuera de las reglas liberales del GATT.

Hoy en día los objetivos de los principales países que comercian en el sector agrícola, que son los países desarrollados, están muy lejos de la liberalización comercial. Los objetivos son (a) garantizar a los productores agrícolas de los países desarrollados

ingresos comparables con los ingresos en otros sectores económicos, (b) lograr una autosuficiencia alimentaria, y (c) retener la fuerza de trabajo en las áreas rurales. Estos objetivos con frecuencia se encuentran enfrentados al de liberalización comercial<sup>65</sup>.

En la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, se han establecido diversos mecanismos para proteger la agricultura, a través de la política agrícola común (PAC). El principal mecanismo de protección de esta política es el impuesto a la importación, que protege al consumidor menos eficiente. De esta forma, los productos más eficientes generan excedentes, que hacen necesarios nuevos esquemas de subsidio a la exportación.

En la CEE, los altos precios de los cereales han producido un aumento dramático en la importación de los substitutos de cereales, tanto así que ahora el comercio de los substitutos de cereales, que antes había tenido un régimen liberal, está también en peligro de ser controlado por acuerdos<sup>66</sup>.

Las políticas agrícolas han creado un alto nivel de aislacionismo en los mercados agrícolas de los países desarrollados. Por ejemplo, los precios internos de carne y trigo en la CEE son 25% superiores a los internacionales; los de azúcar y maíz son superiores en 100%; en Japón, las diferencias van de 25 a 50% en trigo y de 100 a 200% en arroz, soya, azúcar y carne bovina. En 1981 los pagos por subsidios a la exportación de productos lácteos de la CEE superó los 2 mil millones de unidades europeas de cuenta (UECs). Varios productores han encontrado dificultad al competir con la producción subsidiada de la Comunidad Económica Europea<sup>67</sup>.

ii) textiles y del vestido.

El sector textil y del vestido ha estado sujeto desde hace más de 20 años a un régimen distinto del liberal. En 1961 se

./.

firmó el Acuerdo de corto plazo sobre textiles de algodón, que dio origen, al año siguiente, al Acuerdo de largo plazo sobre textiles de algodón. Entre las razones que dieron origen al acuerdo, se han mencionado el deseo de evitar una legislación interna en Estados Unidos que estableciera mayores restricciones a la importación; el pago del Presidente Kennedy al sector textil por su apoyo electoral en 1960 y por su aceptación a las negociaciones multilaterales de la llamada ronda Kennedy, y el deseo de evitar dar la imagen de violación a las reglas del GATT, mediante un acuerdo supuestamente legal<sup>68</sup>.

A principios de los 1970's, Estados Unidos llegó a un acuerdo con sus principales vendedores de textiles sobre exportaciones de fibras sintéticas y de lana. Como estas restricciones no estaban contempladas en el acuerdo anterior, Estados Unidos presionó para la firma de un nuevo acuerdo multifibras (AMF) a partir de enero de 1974.

Luego de sus diversas transformaciones, el AMF es indudablemente un instrumento proteccionista que viola los principios del GATT. El protocolo de 1981 establece restricciones al comercio de textiles, cuotas de exportación y reduce la flexibilidad de la producción y el comercio. Lo que existe ahora en el sector de los textiles es una maquinaria sumamente compleja de restricciones comerciales, complejidades burocráticas y barreras al comercio, que perjudica a los exportadores e impone un mayor precio a los consumidores<sup>69</sup>.

iii) productos de la industria del acero.

El comercio del acero también ha sido sustraído de las reglas liberales. El movimiento se puso en marcha en 1968 cuando el Gobierno de Estados Unidos llegó a un acuerdo con Japón y la CEE para limitar las exportaciones que estaban dañando a las empresas norteamericanas. Al igual que en el caso de los textiles, se supuso que un acuerdo de restricción comercial en esta rama sería menos oneroso que

./.

una legislación interna norteamericana más restrictiva. En ese momento un grupo de legisladores norteamericanos había propuesto la imposición de cuotas a la importación durante 5 años.

En estas condiciones los países europeos y Japón juzgaron más conveniente firmar un acuerdo de restricción voluntaria a las exportaciones (RVE). A medida que se fueron presentando transformaciones en el sector del acero norteamericano, se sucedieron otros acuerdos en los años siguientes. En 1977 el acuerdo RVE fue sustituido por un mecanismo que establecía una serie de precios de referencia por debajo de los cuales automáticamente se establecía una investigación de los productores, que presumía la existencia de prácticas desleales de comercio. En la CEE se estableció un sistema parecido para limitar las exportaciones japonesas.

En 1980 el sistema de mecanismo de precio automático entró en crisis al ser atacado por las propias empresas norteamericanas, y fue eliminado. Posteriormente, se estableció un nuevo mecanismo que fue eliminado a su vez en 1982. En los distintos planes han intervenido las empresas norteamericanas, las japonesas, las de la Comunidad Económica Europea y las de otros países. Se han discutido y acordado límites de exportación en cada tipo de acero, márgenes de precios permitidos y otros<sup>70</sup>.

Como resultado, el acceso del acero a los dos mayores mercados de acero del mundo está controlado por razones no económicas. Estas políticas inevitablemente elevan los precios en el mercado norteamericano y europeo y desestimulan la producción de otros exportadores potenciales.

iv) automóviles.

En el sector automotriz se advierte el mismo fenómeno. Durante los 1970's, la industria automotriz japonesa fue dominando

./.

gradualmente porcentajes crecientes del mercado norteamericano hasta lograr más del 20% en 1980. No obstante, su avance en otros países es mucho menor. En Francia es del 2.9%, en Italia del 0.1%, en Alemania del 10.3% y en el Reino Unido del 12%. Sin embargo, lo anterior no se debe sino a restricciones comerciales. La muy baja penetración japonesa en el mercado automotriz italiano se explica por el acuerdo que ambos firmaron en 1960 de limitar sus exportaciones a 2,200 unidades al año. El Reino Unido firmó en 1976 un acuerdo de restricción voluntaria de exportación (RVE) con Japón, en el que limitaba su penetración al 11% del mercado británico. El gobierno francés hizo lo propio en 1977, mediante un límite del 3%.

Estados Unidos en 1981 firmó un acuerdo de RVE con Japón que establecía un límite de 141,000 unidades. También ese año la República Federal de Alemania limitó la penetración de los automóviles japoneses a ese país al 10% del mercado; en ese año Canadá, Holanda y Bélgica establecieron acuerdos de congelación del número de unidades exportadas a sus mercados por Japón.

Lo anterior ha puesto en funcionamiento efectos secundarios por los cuales las empresas japonesas tratan de establecer inversiones en los mercados que no pudieron controlar a través de exportaciones directas, lo cual ha dado lugar a un complejo proceso de negociaciones en el que toman parte funcionarios gubernamentales, ejecutivos de empresa y representantes laborales, en un proceso cuyas reglas son muy distintas de las del juego liberal<sup>71</sup>.

Una última fase de este proceso ha ocurrido recientemente al decidir Estados Unidos "suspender" el acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones con Japón, en febrero de 1985. Japón, sin embargo, decidió unilateralmente mantener ciertas restricciones a la exportación de autos a Estados Unidos "en interés de las relaciones comerciales armoniosas con Estados Unidos". De acuerdo a algunos

analistas, esto es explicable, no sólo porque las cuotas eximían a las empresas individuales japonesas del riesgo de competir entre ellas, y les mantenían una cómoda y jugosa tasa de ganancia, sino también porque promovían el poder del Ministerio de Industria y Comercio Internacional de Japón, al darle la capacidad de distribuir las cuotas entre empresas automotrices. El asunto continuó complicándose al considerar Estados Unidos que la nueva asignación de cuotas japonesas era "excesiva", a pesar de haber precisamente suspendido el Acuerdo de restricción de exportaciones<sup>72</sup>.

v) otros productos.

El sector de artículos eléctricos y electrónicos también ha sido objeto de acuerdos de ordenamiento de mercados. Estados Unidos estableció un acuerdo en 1979 con Corea y Taiwan sobre televisores a color. Francia, Italia y el Reino Unido han establecido también otros mecanismos para limitar el comercio de diversos artículos eléctricos y electrónicos<sup>73</sup>.

### 3. La dinámica del proteccionismo.

#### a) vacío en la teoría económica.

Cuando Keynes en 1926 criticaba al laissez-faire mencionaba que un aliado de este principio era la baja calidad de las propuestas divergentes, como el proteccionismo<sup>74</sup>. En realidad, hasta ahora no se ha desarrollado una fundamentación teórica general del proteccionismo, sino más bien se han mencionado ciertos casos -excepciones al sistema liberal- en los que el proteccionismo está justificado.

En general, existe un acuerdo en los beneficios del comercio internacional en varios aspectos<sup>75</sup>:

- i) en el consumo, por la mayor capacidad de compra que tiene la población al contar con productos a más bajos precios;
- ii) en la producción, por la reasignación de recursos a actividades más productivas, de acuerdo con la ventaja comparativa;
- iii) en las economías de escala, con la reducción de los costos que trae el aumento del volumen de producción y la generación de áreas especializadas de producción;
- iv) en la estabilidad interna de precios, al mantener bajos los precios de los productos importados, en relación con el nivel de precios interno, así como al romper la espiral precios-salarios;
- v) en la estabilidad macroeconómica, al crear un sector que no está sujeto a las oscilaciones macroeconómicas internas.

El pensamiento proteccionista no ha negado estos beneficios, pero considera que la política comercial es un instrumento eficiente, a través de la protección, en varios casos como<sup>76</sup>:

./.

i) el apoyo a la industria naciente, al permitir el desarrollo de industrias que no podrían surgir debido a la competencia del exterior;

ii) la creación de empleo, al generar empleo en áreas que, por el comercio, quedarían en manos de la industria o la agricultura del exterior;

iii) la promoción de la acumulación de capital, al favorecer el desarrollo de una industria local, con inversiones propias;

iv) la mejor distribución del ingreso, al permitir el establecimiento de industrias medianas y pequeñas que serían de otra forma desplazadas por la competencia del exterior;

v) el crecimiento económico, como un argumento compuesto, que incluye a la industria naciente, la acumulación del capital y la creación de empleos.

A lo anterior hay que agregar el argumento no económico de la seguridad nacional, según el cual es necesario mantener en un país la producción de ciertos bienes como prevención ante bloqueos o chantajes comerciales del exterior.

Las últimas investigaciones, tanto teóricas como empíricas han llegado a conclusiones diferentes. La teoría moderna ha encontrado que generalmente la política de protección constituye una medida poco eficiente para llevar a cabo los objetivos anteriormente establecidos y que existen, en caso de buscarse tales fines, otras políticas más eficientes para ello. Se ha llegado a esta conclusión a partir de un análisis de los costos y beneficios de las distintas políticas, encontrándose que la intervención en el comercio normalmente genera otros desequilibrios que resultan más onerosos que el beneficio que crea. Contrariamente, políticas como las de subsidios o impuestos internos generales han mostrado mucha mayor eficiencia para el logro de esos objetivos<sup>77</sup>.

Por ejemplo, en el caso de la industria naciente, el objetivo de la protección constituiría en dotar de un margen mayor de ingreso a la industria en cuestión para compensarla del beneficio que

rinde a la economía en su conjunto en términos, digamos, de adelanto tecnológico. La política de protección, al elevar el costo de los productos competitivos, vía tarifas o cuotas, de hecho crea un impuesto en favor de la empresa protegida. El impuesto o ingreso adicional es percibido por todas las empresas de la industria, entre las que puede haber alguna que no promueve el adelanto tecnológico. Una política más eficiente en tal caso sería un subsidio a la investigación y el desarrollo, u otra política en favor de la tecnología en esa industria. De esta forma no se elevaría el precio de los bienes producidos por esa industria ni se privaría a los consumidores potenciales -o aún a los productores en fases sucesivas- de un bien a bajo costo<sup>78</sup>.

Por otra parte, existe ya una voluminosa bibliografía que expone la experiencia de diversos países frente a distintas políticas comerciales, en particular de liberalización comercial y de protección. Prácticamente todos los estudios han demostrado que los países que mayormente aplican políticas comerciales de protección registran tasas inferiores de crecimiento y muestran una mayor incidencia de problemas en la balanza de pagos, y de inestabilidad macroeconómica<sup>79</sup>.

Recientemente se han presentado nuevos argumentos en favor de la política nacional de protección, por el Grupo de Cambridge sobre Política Económica (CEPG). A partir del supuesto de que las tasas de salario real no descenderán en condición de desempleo, el CEPG considera que una devaluación, por ejemplo, no tendrá efecto importante en el empleo ni en la producción, pero sí en el nivel de precios, con lo cual una devaluación generaría únicamente presiones inflacionarias. Por esta razón, el CEPG propone el uso extensivo de la política de protección. Sin entrar a discutir los detalles de esta teoría, sólo podemos mencionar que hasta ahora no se han podido

comprobar empíricamente sus supuestos ni tampoco la validez de sus propuestas<sup>80</sup>.

b) proceso social.

Hemos visto que aunque el proteccionismo se ha quedado con pocos argumentos teóricos, la tendencia a aplicar medidas de protección continúa o aún se recrudece. La razón de esto debe buscarse en el proceso social que les da origen y no en los argumentos que pretenden legitimarla.

En el interior de la economía se han encontrado dos factores que favorecen al proteccionismo. En primer lugar, la asimetría entre el poder político de los trabajadores empleados y los trabajadores por emplear. Los trabajadores que pueden ser desplazados por la competencia del exterior, son individuos concretos y muchas veces organizados, cuyo desplazamiento se ve compensado por el empleo que se crea en otras ramas de la economía y en otras empresas. Opuestamente, los trabajadores por emplear no son concretos ni están organizados y en esa medida es más fácil que los primeros ejerzan una presión política sobre la sociedad. Igualmente, existe una asimetría entre el poder político de las industrias por desplazar y las industrias por surgir. Una industria que se ve amenazada por la competencia del exterior puede acudir a diferentes instancias para lograr protección, mismas que difícilmente existen para una empresa que sería creada en caso de que los recursos que actualmente ocupa la otra empresa quedarán liberados. Estas dos asimetrías generan un ambiente político en el cual las fuerzas proteccionistas están mejor organizadas y pueden generar mayores presiones que las fuerzas o los sujetos que se verían beneficiados por la liberalización comercial. Adicionalmente, el dotar a un grupo de industrias de protección, establece un precedente político o legal que puede ser invocado por otros grupos en casos subsecuentes<sup>81</sup>.

En la escena internacional encontramos también elementos políticos que favorecen al proteccionismo. El primero es la inexistencia de un mecanismo de disciplina internacional. En un estado nacional existen mecanismos por los cuales una decisión mayoritaria puede ser impuesta a una minoría. Esto no existe en el terreno internacional. Si un país no está de acuerdo en adoptar ciertos objetivos internacionales que beneficien a la comunidad internacional, el país en cuestión estará en libertad de rechazar tales propuestas. Lionel Robbins menciona que éste es uno de los aspectos en los que los clásicos mostraron menos clarividencia, al suponer que la sociedad internacional podría comportarse de la misma manera que un estado nacional<sup>82</sup>.

Lo anterior recuerda que los períodos de libre comercio, tales como el principio de la segunda mitad del siglo XIX y la post guerra de la Segunda Guerra Mundial han coincidido con los momentos en que un sólo país ejerce el liderazgo económico y político mundial y así actúa como sujeto que garantiza la observancia de las reglas del sistema de libre comercio.

En segundo lugar, existe en la escena internacional una asimetría en la capacidad de los miembros de romper las reglas. Los miembros más fuertes tienen una mayor capacidad de romper las reglas que los miembros menos fuertes, justamente debido a que no existe en el sistema un mecanismo "legal" de solución de diferencias. Esto permite que ciertos países tengan la capacidad de romper las reglas y de impedir que otros hagan lo mismo, y así se sientan en mayor libertad de practicar el proteccionismo.

También en la escena internacional es difícil establecer un "equilibrio mutuo de ventajas" como punto de referencia para la satisfacción de los países en las negociaciones comerciales internacionales. El equilibrio de ventajas se establece cuando los países

declaran encontrarse satisfechos. Esto puede generar un estado permanente de demandas y contrademandas con el que ciertos países pretenden acomodar sus medidas proteccionistas a través de presión en la negociación.

Los elementos anteriores demuestran que existen en el sistema político nacional e internacional factores que promueven el proteccionismo. La historia económica demuestra que la incidencia del proteccionismo aumenta en los tiempos de crisis o de presión económica<sup>83</sup>. Tal ha sido el caso de la década de los 1880's, 1930's y recientemente en 1970. Se ha visto que en estos momentos las presiones proteccionistas tienen más impacto en la sociedad, probablemente debido a que empresarios y trabajadores de las industrias que podrían ser desplazadas por el comercio internacional, consideran poco factible una reasignación en tiempos de crisis, y así se resisten al cambio económico.

Al parecer existen límites a la coexistencia entre liberalismo y proteccionismo. A partir de cierto umbral los países que mantienen un sistema de libre comercio y se ven enfrentados a políticas proteccionistas de otros países, tienden a adoptar también políticas proteccionistas. El caso del comercio mundial en la década de los 1930's ilustra lo anterior, cuando se estableció un proceso de retroalimentación internacional del proteccionismo. También sabemos que una vez iniciados estos procesos, es difícil revertirlos. Tanto los procesos proteccionistas que se iniciaron en 1880 como los de 1930 tuvieron que esperar a una reorganización comercial internacional, luego de una guerra, para volver a un sistema de libre comercio.

./.

#### 4. Hacia un consenso en favor del comercio liberal.

##### a) la promoción del consenso.

Hemos visto que al abrirse las puertas al comercio internacional se ponen en marcha dos procesos. El primero de ellos, la ventaja comparativa, implica un cambio en la importancia relativa de industrias, sectores económicos, uso de recursos, grupos sociales e individuos. El segundo proceso es el ajuste social, por el cual los individuos y grupos de individuos tratan de defender sus intereses en el ambiente cambiante impulsado por la ventaja comparativa.

No debe pensarse que el ajuste social es "ilegítimo", o que las fuerzas que tratan de detener el efecto de la ventaja comparativa no deban tener lugar en la sociedad. El ajuste social debe verse como una de las facetas del comercio internacional, que requiere atención. Además, así como los individuos o grupos pueden ejercer presiones proteccionistas, los países -al adoptar tales objetivos- pueden también ejercerlas. No se puede suponer que los países "deban" actuar en una forma o en otra, aún suponiendo que tal posición favorezca exclusivamente a algunos grupos sociales en el interior.

Con esto llegamos a una consideración sencilla pero importante: el comercio liberal, considerando sus dos procesos, no es una fuerza que tienda a una expansión o a un equilibrio automáticos. Existen más bien, varios equilibrios posibles de acuerdo con la fuerza relativa de los dos procesos descritos. Por esto es importante la promoción de un consenso nacional en favor del comercio internacional. Ella parte del reconocimiento de que el comercio internacional tiene un área social y que para promoverlo debe actuarse en ese área.

./.

b) tareas en el área nacional.

Puede pensarse en dos tareas básicas que deben realizarse en el área nacional para promover un consenso en favor del comercio liberal. La primera consiste en restablecer el equilibrio político entre la acción que pueden desempeñar grupos sociales para buscar protección y la fuerza de la sociedad para resistirla. Una segunda tarea consiste en que cuando se decida atender las demandas de un grupo social que solicite protección, se proceda como en caso de una "distorsión interna", sin prejuzgar que en el control del comercio internacional se encuentra la respuesta al problema.

Para eliminar la asimetría entre la capacidad política de ciertos grupos para buscar protección y la de la sociedad en su conjunto para evitarla, deben buscarse esquemas que den a conocer a la sociedad en su conjunto el costo de la protección que se otorga a sectores económicos específicos, en términos de consumo, empleo, inversión, modernización, etcétera. Se podría dar a conocer a la sociedad además el costo alternativo de la protección solicitada o concedida en el pasado, frente al que se derivaría de otras medidas correctivas. De esta forma la sociedad conocería no sólo el costo "total" de la protección concedida -esto es, los beneficios sociales perdidos en relación con una política de libre comercio-, sino también el costo "alternativo", o sea la diferencia entre el costo de la protección y el costo de otras políticas más adecuadas<sup>84</sup>. Esto redundaría en un rechazo social de la protección, o sea, una modificación del "óptimo social" de la protección.

De aquí se desprende el segundo tipo de tarea, que consiste en no establecer en el interior de la economía una diferencia de trato social de acuerdo con el "origen" de los problemas. En otras palabras, los problemas deben enfocarse como "distorsiones internas", sin prejuzgar que la solución de un problema se encuentra en el área donde presuntamente tuvo origen<sup>85</sup>.

./.

c) la promoción del consenso versus otras propuestas.

La idea de promover el consenso nacional en favor del comercio internacional presenta algunas diferencias con otras propuestas que buscan hacer frente al proteccionismo. En esta parte, sin resaltar las muchas afinidades que existen con esas propuestas, identificaremos las principales diferencias.

i) teoría de las distorsiones internas.

Tal como se ha visto en la sección 3, la teoría económica moderna ha analizado los diferentes argumentos en favor del proteccionismo, encontrando que muy pocos de ellos constituyen una justificación valedera desde el punto de vista técnico. De acuerdo con esta teoría, la oposición tradicional entre intervención gubernamental en la economía y libre comercio, se ha roto. En palabras de Corden:

"Puede pensarse que existen muchas razones para que el gobierno intervenga en la economía -para mantener pleno empleo, para promover una distribución del ingreso deseable, para ajustar la asignación de recursos y los patrones de consumo a la luz de economías y deseconomías externas, etcétera- y a pesar de esto, aún puede uno pensar que 'el comercio libre es lo mejor'.

El argumento es simplemente que la intervención en el comercio puede no ser la mejor forma de resolver los diferentes problemas mencionados, puesto que ellos son básicamente producto de 'distorsiones internas' y no de 'distorsiones comerciales'"<sup>86</sup>.

Como puede verse, la teoría de las distorsiones internas armoniza los argumentos en favor del libre comercio con la posibilidad de ejercer intervenciones en la economía, tales como aquellas en favor del pleno empleo, la distribución del ingreso, etcétera. De

acuerdo con esta teoría, la antítesis liberar/proteger queda rota puesto que la protección, antes utilizada para promover objetivos económicos internos, es una política poco eficiente para resolver esos problemas.

La teoría de las distorsiones internas no pretende proponer la respuesta que debe dar la sociedad ante las presiones proteccionistas. Lo que dice es que si tal respuesta se da y es óptima, normalmente será distinta de la comercial. En cambio, cuando hablamos de la promoción del consenso en favor del comercio internacional, proponemos que en general el proteccionismo se enfrente, primero como asunto social -que requiere primordialmente una respuesta social- y segundo, como distorsión interna.

ii) proteccionismo y ajuste estructural.

En las discusiones que se han llevado a cabo en los últimos años en la UNCTAD se ha acuñado el concepto "proteccionismo y ajuste estructural". De acuerdo con la Secretaría de la UNCTAD:

"La fuerza que ha impusado los progresos económicos logrados en los dos últimos siglos ha sido la transferencia de recursos productivos... Al cambiar la estructura de la producción, también cambió la estructura del empleo...

Los ajustes estructurales... parecen a primera vista ser iguales a los cambios estructurales. Sin embargo, hay una importante distinción. El término 'ajuste' pone de relieve que los cambios pueden entrañar costos privados y sociales difíciles de absorber; que hay que redistribuir la mano de obra en los nuevos sectores de actividades; que se pueden reducir rápidamente los beneficios de los sectores en decadencia, etcétera.

./.

La finalidad de las políticas de ajuste estructural es permitir que se introduzcan los cambios estructurales necesarios en la medida en que sean socialmente óptimos, reduciendo al mínimo los costos sociales que impliquen tales cambios... Se puede definir el ajuste estructural como la transformación de las estructuras nacionales de producción y la asignación de los factores de forma socialmente óptima como resultado de las variaciones de las ventajas relativas puestas de relieve por unas corrientes comerciales libres" <sup>87</sup>.

De acuerdo con la Secretaría de la UNCTAD las políticas de ajuste estructural deben tener por objeto intervenir en el sentido y en la velocidad del ritmo del cambio estructural. Por ejemplo, si el objetivo es retrasar el cambio estructural, las medidas que se adopten pueden ser la dotación de subsidio a la industria afectada o la protección. La Secretaría de la UNCTAD habla también de medidas "positivas" en favor del cambio estructural, como la "asistencia que no desorganice innecesariamente la estructura de precios y que al mismo tiempo aliente a los factores de la producción no competitivos a trasladarse a actividades que sean internacionalmente competitivas". Tales medidas tomarán normalmente la forma de una subvención <sup>88</sup>.

Las principales diferencias con este enfoque son tres. En primer lugar, la propuesta de ajuste estructural parece suponer que las presiones proteccionistas (o sociales derivadas del cambio estructural) reciben una respuesta en términos de política económica. La propuesta que presentamos aquí más bien consiste en evitar tal respuesta. El promover un consenso en favor del comercio liberal implica fortalecer las resistencias sociales ante las presiones proteccionistas, y en esa medida, consiste en dar una respuesta social a un problema social.

En segundo lugar, las políticas de ajuste estructural presuponen un "óptimo social" fijo, a partir del cual se debe graduar el cambio estructural con las políticas de ajuste. En nuestro caso,

consideramos al "óptimo social" como otra variable susceptible de modificación. Es más, al suponer que en general el comercio internacional ejerce una influencia positiva en la economía de un país en su conjunto, podemos suponer que una tarea de difusión del problema puede crear un consenso en favor del comercio y así modificar el "óptimo social".

Finalmente, la política de ajuste estructural supone un cierto vínculo entre el origen del problema en cuestión -el sector externo- y el tipo de solución. Tal es el caso de las políticas para "retardar" el cambio estructural. En nuestra propuesta, el grupo que obtenga apoyo social debe recibir tratamiento igual que otros grupos, esto es, como frente a una "distorsión interna", lo cual no interfiere con el cambio estructural (véase cuadro 4).

d) el fortalecimiento del sistema internacional.

Al considerar el área internacional se debe ser necesariamente menos ambicioso, pues en ella no puede haber un "interés general" al que necesariamente deban someterse las partes. Por esta razón, las medidas que se propongan deben, más que nada, aspirar a contar con el apoyo de todos los miembros del sistema de comercio internacional.

Una primera medida general podría ser el reforzamiento del consenso internacional en favor del comercio liberal, con algún tipo de compromiso en cada país de promover tal consenso social en su interior. Esto tendería a reducir las presiones proteccionistas que enfrenta cada país, y así crearía un ambiente internacional más favorable.

./.

## CUADRO 4

DIFERENCIAS ENTRE LAS PROPUESTAS QUE BUSCAN  
HACER FRENTE AL PROTECCIONISMO

Pregunta	Teoría de las distorsiones internas	Políticas de ajuste estructural	Promoción de consenso en favor del comercio
¿Qué origen tienen las peticiones proteccionistas?		- social, que proviene del cambio estructural	- social, que proviene del cambio estructural
¿Qué respuesta debe darse a las peticiones proteccionistas?		- moderar el cambio estructural conforme al "óptimo social"	- modificar el "óptimo social" - enfocar problemas como distorsión interna
¿Qué medidas de política serán óptimas (o necesarias)?	- generalmente no comerciales	- dependen del sentido del ajuste - las "positivas" son generalmente subsidios	- dar a conocer el costo social de la protección y el costo alternativo frente a otras políticas.

Entre otras medidas que podrían adoptarse se encuentran:

i) el fortalecimiento de la Cláusula de la Nación Más Favorecida, que es una de las bases del sistema liberal, sin la cual difícilmente podría mantenerse la credibilidad y operabilidad del sistema;

ii) el dotar de mayor precisión a las reglas internacionales, particularmente en las áreas que hoy presentan mayores violaciones, como por ejemplo, barreras no arancelarias;

iii) el establecimiento de un lapso luego del cual las medidas especiales en el comercio fueran abolidas, tal como los regímenes especiales en agricultura, textiles, acero, etcétera. Este sistema de "graduación" podría extenderse lo suficiente como para acomodar las necesidades de ajuste social de los diversos países.

iv) el fortalecimiento de la cláusula de salvaguardia, por la cual los países puedan efectivamente obtener un espacio para el ajuste social sin tener que violar otras reglas del sistema;

v) la promoción de transparencia en la elaboración de la política comercial. Se buscaría aquí que todas las barreras al comercio, arancelarias y no arancelarias, deban registrarse y, de alguna manera discutirse sistemáticamente en foros internacionales, y

vi) el fortalecimiento del sistema de solución de diferencias, haciendo más frecuente el uso de grupos de trabajo y designando individuos que de manera permanente pertenezcan a tales grupos y garanticen así una mayor eficiencia y estabilidad en las recomendaciones<sup>89</sup>.

## Conclusiones.

1. La ventaja comparativa no puede dar cuenta de los procesos que se ponen en marcha con el comercio internacional, y que finalmente determinan su curso. Es necesario incorporar los procesos de ajuste social que se desencadenan con el comercio internacional para tener una imagen realista del comercio internacional actual.
2. El sistema comercial actual más amplio, el del GATT, contiene principios que permiten la operación de la ventaja comparativa. Los principios de operación más importantes del Acuerdo son la no discriminación, la protección mediante arancel exclusivamente, la concesión arancelaria como mecanismo de negociación y las salvaguardias. La observancia de estos principios permitiría que el elemento determinante de las corrientes comerciales fuera la diferencia entre los precios internacionales y los precios nacionales.
3. Igualmente, el GATT contiene un espacio para soluciones distintas de las de la competencia económica, que han hecho a muchos analistas pensar que el GATT es un Acuerdo en el que las soluciones "políticas" o "pragmáticas" van a la par con o se anteponen a las soluciones promovidas por la ventaja comparativa. Hay tres factores principales para afirmar tal cosa. Primero, el gran número de excepciones a los principios del GATT; segundo, las ambigüedades en la redacción del Acuerdo y las omisiones, y finalmente, la ausencia de un mecanismo de aplicación o imposición de las reglas.
4. Las principales excepciones, ambigüedades y omisiones del Acuerdo General revelan la tensión entre los procesos de la ventaja comparativa y los procesos del ajuste social. Varias prácticas actuales se apartan considerablemente de las reglas del juego liberal, tal como las excepciones a la Cláusula de la Nación más Favorecida, la imposición de barreras no arancelarias, el uso de

./.

salvaguardias selectivas, y la solución de diferencias de acuerdo con un principio que no necesariamente exige apego a las reglas del Acuerdo.

5. Lo anterior ha determinado que varios sectores del comercio internacional actual se encuentren fuera de las reglas del comercio liberal. Tal es el caso del comercio agrícola, al que corresponde el 15% del comercio total; el comercio automotriz, con el 7%, el de los textiles y las prendas de vestir, con el 6% y otros.

6. La teoría económica no ha podido formular una justificación de la política del proteccionismo. Se han mencionado ciertos casos, que son excepciones al sistema liberal, en los que el proteccionismo está justificado. Sin embargo, casi en todos ellos, la política proteccionista resulta menos eficiente que otras políticas para lograr los objetivos perseguidos. Las investigaciones empíricas han hecho ver que los países que aplican políticas proteccionistas enfrentan problemas importantes de crecimiento y estabilidad. En suma, el proteccionismo no cuenta hoy con una fundamentación sólida.

7. Existen razones sociales que explican el proteccionismo. Tal es el caso de la asimetría entre el poder político de los trabajadores empleados y las industrias constituidas versus el de los trabajadores por emplear y las industrias por surgir. Los primeros pueden ejercer presión para no ser despedidos o desaparecer y así evitar un ajuste promovido por el comercio. En la escena internacional se advierte una asimetría en la capacidad de los miembros de romper las reglas. Algunos tienen mayor capacidad de romper las reglas y se ven, por lo tanto, tentados a hacerlo.

8. El ajuste social debe tomarse en cuenta como una de las facetas importantes del comercio internacional. Su presencia hace ver que el comercio liberal no es un proceso que tienda a un equilibrio automático. Es necesario actuar en la esfera social para permitir su expansión. Por ello es importante la promoción de un consenso nacional e internacional en favor del comercio liberal.

9. Una forma de promover tal consenso es eliminar las asimetrías mencionadas anteriormente, mediante esquemas que creen un equilibrio político contrario al proteccionismo. Cuando una sociedad decida auxiliar a un grupo social afectado por el comercio, deberá hacerlo como en el caso de distorsiones internas.

./.

## Notas

1. No entraremos a discutir aquí los procesos sociales autónomos que tienen impacto en el comercio internacional, sino tocaremos exclusivamente aquellos que se desencadenan u originan en el cambio económico que produce el comercio internacional.
2. Una exposición clara de las distintas teorías del comercio internacional y de los factores que promueven la ventaja comparativa puede encontrarse en Chacholiades, 1978.
3. Véase Chacholiades, 1978, cap.11 y Stern, 1985.
4. Véase Johnson, 1968, para una exposición general de estas y otras limitaciones del modelo.
5. Véase Stern, 1975.
6. Carr, 1946, p.44, sostiene que la sociedad de 1776, cuando fue publicada la Riqueza de las Naciones de Smith, no mostraba preocupación por los problemas de la distribución del ingreso, por lo cual el supuesto de la aceptación social de los efectos de redistribución del ingreso era realista entonces. El mantenimiento posterior del supuesto, que implica que los procesos sociales se dan en un ambiente de armonía de intereses, responde a la ideología de un grupo dominante, preocupado en mantener su preeminencia social mediante la identificación de sus intereses con los de la sociedad en su conjunto.
7. La bibliografía sobre este punto es enorme. Me he limitado a incluir los aspectos acordados universalmente, principalmente en base a Kuznets, 1965 y 1966; Chenery y Syrquin, 1975, y Chenery, 1979. Otras investigaciones, como Batchelor, et.al., 1980, conducen a conclusiones similares.
8. Kuznets, 1964, p.p. 50, 51. Otros autores, como Gerschenkron, 1962, desarrollan esta idea con mayor detalle.
9. Véase Hodgson, 1984. Una interesante exposición de la forma como las decisiones sociales afectan el sistema económico puede encontrarse en Noelke y Taylor, 1981, cap.1.
10. Véase Schumpeter, 1934, cap.6.
11. Véase, por ejemplo, Kenwood y Lougheed, 1971; Kindleberger, 1978 y Charles, 1962.

12. Kindleberger, 1978, p.38.
13. Una visión histórica puede encontrarse en Gardner, 1969.
14. Una presentación general de la estructura del GATT puede encontrarse en Dam, 1970.
15. La clasificación de los principios del GATT varía en varios autores. Véase, por ejemplo, Dam, 1970; Jackson, 1969, y Lacharriere, 1985(b). La que se presenta aquí varía ligeramente de las presentadas por esos autores.
16. GATT, 1969, Art.I. En adelante la cita GATT, 1969 se sustituirá por "Acuerdo General".
17. Acuerdo General, Art.XI.
18. Idem, Arts.III y XVI
19. Idem, Art.XXVIII bis.
20. Idem, Art.XXVII y XXVIII.
21. Idem, Art.III.
22. Idem, Art.XIX.
23. Idem, Art.XII.
24. Véase Maciel, 1977, p.p.1 y 2, y Jackson, 1969, secciones 1.8, 29.1 y 29.2.
25. Acuerdo General, Art.XXIV:5.
26. Un argumento es el de la diversificación de comercio creada por la unidad aduanera. Véase Jackson, 1969, sección 24.1.
27. Véase Jackson, 1969, secciones 24.4 y 29.2.
28. Idem, cap.25.
29. Acuerdo General, Art.XVIII.
30. Idem, Art.XXXVI:8.
31. Idem, Art.XXXVII.
32. GATT, 1980, p.221 (Documento L.4903).

./.

33. Ibidem.
34. Véase UNCTAD, 1982(a), secciones I.,G.
35. Ibidem y Jackson, 1969, sección 14.9.
36. Véase, por ejemplo, Jackson, 1980.
37. UNCTAD, 1985(b), p.4.
38. Idem, cap.1A.
39. Véase Tumlrir, 1979, p p.239, 240.
40. Balassa y Balassa, 1984, p p.174-196.
41. Véase UNCTAD, 1985(b), cap.1B.
42. Sería difícil enumerar los persistentes "rechazos" al proteccionismo mediante estas barreras. Véase, por ejemplo, el Comunicado del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial, del 19 de abril 1985, párrafo 6 (IMF Survey, 29 de abril 1985); el informe al Director General del GATT por un grupo independiente de personalidades, sobre los problemas del comercio internacional (GATT, 1985, p.p.27-35), y la advertencia de que el mundo se encuentra "al filo de la anarquía comercial", del Director de la London School of Economics (Financial Times, 17 de mayo 1985).
43. Los elementos históricos sobre el desarrollo del proteccionismo en los productos textiles pueden encontrarse en UNCTAD, 1985(a), p.p. 71-72; Hindley y Nicolaidis, 1983, p p.24-32; UNCTAD, 1982(a), p.25; Nowzard, 1978, p p.14-25; Strange y Tooze, 1979, p p.80-89 y Kierzkowski y Sampson, 1981, p p.50-55.
44. UNCTAD; 1985(a), p.72. El informe del Grupo de Trabajo del GATT sobre desorganización de mercados se encuentra en GATT, 1961, p.113.
45. UNCTAD, 1982(b), p p.34-36.
46. FMI, 1984, p.152.
47. Esta discusión se encuentra en Jackson, 1969, sección 23.
48. Véase UNCTAD, 1982(b), primera parte y Jackson, 1980.
49. Financial Times, 10 de mayo, 1985.
50. Ibidem.
51. UNCTAD, 1983(a), p p.9 y 45.

52. Idem, p p.24-26.
53. Véase Banks, 1983.
54. Sobre el procedimiento de solución de diferencias en el GATT y sus implicaciones véase Jackson, 1969, secciones 8.1, 8.2, 29.1 y 29.2; Jackson, 1979; Lacharriere, 1985(a), y Hudec, 1975.
55. Lacharriere, 1985(a), p.2.
56. Acuerdo General, Art.XXIII:1.
57. "Entendimiento Relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia", párrafo 8, (Doc.L/4907), en GATT, 1980, p.p.228-238.
58. Idem, anexo 6 i) y Acuerdo General, Art.XXIII:2.
59. Acuerdo General, Art.XXIII:2.
60. Véase Jackson, 1978.
61. Jackson, 1969, sección 29.
62. Véase Maciel, 1977.
63. Véase GATT, 1984, cuadro A28 del apéndice. El porcentaje correspondiente al comercio agrícola es la suma de los datos de alimentos y materias primas.
64. Véase Anjaria, et.al., 1982, p p.65-68.
65. Idem, p p.31-34.
66. Idem, p p.4-6.
67. Ibidem.
68. Véase nota 42.
69. Hindley y Nicolaidis, 1983, p p.24-32.
70. Véase Jones, 1983.
71. Hindley y Nicolaidis, 1983, p p.10-32.
72. Véase International Herald Tribune, Febrero 22 y 2, 4 y 9 de marzo de 1985, y Financial Times, 22 de febrero de 1985.
73. Véase, por ejemplo, Cairncross, 1982, p.58.

74. Keynes, 1926, p.34.
75. Véase, por ejemplo, Blackhurst, et.al, 1977, p p.23-31 y 34-35 y Keesing, 1979, p.p.2-5.
76. Véase Corden, 1968, p p.116-118.
77. Una exposición clara se encuentra en Corden, 1971 y 1974.
78. Véase Corden, 1974, cap.9.
79. Excelentes exposiciones se encuentran en Díaz-Alejandro, 1975, Little, 1979 y Keesing, 1979. En 1981 el Banco Mundial analizó el asunto en su World Development Report. Véase Banco Mundial, 1981. Extensa información sobre el asunto se encuentra en Balassa, 1981.
80. Véase Hindley y Nicolaidis, 1983, p p.40-46 y Greenaway y Milner, 1979, p.p.27-39.
81. Véase Blackhurst, et.al., 1977, p p.30-34 y UNCTAD, 1983(e), p p. 25-26.
82. Robbins, 1971, p p.252 a 255, y Robbins, 1976, p p.165 y 166.
83. Véase Curzon, 1979, p p.46-55.
84. Véase UNCTAD, 1983(d), p p.25-35 y GATT, 1985, p p.60-65.
85. De acuerdo con Corden, 1974.
86. Idem, p.4.
87. UNCTAD, 1982(c), p p.2 y 3.
88. UNCTAD, 1983(a), p p.59-60.
89. Varias de estas medidas se tomaron del GATT, 1985.

## Bibliografía.

- Alvares Maciel, George, 1977, The international framework for trade, Brazilian proposals for GATT reform, Lectures in Commercial Diplomacy Nº 3, Trade Policy Research Centre.
- Anjaria, Shailendra J., Zubair Iqbal, Naheed Kirmani, Lorenzo L. Pérez, 1982, Developments in International Trade Policy, International Monetary Fund, Occasional Paper Nº 16, Washington, D.C. Noviembre, 1982.
- Balassa, Bela, 1981, The Newly Industrialized Countries in the World Economy, Pergamon Press, Nueva York.
- Balassa, Bela y Carol Balassa, 1984, "Industrial Protection in the Developed Countries", The World Economy, vol.7, Nº 2.
- Banks, Gary, 1983, "The economics and politics of countertrade", en The World Economy, vol.6, Nº 2, Junio.
- Batchelor, R.A., R.L. Major y A.D. Morgan, 1980, Industrialization and the Basis for Trade, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Bhagwati, U.N., 1971, "The Generalized Theory of Distorsions and Welfare", en Trade, Balance of Payments and Growth, North-Holland, Amsterdam y Londres.
- Blackhurst, Richard, Nicolas Marian y Jan Tumlrir, 1977, Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence, Studies in international trade Nº 5, General Agreement on Tariffs and Trade, Ginebra.
- , 1978, Reajuste Comercio y Crecimiento en los países desarrollados y en los países en desarrollo, Estudios sobre el Comercio Internacional, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Ginebra.
- Cairncross, Alec, Mohamed Ariff, G.K. Helleiner, et.al, 1982, Protectionism: threat to international order. The impact on developing countries, Report by a group of experts, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Carr, Edward Hallet, 1946, The twenty years crisis 1919-1939. An introduction to the study of international relations, Macmillan and Co. Ltd, Londres.
- Chacholiades, Miltiades, 1978, International Trade, Theory and Policy, McGraw-Hill Book Company, Nueva York.

- Chenery Hollis B. y M. Syrquin, 1975, Patterns of Development, 1950-1970, Oxford University Press, Londres.
- Chenery Hollis B., 1979, Structural Change and Development Policy, Oxford University Press, Londres.
- Corden, W., Max, 1968, "International Trade Controls: Tariffs", en Sills, David L., Editor, International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 8, The Macmillan Co. and The Free Press.
- , 1971, The Theory of Protection, Clarendon Press, Oxford.
- , 1974, Trade Policy and Economic Welfare, Clarendon Press, Oxford.
- , 1975, "The Costs and Consequences of Protection: a Survey of Empirical Work", en Kenen, Peter B., International Trade and Finance, Frontier for Research, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Curzon Price, Victoria, 1979, "Recessions and the World Economic Orders", en Strange, Susan y Roger Tooze, editores, The International Politics of Surplus Capacity, Competition for Markets Shares in the World Recession, George Allen and Unwin, Londres.
- Dam, Kenneth W., 1970, The GATT. Law and International Economic Organization, University of Chicago Press, Chicago.
- Días-Alejandro, Carlos, F., 1975, "Trade Policies and Economic Development", en Kenen, Peter B., editor, International Trade and Finance, Frontiers for Research, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), 1984, World Economic Outlook 1984, A survey by the staff of the IMF, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Fiallo, Fabio, 1980, "La negociación de acceso a los mercados en la década de los ochenta", United Nations Conference on Trade and Development, Reprint Series Nº 23, Ginebra. (Tomado de Revista de Economía Latinoamericana Nº 61, publicada en Caracas bajo el auspicio del Banco Central de Venezuela).
- Findlay, Ronald, 1979, "Commentary on Overview and Historical Perspective", en Amacher, Ryan C., Gottfried Haberler y Thomas Willet, editores, Challenges to a Liberal International Economic Order, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

./.

- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), 1961, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, GATT, Ginebra.
- , 1969, "Texto del Acuerdo General", en Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, vol.IV, GATT, Ginebra.
- , 1980, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, GATT, Ginebra.
- , 1985, Políticas Comerciales para un Futuro Mejor, Propuestas de Acción, Informe al Director General del GATT, de un grupo independiente, sobre los problemas del sistema internacional de comercio, GATT, Ginebra.
- Gardner, Richard N., 1969, Sterling-dollar diplomacy, the Origins and the Prospects of our International Economic Order, McGraw-Hill Company, Nueva York.
- Gerschenkron, A., 1962, "Reflections on the Concept of 'Prerequisites' of Modern Industrialization", en Gerschenkron, A., editor, Economic Backwardness in Historical Perspective, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Greenaway, David y Christopher Milner, 1979, Protectionism Again...? Causes and consequences of a retreat from free trade to economic nationalism. Hobart Paper, Nº 84, Institute of Economic Affairs, Londres.
- Haberler, Gottfried, 1979, "The Liberal International Economic Order in Historical Perspective", en Amacher, Ryan C., Gottfried Haberler y Thomas Willet, editores, Challenges to a Liberal International Economic Order, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Hindley, Brian y Eri Nicolaides, 1983, Taking the new protectionism seriously, Thames Essay Nº 34, Trade Policy Research Centre, Londres.
- Hodgson, Geoff, 1984, The Democratic Economy. A New Look at Planning, Markets and Power, Penguin Books, Londres.
- Hudec, Robert E., 1975, The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, Praeger Publishers, Nueva York.
- Jackson, John H., 1969, World Trade and the Law of GATT. A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade, Bobbs-Merrill, Nueva York.
- , 1978, "The Jurisprudence in International Trade: the DISC Case in GATT", American Journal of International Law, Nº 72.

- , 1979, "Governmental Disputes in International Trade Relations: GATT", Journal of World Trade Law, Nº 13.
- , 1980, "The birth of the GATT-MTN System: A constitutional Appraisal", Law and Policy in International Bussines, Nº 12.
- Johnson, H.G., 1965, "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortion" en Baldwin, R. Et.al., ed., Trade, Growth and the Balance of Payments: Essays in Honor of Gottfried Haberler, Rand-McNally, Chicago.
- , 1968, "International Trade: Theory", en Sills, David L., editor, International Encyclopedia of the Social Sciences, vol.8, The Macmillan Co. and the Free Press, Chicago.
- Jones, Kent, 1983, Impasse and Crisis in Steel Trade Policy, Thames Essay Nº 35, Trade Policy Research Center, Londres.
- Keesing, Donald B., 1979, Trade Policy for Developing Countries, World Bank Staff Working Paper Nº 353, The World Bank, Washington, D.C.
- Kenwood, A.G. y A.L. Lougheed, 1971, The Growth of the International Economy, George Allen and Unwin Ltd., Londres.
- Keynes, John Maynard, 1926, The End of Laissez-Faire, Hogarth Press, Londres.
- Kierzkowski, Henryk y Gary Sampson, 1981, "The Multifibre Arrangement: the Approach and Setting to the Forthcoming Negotiations", United Nations Conference on Trade and Development, Reprint Series Nº 31, Ginebra. (Tomado de Aussenwirtschaft, 36 Jahrgang).
- Kindleberger, Charles, 1978, Economic Response, Comparative Studies in Trade, Finance and Growth, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Kuznets, Simon, 1964, Postwar economic growth, Four lectures, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- , 1965, Economic growth and structure, Selected Essays, Heinemann Educational Books Ltd, Londres.
- , 1966, Modern Economic Growth, Yale University Press, New Haven, E.U.
- Lacharriere, Guy de, 1985(a) The Settlement of Disputes between Contracting Parties of the General Agreement, mimeo, documento

de trabajo distribuido por el GATT, utilizado en la elaboración de, GATT, 1985, Políticas Comerciales para un Futuro Mejor, Propuestas de Acción, GATT, Ginebra.

-----, 1985(b), The Legal Framework for International Trade, mimeo, documento de trabajo distribuido por el GATT, utilizado en la elaboración de, GATT, 1985, Políticas Comerciales para un Futuro Mejor, Propuestas de Acción, GATT, Ginebra.

Little, I.M.D., 1979, "The Developing Countries and the International Order", en Amacher, Ryan C., Gottfried Haberler y Thomas Willet, editores, Challenges to a Liberal International Economic Order, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

Noelke, Michael y Robert Taylor, 1981, ECC Protectionism: present practice and future trends, 2 vols., European Research Associates, Bruselas.

Nowzad, Bahram, 1978, The rise in protectionism, International Monetary Fund, Pamphlet series, Nº 24, Washington, D.C.

Olechowski, Andrzej y Gary Sampson, 1980, "Current Trade Restrictions in the EEC, the United States and Japan", United States Conference on Trade and Development, Reprint Series Nº 39, Ginebra. (Tomado de Journal of World Trade Law, vol.14, Nº 3, Mayo/Junio 1980).

Olechowski, Andrzej y Alexander Yeats, 1982, "implications of the Tokio Round for East-West Trade Relations", United Nations Conference on Trade and Development, Reprint Series Nº 27, Ginebra. (Tomado de Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol.44, Nº 1, Febrero).

Robbins, Lionel, 1971, Money, Trade and International Relations, Macmillan St. Martin's Press.

-----, 1976, Political Economy: Past and Present: A review on leading theories of economic policy, Macmillan.

Roessler, Frieder, 1985, "The Scope, Limits and Function of the GATT Legal System", mimeo, documento de trabajo distribuido por el GATT, utilizado en la elaboración de, GATT, 1985, Políticas Comerciales para un Futuro Mejor, Propuestas de Acción, GATT, Ginebra.

Schumpeter, Joseph A., 1934, The Theory of economic development, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- , 1954, History of Economic Analysis, edited from manuscript by Elizabeth Boody Schumpeter, Oxford University Press, Nueva York.
- Stern, Robert M., 1975, "Testing Trade Theories", en Kenen, Peter B., editor, International Trade and Finance Frontiers for Research, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Strange, Susan y Roger Tooze, editores, 1979, The International Politics of Surplus Capacity Competition for Market Shares in the World Recession, George Allen and Unwin, Londres.
- Tumlir, Jan, 1979, "The New Protectionism, Cartels and the International Order", en Amacher, Ryan C., Gottfried Haberler and Thomas Willet, editores, Challenges to a Liberal International Economic Order, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Tuong Ho Dac y Alexander J. Yeats, 1981, "Market disruption, the new protectionism, and developing countries: a note on empirical evidence from the United States", United Nations Conference on Trade and Development, Reprint Series No 22, Ginebra. (Tomado de The Developing Economies, vol. XIX, No 2, Junio 1981).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo), 1982(a), Negociaciones Comerciales Multilaterales, Nota de antecedentes preparada por la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/913), Ginebra.
- , 1982(b), Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, Informe del Secretario General de la UNCTAD, (S.82.II.D.1), Naciones Unidas, Nueva York.
- , 1982(c), El Proteccionismo y el Ajuste Estructural en la Economía Mundial, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, (TD/B/888), Ginebra.
- , 1983(a), Proteccionismo, relaciones comerciales y ajuste estructural, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/274), Ginebra.
- , 1983(b), Proteccionismo y ajuste estructural en la agricultura, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/939), Ginebra.
- , 1983(c), Las barreras no arancelarias al comercio de los países en desarrollo y la transparencia en el sistema de comercio mundial: el inventario de las barreras no arancelarias, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/940), Ginebra.
- , 1983(d), Protectionism and structural Adjustment, an everview, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/942), Ginebra.

-----, 1983(e), La expansión del comercio de productos agrícolas y el proteccionismo, con referencia especial a los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.1/239), Ginebra.

-----, 1983(f), El comercio internacional de textiles, con especial referencia a los problemas que afectan a los países en desarrollo, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, (TD/B/C.2/215), Ginebra.

-----, 1985(a), Trade and Development Report, 1984, Informe de la Secretaría de la UNCTAD (E.84.II.D.23), Nueva York.

-----, 1985(b), Problems of Protectionism and Structural Adjustment, 2 partes, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, (TD/B/1039), Ginebra.

Willet, Thomas D., 1979, "Major Challenges to the International Economic System", en Amacher, Ryan C., Gottfried Haberler and Thomas Willet, editores, Challenges to a Liberal International Economic Order, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

Wilson, Charles, 1962, "Economic Conditions", en The New Cambridge Modern History, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña.

Yeats, Alexander, J., 1981, "Barreras comerciales que enfrentan los países en desarrollo: medidas de política comercial y fletes", United Nations Conference on Trade and Development, Reprint Series Nº 20, Ginebra. (Tomado de Integración Latinoamericana, año 6, septiembre).