

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 55

ABRIL 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL <i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	7
Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas <i>Graciana del Castillo</i>	27
Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano <i>Eduardo Palma</i>	41
Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay <i>José Tavares</i>	55
Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	65
Movimientos de capital y financiamiento externo <i>Benjamín Hopenhayn</i>	79
Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta <i>Graciela Moguillansky</i>	93
Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe <i>Nicolo Gligo</i>	107
Expectativas de la juventud y el desarrollo rural <i>Martine Dirven</i>	123
Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México <i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	139
El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas <i>Roberto Salazar</i>	165
El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas <i>Armando Kuri</i>	183
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193

Economía política

del proteccionismo después

de la Ronda Uruguay

José Tavares de Araujo Jr.

*Funcionario del Banco
Interamericano de Desarrollo,
Washington, D.C.*

En este artículo se examina la interacción de las políticas nacionales y los intereses extranjeros en el marco institucional que administrará la Organización Mundial del Comercio (OMC). Presenta un marco teórico que trata a la OMC como el foro de un juego de superposición que proporciona las normas para mantener un sistema de libre comercio entre economías periódicamente sometidas a presiones proteccionistas. Los juegos de superposición tienen lugar cuando determinado jugador participa simultáneamente en juegos contra distintos oponentes y cuando la estrategia seguida en un juego limita las estrategias que puede utilizar en el otro. Como norma básica, el modelo postula que los costos de protección deberían mantenerse íntegramente dentro de las fronteras nacionales y que el instrumento apropiado para hacer cumplir esta norma es el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al respecto se plantean dos aspectos principales. En primer lugar, el esfuerzo por mantener los costos de protección dentro de las fronteras nacionales mejora la coherencia de las políticas internas. Y en segundo lugar, aunque se espera que las economías en desarrollo tengan una activa participación en el nuevo sistema comercial, la mayoría de los países latinoamericanos no está preparada todavía para desempeñar ese papel.

I

Introducción

La conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales significó un momento decisivo en la historia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), transformado actualmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta nueva institución habrá de poner en vigor el marco apropiado para conciliar los conflictos entre las políticas nacionales y los intereses extranjeros que surgen del proceso de competencia en una economía globalizada. La OMC podrá ocuparse de una serie de temas que estuvieron más allá del control del GATT, como el proteccionismo agrícola, el Acuerdo Multifibras, la limitación voluntaria de las exportaciones, el abuso de medidas antidumping, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las normas de inversión.

Durante la era del GATT, los principales problemas en materia de negociación eran fácilmente resueltos cuando los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón tenían criterios convergentes. Con arreglo al régimen de la OMC, las reglas del juego incluyen una activa participación de los países en desarrollo, dado que la cuestión básica ya no es la liberalización del comercio entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sino el establecimiento de un marco normativo para el proceso de competencia global.

Aquí se examina un tema de especial interés para todos los miembros de la OMC: las formas de protección que serán sancionadas por el nuevo sistema comercial. La OMC dispondrá de varios instrumentos para vigilar la protección selectiva.

Por ejemplo, la legislación sobre derechos de propiedad intelectual es un mecanismo proteccionista para las industrias innovadoras. Desempeña exactamente el mismo papel que instrumentos convencionales como los aranceles aduaneros, los contingentes y las subvenciones para las industrias incipientes o en decadencia, ya que todos ellos crean condiciones especiales para la acumulación de capital. La única di-

ferencia estriba en que los derechos de propiedad intelectual rara vez implican barreras explícitas al comercio de mercancías; solamente extienden el período durante el cual las empresas innovadoras pueden extraer rentas schumpeterianas de sus nuevas tecnologías, de modo que el impedimento afectaría a la potencial competencia en las industrias de tecnología de vanguardia. En este caso, el papel principal de la OMC sería el de mantener actualizadas normas que protejan los intereses de aquellos que crean progreso técnico, pero sin elevar artificialmente las barreras de ingreso a las industrias de alta tecnología.

Un instrumento clave para vigilar el proteccionismo será el Acuerdo sobre Salvaguardias, una innovación importante emanada de la Ronda Uruguay. Este Acuerdo admite la eventual asignación de contingentes de exportación entre los países proveedores, que era la característica común a todas las prácticas de comercio regulado inventadas por los países de la OCDE en los últimos decenios (las llamadas medidas de "zona gris"). Los contingentes de exportación tienen una peculiaridad interesante. Las rentas que generan son compartidas entre la industria nacional y los proveedores extranjeros. Según cuáles sean las características de los productos de que se trate y los criterios utilizados en la distribución de las rentas de protección, es posible llegar a una situación en que todos los costos de protección sean pagados exclusivamente por los consumidores locales, sin ningún efecto perjudicial para los intereses internacionales. Este resultado puede alcanzarse también por otros medios: por ejemplo, una subvención que iguale los precios internos a las normas internacionales surtirá el mismo efecto. Sin embargo, lo que es importante es que las medidas de este tipo tienen dos virtudes: i) no crean conflictos comerciales y ii) entregan al gobierno un instrumento —es decir, una carga explícita y segregativa sobre la sociedad local— para reducir el poder de las industrias protegidas e imponer un plazo razonable de beneficios.

La interacción de las políticas nacionales y de los intereses extranjeros envuelve dos procesos de negociación interdependientes, como ya lo han señalado muchos analistas. Según Robert Putnam, por ejemplo, debería concebirse como un juego en dos niveles: "A nivel nacional, los grupos internos de-

□ Expreso mis agradecimientos a Sheila Najberg por compartir conmigo sus conocimientos especializados sobre la teoría de los juegos, y a Richard Blackhurst, Eliana Cardoso, Robert Devlin, José Alfredo Graça Lima, Daniel Robinson, Diana Tussie y Sergio Werlang por sus útiles y valiosas críticas y consejos.

fienden sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder formando coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales tratan de acrecentar al máximo su propia habilidad para satisfacer las presiones internas, mientras que reducen al mínimo las consecuencias negativas de los acontecimientos externos. Ninguno de los dos juegos puede ser pasado por alto por el personal directivo central, con tal de que sus países sigan siendo interdependientes, pero soberanos" (Putnam, 1988, p. 434). De modo similar, James Alt y Barry Eichengreen usan la noción de los *juegos de superposición*: "Los juegos de superposición surgen cuando determinado jugador participa al mismo tiempo en juegos contra distintos oponentes, y cuando la estrategia aplicada en un jue-

go limita las estrategias disponibles en el otro" (Alt y Eichengreen, 1990, p. 76).

En este artículo se utilizan los conceptos antes señalados para introducir un nuevo enfoque que podría ser adoptado por la OMC para controlar el proteccionismo. En la sección II se presenta un modelo teórico que trata a la OMC como el foro de un juego de superposición que proporciona las reglas para mantener un sistema de libre comercio entre economías que son periódicamente sometidas a presiones proteccionistas. En la sección III se muestra cómo el Acuerdo sobre Salvaguardias puede hacer cumplir esas reglas, y en la sección IV se sostiene que los países latinoamericanos no están preparados para entrar en este juego. Finalmente, en la sección V se resumen las principales conclusiones del trabajo.

II

Libre comercio y protección: un juego de superposición

En lo que sigue suponemos que todos los gobiernos están aplicando políticas macroeconómicas acertadas y que el sistema monetario internacional es capaz de mantener tipos de cambio estables. De este modo, no habrá presiones proteccionistas que surjan de perturbaciones macroeconómicas tales como recesiones o una valorización del tipo de cambio, sino solamente aquellas generadas por el progreso técnico o las políticas industriales. Estas pueden clasificarse en tres casos estilizados: la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la reestructuración de las industrias en decadencia y la promoción de industrias de alta tecnología.

Cada una de estas políticas crea un vector de intereses internos y externos que puede identificarse respondiendo a cuatro preguntas:

i) *¿Quiénes son los perdedores?* Es decir, ¿cómo se distribuyen los costos de la protección entre los consumidores nacionales y los exportadores del resto del mundo?

ii) *¿Quiénes son los ganadores?* Es decir, ¿cómo se comparten las rentas de la protección entre la industria nacional y los proveedores extranjeros?

iii) *¿Debería pagarse alguna compensación adicional a los países con que se comercia?*

iv) *Desde el punto de vista del interés nacional, ¿vale la pena provocar todas estas distorsiones?*

1. Sustitución de importaciones

Imaginemos que durante el período $[0, n]$, el gobierno del país de origen pone en vigor un arancel aduanero (t_i) a fin de establecer una nueva industria mediante la sustitución de importaciones. Esta medida tendrá las consecuencias que se enumeran a continuación.

La ecuación [1] indica la pérdida de bienestar (L) experimentada por los consumidores nacionales durante el período.¹ Ella resulta de la diferencia entre los precios internos (P_i) y los internacionales (P_{wi}), más la cantidad adicional de demanda interna (D_i) que existiría si los precios nacionales e internacionales fueran los mismos.

$$[1] \quad L = \sum_i^n [(P_i - P_{wi}) \cdot D_i + P_{wi} \cdot \Delta \cdot D_i]$$

¹ El consumo nacional incluye bienes tanto intermedios como finales. Así, las pérdidas en materia de bienestar (L) contienen el sesgo antiexportador creado por el arancel aduanero.

El monto de las rentas (R) recibidas por los productores nacionales se describe en la ecuación [2], en la que V^i es el valor agregado por unidad hecho posible por la protección, V_i es el valor agregado por unidad en ausencia de protección, y α es la participación de las empresas locales en la producción interna (Q_i).

$$[2] \quad R = \sum_i (V^i - V_i) \alpha Q_i$$

Los ingresos del gobierno (G) originados por el arancel aduanero (t_i) dependerán de la cuantía de las importaciones (M_i), como muestra la ecuación [3].

$$[3] \quad G = \sum_i t_i M_i$$

El monto de las rentas (F) recibidas por las empresas extranjeras están descritas por la ecuación [4], en la que M^i son las importaciones potenciales en ausencia de protección, y β es la participación de las filiales extranjeras en la producción nacional.

$$[4] \quad F = \sum_i [(M^i - M_i) + (V^i - V_i) \beta Q_i]$$

Por definición, $\alpha + \beta = 1$ y $D_i = Q_i + M_i$

Si $F \geq 0$, no se necesita ninguna compensación adicional para el resto del mundo. En el país de origen, el gobierno debería reducir gradualmente el arancel aduanero a cero tan pronto como el proceso de aprendizaje en la industria de sustitución de importaciones permita la convergencia entre los precios nacionales e internacionales. En este caso, la única presión para detener el proteccionismo proviene de los consumidores, ya que el gobierno, los productores nacionales y el resto del mundo tienen recompensas no negativas. Sin embargo, se trata sólo de una situación temporal que puede ser modificada por las políticas que aplique el resto del mundo, como veremos más adelante.

Desde la perspectiva del interés nacional, la política antes señalada es racional si la cantidad de producción nacional creada por la protección compensa las pérdidas infligidas a los consumidores. En otras palabras, cuando la economía regrese al libre comercio en el momento n , la condición [5] debería mantenerse.

$$[5] \quad L \leq \sum_i Q_i$$

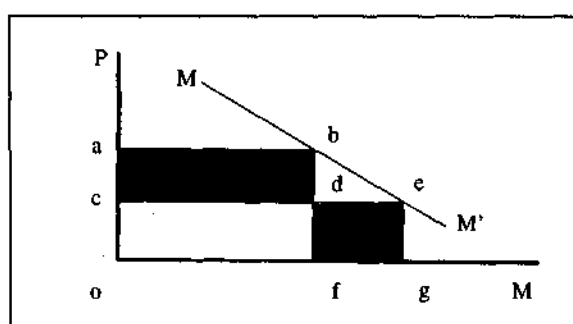
2. Industrias en decadencia

Si $F < 0$, el gobierno puede usar sus ingresos para pagar compensación adicional al resto del mundo, a fin de evitar conflictos comerciales y posibles repre-

salias. Esta situación es frecuente cuando se utiliza la protección para promover la reestructuración de las industrias en decadencia. El pago puede hacerse transformando el arancel aduanero en un acuerdo de restricción voluntaria de las exportaciones que se ha de firmar con los países con que se comercia.

El gráfico 1 describe el mecanismo que fija la transferencia de las rentas de protección a las empresas extranjeras.² MM' es la demanda de importaciones del país de origen. La limitación voluntaria de las exportaciones aumentará los precios nacionales desde oc a oa . Los exportadores del resto del mundo perde-

GRÁFICO 1
Rentas de protección transferidas al resto del mundo



rán la cantidad equivalente al rectángulo $edfg$, pero recibirán nuevas rentas equivalentes al rectángulo $abdc$. Por lo tanto, como lo demuestran la ecuación [6] y la condición [7], si la elasticidad de la demanda con respecto a las importaciones no excede de uno, las rentas captadas por el resto del mundo ($abdc$) son superiores a las ventas de que se priven ($edfg$), y no se necesita compensación adicional alguna.

$$[6] \quad \eta = \frac{dM/M}{dP/P} = \frac{dM}{dP} \cdot \frac{P}{M} = \frac{df \cdot fg}{ac \cdot ca}$$

$$[7] \quad \eta \leq 1: df \cdot fg \leq ac \cdot cd$$

3. Industrias de alta tecnología

La promoción de las industrias de alta tecnología crea un vector de intereses que difiere de los dos casos

² Véase en Melo y Tarr (1992) un cuidadoso y detenido análisis de los efectos generales de los acuerdos sobre limitación voluntaria de las exportaciones, incluida la transferencia de las rentas de protección a las empresas extranjeras.

anteriores, pero la interacción de los intereses nacionales y extranjeros sigue siendo esencialmente la misma. En una lista parcial de los costos y beneficios (cuadro 1) se puede apreciar que, incluso cuando sólo un país está protegiendo este tipo de industria, hay posibilidades de conflicto y convergencia tanto en el país como en el extranjero.

CUADRO 1
Costos y beneficios de la promoción de industrias de alta tecnología

	Costos	Beneficios
País de origen	Gastos fiscales en investigación y desarrollo	Crecimiento de la productividad
	Desempleo tecnológico	Nuevos bienes y servicios Nuevas profesiones
Resto del mundo	Eventual pérdida en la participación en el mercado de ciertas industrias	Nuevas corrientes comerciales Innovaciones secundarias Crecimiento de la productividad Otros

Como comentaba Laura Tyson: "Las industrias con alto contenido tecnológico violan los supuestos de la teoría de libre comercio y los conceptos económicos estáticos que constituyen la base tradicional de la política comercial de los Estados Unidos. En tales industrias, los costos caen y la calidad del producto mejora a medida que aumenta la escala de producción, el rendimiento del avance tecnológico crea derrames beneficiosos para otras actividades económicas, y las barreras a la entrada generan estructuras de mercado llenas de ventajas para los primeros en aprovecharlas y para su comportamiento estratégico. La posición competitiva de una nación en industrias con estas características es menos una función de los factores nacionales de producción de que dispone y más una función de las interacciones estratégicas de sus empresas y su gobierno, y de ellos con las empresas y gobiernos de otras naciones" (Tyson, 1992, p. 3).

4. El juego de superposición

En la anterior descripción de las políticas internas, la evaluación del interés nacional se hizo sin considerar las políticas que aplicaban los demás países con que

se mantenían relaciones comerciales. Sin embargo, los beneficios netos que cualquier país puede extraer de sus acciones gubernamentales están obviamente limitados por las circunstancias internacionales contemporáneas. Si las condiciones de libre comercio son dominantes en el sistema de comercio mundial, los gobiernos se abstendrán mayoritariamente de ser los primeros en socavarlas, a menos que las ganancias previstas valgan verdaderamente la pena. Por otra parte, si en varios otros países ya se está protegiendo una determinada industria, el país en cuestión puede preferir hacer caso omiso de esta tendencia y solamente cobrar las rentas de protección a los países con que mantiene relaciones comerciales.

El esfuerzo de ajustar los objetivos nacionales a las condiciones internacionales puede describirse como un juego entre dos jugadores, "el país de origen" y "el resto del mundo". Estos jugadores pueden utilizar dos estrategias, la de libre comercio (F) y la de protección (P), y recibir la matriz de recompensas que muestra el cuadro 2

CUADRO 2

Matriz de recompensas

País de origen		Resto del mundo	
		Libre comercio	Protección
País de origen	Libre comercio	0, 0	0, Br
	Protección	Bh, 0	Bh*, Br*

Si ambos jugadores eligen el libre comercio, sólo obtienen los resultados normales de esa estrategia. Los consumidores tendrán acceso sin restricciones a los bienes y servicios, pagando únicamente los precios internacionales, y sólo los competidores globales sobrevivirán en cada economía. Si un jugador elige protección, su recompensa es B (Bh para el país de origen y Br para el resto del mundo), es decir, el beneficio neto que él espera de su política industrial, y el otro jugador no obtiene nada, ya que todos los efectos adversos sobre su economía serán debidamente reparados por el país con que mantiene relaciones comerciales. Si ambos jugadores prefieren protección, cada uno obtiene B*, que en principio es más pequeño que B, debido al mayor número de distorsiones introducidas en el sistema económico y las correspondientes compensaciones que han de pagarse.

El juego se repite indefinidamente y se superpone con otro que se juega a nivel nacional, entre el gobierno, las empresas locales y los consumidores.

Supongamos que el juego internacional comienza sólo después de la primera vuelta del juego nacional, cuando las estrategias proteccionistas han sido aprobadas en ambos países y ratificadas mediante negociaciones multilaterales. Así, el equilibrio de Nash inicial es PP. Pero las recompensas B y B* dependen de la duración de las políticas nacionales, ya que los períodos de protección más largos entrañan reparaciones costosas. Además, la diferencia entre B y B* puede ser grande, y a la larga tal vez desaparezca la razón de ser de la protección.³ Por lo tanto, en cada vuelta del juego nacional, los jugadores toman nota de las

nuevas restricciones impuestas por la situación internacional y revisan sus estrategias. Del mismo modo, cada vuelta del juego internacional tiene un equilibrio de Nash transitorio que refleja los valores momentáneos de B y B*, y así sucesivamente. El juego internacional cumple dos funciones. La primera es asegurar la correcta recompensa a cada jugador (alguien puede estar jugando a la protección sin pagar las debidas reparaciones al país con que se comercia, o exigiendo compensaciones excesivas). La segunda es indicar las cantidades correctas de costos y beneficios generados por las políticas nacionales.

III

El Acuerdo sobre Salvaguardias

La regla básica del juego de superposición presentado en la sección II es que los costos de protección deben mantenerse enteramente dentro de las fronteras nacionales. La OMC contará con un instrumento especial para hacer cumplir esta regla, a saber, el Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece lo siguiente: "Todo Miembro que se proponga aplicar (...) una medida de salvaguardia procurará mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente (...) entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio" (párrafo 16). Además, admite que: "En los casos en que se distribuya un contingente entre países proveedores, el Miembro que aplique las restricciones podrá buscar un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente con los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate" (párrafo 9).

Para mejorar la transparencia de estos procedimientos, deberían introducirse dos pequeñas enmiendas en el Acuerdo. En primer lugar, debería aclararse que los contingentes de exportación han sido legitimados precisamente porque facilitan el pago de compensaciones y que esa forma de protección puede proporcionar una compensación justa a todos los países

con que se mantienen relaciones comerciales cuando los productos bajo salvaguardia tienen una elasticidad importaciones-demanda que no excede de uno. Dado que esta característica no es excepcional (cuadro 3), podrían evitarse varios conflictos comerciales.

En segundo lugar, debería ser obligatorio que cada país que aplicara una medida de salvaguardia publicara un informe sobre los costos de protección creados por esa medida, indicando la distribución de esos costos en el país y en el extranjero. El informe

CUADRO 3

Estados Unidos: Elasticidades estimadas de la demanda de importaciones con respecto al precio en algunas industrias, 1962/1978

Industria	Elasticidad de la demanda
Productos alimenticios	-0.21
Bebidas	-0.70
Textiles	-1.41
Vestuario	-0.52
Calzado	-2.42
Productos de papel	-1.80
Refinerías de petróleo	-0.79
Productos de caucho	-1.32
Cerámica	-1.37
Vidrio	-2.86
Hierro y acero	-2.28
Metales no ferrosos	-0.67
Productos de metal (excluida la maquinaria)	-0.94
Maquinaria (excluida la eléctrica)	-0.88
Maquinaria eléctrica	-3.08
Equipo de transporte	-1.26
Artículos de óptica y fotográficos	-0.44

Fuente: Shiells, Stern y Deardorff, 1986, p. 515.

³ El equilibrio de Nash es FF cuando B y B* son negativos. Si solamente B* es negativo, un jugador optará por la protección y el otro por el libre comercio.

debería incluir también todas las rentas de protección eventualmente transferidas al resto del mundo por otras políticas nacionales recientes que no provocaron conflictos comerciales.⁴ Estas rentas podrían ser abonadas en cuenta como compensaciones parciales que se utilizarían cuando los productos de que se trate tengan una elasticidad importaciones-demanda mayor que uno.

Dado que el acuerdo permite "cualquier medio adecuado de compensación comercial", una posibilidad obvia es simplemente pagar en efectivo los daños infligidos a los países con los que se mantiene relaciones comerciales. Esta idea fue presentada al GATT en los años sesenta por el Plan Uruguay-Brasil.⁵ En muchos casos, se trata de la solución menos cara. Según Melo y Tarr (1992, p. 193), "los Estados Unidos podrían alcanzar el mismo grado de protección que en virtud del sistema corriente de restricciones cuantitativas a alrededor de un tercio del costo mediante el desplazamiento hacia un sistema que transfiera los derechos de contingentes a las empresas nacionales". Es más, cuando quiera que la elasticidad importaciones-demanda es estrictamente inferior a uno, el uso de contingentes de exportación es una mala política, debido a la excesiva cantidad de rentas transferidas al resto del mundo.

El pago de compensación financiera tiene otro mérito: mejora la equidad de las políticas nacionales. Nuestro examen de los tres casos estilizados de políticas industriales mostró que, desde el punto de vista del interés nacional, las estrategias proteccionistas pueden ser racionales en determinadas circunstancias. Sin

embargo, la historia demuestra que, sin presión política, esas circunstancias rara vez se presentan y la protección superflua es más bien frecuente. Al hacer enteramente explícito el componente internacional de los costos de protección, la compensación financiera se convierte en una cuestión política que ayuda al gobierno a reducir el poder de las industrias protegidas y eliminar sus privilegios cuando sea necesario.

A pesar de estas virtudes, el Plan Uruguay-Brasil no fue aprobado por los miembros del GATT. Como explicara Dam (1970): "cualesquiera sean los puntos de vista propios sobre la superioridad relativa de los sistemas de responsabilidad financiera y de compensación privada, a uno se le lleva a sospechar que el argumento determinante que condujo al GATT a rechazar el Plan Uruguay-Brasil fue el argumento tradicionalista de que la responsabilidad financiera era un 'concepto enteramente nuevo' que no estaba en armonía con el sistema tradicional del GATT. Adoptar un sistema de responsabilidad financiera exigiría una revolución en las actitudes hacia la función del GATT, revolución que sería inaceptable para aquellas partes contratantes —una clara mayoría— que han preferido proteger su interés nacional en asuntos comerciales sin demasiados escrúpulos en cuanto a los efectos sobre otras partes contratantes" (Dam, 1970, p. 371).

El Acuerdo sobre Salvaguardias provocó esa revolución.

IV

El papel de los países en desarrollo

Se reconoce en general que los países en desarrollo han desempeñado un papel marginal en el sistema del GATT (Tussie, 1987; Abreu, 1990). Pero es poco probable que ocurra lo mismo con arreglo al sistema de la OMC. Para comenzar, los gobiernos ya no tienen la opción de afiliación parcial que estaba disponible después de la Ronda de Tokio y que permitía la adopción selectiva de los resultados de la ronda. Además, la

participación de los países en desarrollo como demandantes mejorará el alcance del nuevo conjunto de instrumentos para reglamentar los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio es bastante amplio (Low, 1993; UNCTAD, 1994). Abarca asuntos tales como derechos de autor, marcas comerciales, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes, trazados de circuitos integrados, información confidencial y prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales. El acuerdo también intenta evitar tanto la creación de barreras artificiales al ingreso en

⁴ La OMC puede definir fácilmente una metodología estándar para estos informes, ya que existen varios documentos sobre la medición de los costos de protección; entre otros, Cline (1987), Corden (1957), Dinopoulos y Kreinin (1988), Feenstra (1985), Hufbauer y Elliott (1994), Melo y Tarr (1992) y OCDE (1985).

⁵ Véase un análisis de este plan en Dam (1970) y Abreu (1990).

las industrias de alta tecnología como sus correspondientes efectos negativos sobre la divulgación de innovaciones (artículos 40 y 41). Sin embargo, el logro de este objetivo puede depender de las presiones que ejerzan los países en desarrollo, porque los intereses de los países de la OCDE a menudo están sesgados hacia el lado de la oferta de innovaciones.

Paradójicamente, una presencia activa en la OMC significará un desafío nacional importante para la mayoría de los países en desarrollo. En el juego de superposición descrito en la sección II, un supuesto corriente es que los jugadores actúan en su propio beneficio en todas las circunstancias. Dado que nuestros "jugadores" son, en realidad, los gobiernos, deben cumplir tres requisitos básicos antes de entrar en ese juego. En primer lugar, el régimen comercial del país debe incluir una estructura arancelaria coherente y procedimientos transparentes. En segundo lugar, la legislación nacional, por lo menos en cuanto se refiere a la inversión extranjera, las subvenciones, el mercado laboral y los derechos de propiedad intelectual, debe ajustarse a las normas de la OMC. Y en tercer lugar, las instituciones nacionales deben tener suficiente capacidad para administrar los instrumentos antes señalados.

La situación actual de América Latina ilustra bien este desafío. En los años ochenta, la región pasó por una experiencia radical de liberalización del comercio que es comparable únicamente con lo sucedido en los años treinta, cuando muchos países iniciaron sus estrategias de sustitución de importaciones. En 1986, solamente Chile era una economía abierta en la región, mientras que en 1993 sólo Panamá tenía un promedio de arancel aduanero superior a 20%. La idea de integración regional, que había sido un proyecto retórico durante decenios, repentinamente se convirtió en una seria prioridad. Sin embargo, en la mayoría de los países la coherencia del régimen comercial y las capacidades de las instituciones nacionales para hacer cumplir las leyes son todavía objetivos distantes que han de alcanzarse.

Una falla muy común es la progresividad arancelaria, mecanismo que ha sido notablemente popular en América Latina durante los últimos 30 años. Consiste en establecer derechos de importación bajos para las materias primas y otros insumos, y derechos elevados para los productos finales. En Colombia, incluso después de la reforma comercial de 1991, ese procedimiento sobrevivió como instrumento explícito de política (Gómez, Moreira y Santa María, 1994). La atracción duradera de la progresividad arancelaria tiene un origen bien conocido: figura en la obra clásica

de Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, escrita en 1958, que contiene las ideas originales e influyentes sobre los efectos de concatenación y los sectores claves. En los decenios de 1960 y 1970, estas ideas fueron abrumadoramente dominantes, no sólo entre los estudiosos y especialistas, sino especialmente entre los políticos y empresarios. En los años ochenta, fueron enmendadas bajo el concepto de fijación de metas industriales, que subraya la idea de que promover un sector clave puede constituir un paso importante para desarrollar un nuevo sistema industrial. A pesar de los méritos innegables de estos conceptos, ellos son inútiles cuando el problema no consiste en establecer nuevas industrias, sino en corregir los desequilibrios de las economías sometidas a decenios de políticas incoherentes y proteccionismo superfluo.

Aunque no siempre ha sido oficialmente respaldada, la progresividad arancelaria está muy difundida en la región. Tomemos un caso revelador: Ecuador. Hasta 1990, su política comercial todavía contaba con los dispositivos típicos para la protección indiscriminada: aranceles elevados y redundantes que llegaban hasta el 290%, controles administrativos generalizados, exenciones ad hoc de impuestos contingentes y otros por el estilo. Estas barreras comerciales comenzaron a ser suprimidas en junio de 1990. En la actualidad, el arancel medio es sólo de 9.3%, se han simplificado los procedimientos de importación, y el país está próximo a sumarse al GATT.

Ecuador es un ejemplo clásico de una pequeña economía en desarrollo que exporta alimentos y materias primas, importa artículos manufacturados y tiene una estructura industrial centrada en bienes de consumo ligeros. A pesar de las ambiciones creadas por el auge del petróleo de los años setenta, no diversificó significativamente sus exportaciones, cuya composición permaneció esencialmente sin variaciones desde 1970 hasta 1990. La participación del comercio exterior en el producto interno bruto ha superado el 50% durante varios años (Tavares de Araujo, 1994). Después de la reforma comercial, la mayoría de las industrias que compiten con artículos importados está recibiendo una tasa efectiva de protección de aproximadamente 20%. Sin embargo, los automóviles reciben un tratamiento diferente: 247%.⁶ Es difícil en-

⁶ La tasa arancelaria para los vehículos montados es de 37% y para los vehículos completamente desarmados es de 0%. Suponiendo que el valor agregado por unidad en la industria de montaje de automóviles sea 15%, la fórmula convencional de Corden indica que $G = 37/0.15 = 247$.

contrar una explicación razonable para este privilegio, considerando que la industria de equipos de transporte, que incluye otras actividades además del montaje de automóviles, generó menos del 2% del empleo total en el sector manufacturero del Ecuador durante los últimos 20 años.

Ahora, tomemos el Brasil, con una historia exitosa de industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones desde 1930 hasta 1979, y un caso radical de proteccionismo inútil en los años ochenta. Su reforma comercial, iniciada en 1987 y concluida en 1993, no se alejó mucho de la modalidad regional. Se abolieron los controles cuantitativos de las importaciones, la mayoría de los sectores actualmente tiene 20% de protección efectiva, algunos artículos básicos e intermedios tienen menos y unos pocos privilegiados, como los automóviles, los pro-

ductos químicos muy puros y los artículos electrónicos, tienen más. De nuevo aquí se premió a la industria automotriz: 62.5% de protección (Carvalho y Machado, 1994). Además de la progresividad arancelaria, la política comercial brasileña presenta otra deficiencia que es frecuente en América Latina: la falta de normas explícitas para los cambios futuros en la estructura arancelaria, que deja abierta la puerta a nuevas formas de proteccionismo disfrazado, como el abuso de medidas antidumping y compensatorias. Nora Lustig y Primo Braga (1994) demostraron que esto ya está en boga en la región. Tales distorsiones no significan un retorno a las políticas orientadas hacia el interior. Simplemente condenan a los gobiernos latinoamericanos a deficientes desempeños en ambos niveles del juego de superposición entre el libre comercio y la protección.

V

Conclusión

A primera vista, el mantenimiento de un sistema de libre comercio entre economías que periódicamente se ven sometidas a presiones proteccionistas es una contradicción en los términos. El presente artículo ha mostrado que la OMC podrá llevar a cabo esta tarea haciendo cumplir la norma de que todos los costos de protección deben ser mantenidos enteramente dentro de las fronteras nacionales. Como hemos visto, se trata de una norma factible que mejora la coherencia de las políticas nacionales. Es interesante compararla con otros modos de abordar el proteccionismo, tales como los preconizados por Jan Tumlir y Jagdish Bhagwati.

Tumlir (1985) no utiliza el concepto de juegos de superposición, pero comienza a partir de la misma idea: "La reflexión de un momento sobre la naturaleza de los conflictos en materia de políticas comerciales internacionales conduce a la comprensión de que ellos son meros epifenómenos, excedentes de políticas nacionales en los principales países (p. 13). [...] Las negociaciones con miras a impedir que se repitan los conflictos deberían por consiguiente tratar de articular o reafirmar las normas comerciales que tendrán la posibilidad de reformar no sólo la conducción de la política comercial sino también la política nacional que determina esa conducción" (pp. 61 y 62). A fin

de alcanzar este objetivo, recomienda el fortalecimiento del principio incondicional de la nación más favorecida: "Ahora comprendemos lo suficiente acerca de la dinámica política del proteccionismo como para entender que su expansión no puede ser detenida a menos que se restaure la fuerza legal de la cláusula de no discriminación. Los países interesados en el estado del orden comercial internacional y principalmente responsable de él podrían simplemente convenir en hacer del principio incondicional de la nación más favorecida una exigencia del derecho nacional, obligatorio para ellos mismos. Las principales virtudes de esta propuesta son la simplicidad y la flexibilidad" (p. 63).

En términos prácticos, ese autor sugiere que se reemplace las limitaciones voluntarias de exportaciones por contingentes sujetos a licitación: "Si las restricciones cuantitativas tuvieran que ser administradas de una manera estrictamente no discriminatoria, es decir, mediante subasta pública de las licencias de importación, el margen de protección proporcionado se tomaría claramente visible en los precios de subasta y se podría contar con eso para reducir la demanda de esta forma de protección. Al mismo tiempo, las rentas de protección se convertirían en ingresos públicos, hecho que no podría menos que aumentar la

oposición política de los importadores a las restricciones cuantitativas. El debate público acerca de la protección se haría más equilibrado y, por lo tanto, mejor informado" (Tumlrir, 1985, p. 65).

La propuesta de Bhagwati (1988) es más convencional: "1) En lugar de restricciones voluntarias de las exportaciones, la acción de salvaguardia utilizaría el arancel no discriminatorio previsto en el artículo XIX. 2) Los ingresos generados por el arancel aduanero serían utilizados para financiar la asistencia al ajuste, posiblemente por intermedio de un fondo común que recibiera todos esos ingresos arancelarios.

3) El arancel proteccionista se fijaría explícitamente con un calendario de plazos decrecientes en el tiempo" (p. 119).

Cuando se aplican a pequeños países, ambas propuestas son equivalentes a la norma examinada en el presente artículo, dado que los efectos internacionales del proteccionismo son insignificantes en este caso. Sin embargo, la norma de la compensación plena no sólo preserva el principio incondicional de la nación más favorecida, sino que también mantiene al sistema de comercio mundial alejado de los conflictos entre los países grandes.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abreu, Marcelo de Paiva (1990): Developing countries and the Uruguay Round of trade negotiations, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Alt, James E. y Barry Eichengreen (1990): Parallel and overlapping games: Theory and an application to the European gas trade, John S. Odell y Thomas D. Willet (eds.), *International Trade Policies*, Michigan, Estados Unidos, Michigan University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1988): *Protectionism*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Carvalho, Mario y João Bosco Machado (1994): A escalada tarifária na reforma aduaneira, *Revista brasileira de comercio exterior*, N° 38, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos de Comercio Exterior (FUNCEX), marzo.
- Cline, William (1987): *The Future of World Trade in Textiles*: Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Corden, W. Max (1957): The calculation of the cost of protection, *The Economic Record*, Sidney, Universidad de Sidney, mayo.
- Dam, Kenneth (1970): *The GATT*, Chicago, Ill., Chicago University Press.
- Dinopoulos, Elías y Mordechaie Kreinin (1988): Effects of the U.S.-Japan auto VER on European prices and U.S. welfare, *Review of Economics and Statistics*, N° 70, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Feenstra, Robert (1985): Automobile prices and protection: The U.S.-Japan Trade Restraint, *Journal of Policy Modeling*, vol. 7, N° 1, Nueva York, Society for Policy Modeling.
- Gomez, Ignacio, Rodrigo Moreira y Mauricio Santa María (1994): *Los viejos criterios del nuevo arancel*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Hirschman, Albert (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Estados Unidos, Yale University Press.
- Hufbauer, Gary y Kimberly Elliot (1994): *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Low, Patrick (1993): *Trading Free: The GATT and US Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Lustig, Nora y Carlos Primo Braga (1994): The future of trade policy in Latin America, trabajo presentado a la conferencia Future of Western Hemisphere Economic Integration, Washington, D.C., Diálogo Interamericano.
- Melo, Jaime y David Tarr (1992): *A General Equilibrium Analysis of U.S. Foreign Trade Policy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1985): *Costs and Benefits of Protection*, París.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, vol. 42, N° 3, Cambridge, Mass., World Peace Foundation/Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Shiells, Clinton, Robert Stern y Alan Deardorff (1986): Estimates of the elasticities of substitution between imports and home goods for the United States, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 122, Heft 3, Tübingen, Christian-Albrechts-Universität, Institut für Welteirtschaft Kiel.
- Tavares de Araujo, José (1994): A note on Ecuador's current trade policy, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mimeo.
- Tumlrir, Jan (1985): *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Policy Research.
- Tussie, Diana (1987): *The Less Developed Countries and the World Trading System*, Londres, Frances Pinter.
- Tyson, Laura D'Andrea (1992): *Who's Bashing Whom?: Trade Conflict in High-Technology Industries*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994): *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, Ginebra.