

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1979

## COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

*Secretario Ejecutivo*

Enrique V. Iglesias

*Secretarios Ejecutivos Adjuntos*

Robert Brown      Norberto González

## CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Michael Nelson
Eligio Alves	René Ortuño
Nessim Arditi	Aníbal Pinto
Oscar J. Bardeci	David Pollock
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne S. T. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Octavio Saavedra
Luis López Cordovez	Alejandro Vera
Roberto Matthews	Jorge Viteri

## COMITE DE PUBLICACIONES

Oscar J. Bardeci	Miembros <i>ex officio</i> :
Andrés Bianchi	Marta Boeninger
Robert Brown	Claudionor Evangelista (CLADES)
Norberto González	Jorge Israel (ILPES)
Jorge Graciarena	Guillermo Macció (CELADE)
Adolfo Gurrieri	Aurelio Ruiz
Jorge Viteri	Octavio Saavedra

*Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones*

Renée Chassagne

**PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

N.º de venta: S.79.II.G.4

Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas)

### NOTAS

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

## SUMARIO

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico <i>Robert T. Brown</i>	7
La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano <i>Jorge Graciarena</i>	41
El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana <i>Gerson Gomes y Antonio Pérez</i>	57
Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana <i>Carlos A. de Mattos</i>	79
La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta <i>Pedro Sampaio Malán</i>	97
El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo <i>Gary P. Sampson</i>	109
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte) <i>Carlos Lessa</i>	127
Algunas publicaciones de la CEPAL	155

## El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo

Gary P. Sampson\*

Es un hecho innegable que durante los últimos años se ha expandido el proteccionismo en los países desarrollados, con todas las consecuencias negativas que trae aparejado para el comercio internacional y el desarrollo de la periferia.

Aceptado el hecho, parece útil analizar cuáles son los motivos que se aducen en los centros para justificarlo y cuáles los procedimientos empleados para aplicarlo. En relación al primer aspecto, el autor se concentra en la consideración de dos 'presiones' en favor de la protección: las encaminadas a equilibrar el balance de pagos y las que argumentan que las importaciones de los países periféricos 'desorganizan' los mercados de factores y productos en los centros; y muestra, con abundancia de ejemplos, que estos argumentos son poco convincentes.

El tratamiento del segundo aspecto —la naturaleza de la protección— le permite presentar de manera ordenada los diversos instrumentos a través de los cuales ella se aplica en la actualidad. Así, analiza las restricciones cuantitativas —como las denominadas 'voluntarias', los 'acuerdos comerciales reglamentados' y el 'libre comercio organizado'— y las cualitativas, entre las que destacan las limitaciones de precios y los subsidios gubernamentales a las empresas afectadas por las importaciones.

Ante este panorama poco alentador el autor sugiere algunas medidas que contribuirían a reorientar esta tendencia hacia el 'neomercantilismo' en los centros y a paliar sus consecuencias en la periferia. Sin embargo, sabe que las soluciones no son fáciles de alcanzar, pues, en última instancia, están subordinadas a las relaciones de poder vigentes en el comercio internacional.

\*Funcionario de UNCTAD (Ginebra). El autor deja constancia de su agradecimiento por los valiosos comentarios del Profesor Richard Snape y del Dr. Andrew Cornford. El punto de vista aquí expresado no coincide necesariamente con el de la secretaría de UNCTAD.

## Introducción

De un tiempo a esta parte se ha venido manifestando una inquietud creciente por el retorno al proteccionismo. Esto indujo a H. G. Johnson a basar en el 'Nuevo mercantilismo' el discurso, pronunciado en 1973 ante la Asociación Británica para el Adelanto de la Ciencia en su calidad de presidente de dicha institución.<sup>1</sup> El año 1977 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estimó necesario replantear la cuestión de mantener una economía abierta en épocas de recesión,<sup>2</sup> en tanto que el informe McCracken,<sup>3</sup> después de atribuir gran parte del crecimiento de postguerra en los países de la OCDE a un sistema abierto multilateral para el comercio y los pagos internacionales, advierte sobre el peligro de que el edificio del libre comercio, construido con tanto esmero, pueda comenzar a desintegrarse.<sup>4</sup> Es bien sabida la importancia que tiene para los países en desarrollo el acceso de sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados, hecho que últimamente ha recibido un nuevo respaldo de parte de varios estudios empíricos.<sup>5</sup>

No obstante, no es difícil establecer que hay una incidencia proteccionista creciente en las economías de mercado desarrolladas. Tal vez sea más difícil que antes 'medir' la protección reciente,<sup>6</sup> pero ya se han vertido opiniones respecto a su importancia. En la formación de

<sup>1</sup>H. G. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", en H. G. Johnson (ed.), *The New Mercantilism*, Nueva York, St. Martins Press, 1973.

<sup>2</sup>GATT, *Trade liberalization, protectionism and interdependence*, R. Blackhurst, N. Marian y J. Tumlr, Ginebra, 1977.

<sup>3</sup>OCDE, *Towards full employment and price stability* (Informe McCracken), París, 1977.

<sup>4</sup>Ibidem, p. 11.

<sup>5</sup>Para un análisis de los resultados de dichos estudios, véanse A. Krueger, "Effects of exports from new industrial countries on U.S. industries", en W. Kasper y T. G. Perry (eds.), *Growth, Trade and Structural Change in an Open Australian Economy*, Centre for Applied Economic Research, Universidad de South Wales, 1978; y B. Balassa, "Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: Análisis comparativo", en *Políticas de promoción de las exportaciones*, E/CEPAL/1046/Add. 2, vol. III.

<sup>6</sup>Muchas de las dificultades se refieren a la naturaleza de las últimas medidas proteccionistas implantadas. Más adelante se volverá sobre este asunto.

estas opiniones suele subestimarse la trascendencia de las nuevas barreras que entorpecen las importaciones provenientes de los países en desarrollo, ya que se sostiene que afectan principalmente a los 'más exitosos', a quienes de todas maneras les va bien. Entre 1970 y 1976, el 78% del aumento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a las economías de mercado desarrolladas, se concentró en ocho de ellos. En lo que respecta a las presiones por una mayor protección, se suele atribuir gran importancia al bajo nivel de actividad económica de los países industrializados y a la consiguiente capacidad de generar excedentes de mano de obra y capital como factores de producción.<sup>7</sup> Como consecuencia, ya sea explícita o implícita, las tasas de crecimiento más elevadas irían acompañadas de menores exigencias de protección y de una menor disposición de parte de las autoridades nacionales a sucumbir ante dichas presiones.

Aunque no se debe dar la voz de alarma ante cualquier incremento de la protección, sobre todo en épocas de recesión, habría fundamentos legítimos para que los países en desarrollo se inquietaran y razones de peso para estimar que los criterios expuestos sobre las últimas restricciones comerciales son demasiado optimistas. Tales puntos de vista suelen desconocer el estado de protección vigente, al cual hay que sumar nuevos obstáculos que entorpecen el comercio, definen en forma estrecha la protección como restricciones a las importaciones y omiten los problemas vinculados con la eliminación de los obstáculos que se opongan al comercio después de haber sido éstos superados. Asimismo, parece prestarse escasa atención al tipo de medidas proteccionistas a que se viene recurriendo en los últimos años.<sup>8</sup> En la actualidad los aranceles son impopulares y se da preferencia a las barreras no

arancelarias, las cuales tuvieron una larga historia de fracasos en las negociaciones comerciales multilaterales destinadas a disminuir las barreras comerciales.

En lo que respecta al nivel de actividad económica de los países industrializados, también es posible asignarle un papel importante, si bien no predominante, en los últimos incrementos de la protección. Los países de la OCDE han lamentado las rigideces crecientes de sus mercados de factores y los gobiernos de esos países parecen estar menos dispuestos a renunciar a una determinada porción del mercado interno de un número creciente de industrias no estratégicas.<sup>9</sup> En este caso, una interpretación más espectacular (pero legítima) de lo que está ocurriendo hoy estimaría que los cambios recientes de política comercial serían sólo la parte visible de un iceberg. Lo que está en juego en el fondo, es el acceso a los mercados de los años ochenta. En realidad, el problema consiste nada menos que en decidir quién producirá qué cosa en el futuro con todas sus ramificaciones afines, y los controles a las importaciones son sólo uno de los múltiples instrumentos de política que se emplean para cumplir las decisiones. Concebido dentro de este contexto, el hecho de que sólo los países en desarrollo 'más exitosos' se vean afectados por los cambios recientes de política comercial indica la importancia de las últimas políticas proteccionistas, y no a la inversa. Si sólo unos cuantos países en desarrollo pueden ser la fuente de perturbaciones considerables del mercado, ¿qué queda para el futuro cuando más países en desarrollo alcancen una cierta madurez industrial?

Al examinar los últimos acontecimientos en materia de política comercial y de otra índole, teniendo como telón de fondo la protección vigente, se ve que su importancia estriba en que han excluido muchas esferas que recibían hasta ahora un tratamiento relativamente liberal en el comercio internacional. Esto es de suma importancia para los países en desarrollo. Algunas esferas donde tradicionalmente habían mantenido una clara ventaja comparativa

<sup>7</sup>O. Long, "The Protectionist Threat to World Trade Relations", en *Inter Economics*, noviembre-diciembre, 1977, señala por ejemplo el papel de la recesión en las demandas crecientes de protección, y cómo ésta prolonga aquélla.

<sup>8</sup>Una excepción notable es el análisis muy completo que figura en UNCTAD, *Growing Protectionism and the Standstill on Trade Barriers Against Imports from Developing Countries*, TD/B/C.2/194, Ginebra, 1978.

<sup>9</sup>OCDE, *Textile Industry in OECD Countries*, París, 1977.

han sido controladas estrictamente, a medida que los principales países industriales importadores se daban tiempo para ajustar estructuralmente sus sectores amenazados.

Los mercados agrícolas de los países desarrollados importadores de alimentos han estado siempre estrictamente reglamentados y los productos de los países en desarrollo sólo han tenido un acceso limitado a ellos.<sup>10</sup> Pese a que sólo el año pasado se redujeron parcialmente los aranceles sobre los productos tropicales no competitivos, los Estados Unidos no piensan materializar estas concesiones hasta recibir reciprocidad.<sup>11</sup> Dados los problemas estructurales especiales que encara el sector agrícola se han impuesto con frecuencia barreras comerciales de esa naturaleza.<sup>12</sup> Asimismo, desde 1962 se han restringido las exportaciones de textiles de algodón y de vestuario porque, a semejanza de la agricultura, las economías de mercado desarrolladas necesitaban tiempo para ajustar estructuralmente dichos sectores de producción.<sup>13</sup> Estas autolimitaciones a la exportación que surgieron a fines de los años

50 y principios de los años 60 fueron institucionalizadas en el convenio mencionado. Luego de este convenio transitorio vino el acuerdo sobre multifibras (MFA) en 1973 que abarcó una mayor cantidad de productos e impuso controles más estrictos.<sup>14</sup> Dada la importancia que tienen para los países en desarrollo las exportaciones de productos agrícolas, textiles y vestuario, acuerdos sobre esta materia como los mencionados siempre han sido fuente de resentimiento.

Sin embargo, siempre estaba implícita la convicción de que los países en desarrollo debían concentrar sus esfuerzos en producir para la exportación aquellos bienes manufacturados donde las economías de mercado desarrolladas no encararan los mismos problemas estructurales.<sup>15</sup> No obstante, se advierten nuevas restricciones sobre muchos bienes manufacturados que antes recibían un trato liberal en el comercio internacional. Los bienes manufacturados exportados por países en desarrollo y sujetos a nuevas restricciones cuantitativas incluyen textiles y vestuario que no son de algodón, calzado, artículos electrónicos, productos mecánicos e industriales. En muchas economías de mercado desarrolladas, estos sectores encaran actualmente problemas estructurales, así como los productos de acero y la industria naviera, campos que para los países en desarrollo poseen actualmente cierta importancia, y la tendrán mucho más en el futuro.

El hecho de que el convenio sobre textiles de algodón y otros planes internos de apoyo hayan proseguido durante todo el decenio de 1960 señala que, incluso en épocas de auge económico, resulta difícil modificar la estructura productiva. El trabajo y el capital resisten los cambios necesarios para garantizar su empleo eficiente en campos de la economía donde

<sup>10</sup>Para un análisis de las barreras comerciales que entorpecen las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a Suecia, véase G. P. Sampson y A. J. Yeats, "Do Import Levies Matter: The Case of Sweden", *Journal of Political Economy*, Chicago, Ill., vol. 84, N.º 4, parte 1, 1976, y para las importaciones de alimentos y productos agrícolas conforme a la política agrícola común (CAP), véase G. P. Sampson y A. J. Yeats, "An Evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the European Economic Community", en *American Journal of Agricultural Economics*, Menasha, Wisc., vol. 59, N.º 1, febrero de 1977.

<sup>11</sup>T. Ibrahím, "Developing countries and the Tokyo round", en *Journal of World Trade Law*, Londres, vol. 12, N.º 1, enero-febrero de 1978.

<sup>12</sup>La Comunidad Económica Europea (CEE), por ejemplo, adoptó en 1962 la Política Agrícola Común Europea (CAP) a fin de darse el tiempo necesario para reorganizar estructuralmente el sector agrícola, elevar su productividad y aumentar su competitividad internacional. No obstante, hoy la incidencia *ad valorem* de diversos gravámenes sobre las importaciones de cereales ha llegado al máximo.

<sup>13</sup>Los Estados Unidos, por ejemplo, han negociado desde 1962 autolimitaciones a la exportación, conforme al convenio a largo plazo relativo al comercio internacional de textiles de algodón (Longterm textile agreement) (LTA), para obtener un alivio *transitorio* y facilitar el desplazamiento de la mano de obra y el capital a sectores de la economía más competitivos en el plano internacional.

<sup>14</sup>Ultimamente, la CEE ha roto su compromiso con el MFA para imponer en forma unilateral medidas aún más estrictas, por lo que algunos países encaran actualmente reducciones de cuotas.

<sup>15</sup>Para una clara exposición respecto al ambiente que reinaba a fines de los años 60 sobre las ventajas que representaban para los países en desarrollo las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación, véase D. B. Keesing, "Outward Looking Policies and Economic Development", en *Economic Journal*, Londres, junio de 1967.

puedan competir en el plano internacional. En períodos no caracterizados por un auge económico, parece casi imposible que haya cambios estructurales. Sin embargo, lo que interesa es saber qué proporción de la protección reciente obedece a niveles bajos de demanda agregada, y qué proporción obedece a las rigideces y distorsiones crecientes de los mercados de factores y al deseo político de mantener industrias sin posibilidades de competencia en el plano internacional independientemente de los costos económicos. La escasez de programas *positivos* de ajuste estructural en muchos países desarrollados y la proliferación de planes internos de apoyo, parecen traducir una falta de voluntad política de modificar la estructura productiva.

En suma, para que se produjera un ajuste estructural sería necesario algo más que un ambiente económico favorable. La verdadera causa de la protección adquiere importancia capital, ya que la protección mercantilista, que se pide como asistencia temporal para hacer

ajustes estructurales, tiene la tradición de institucionalizarse rápidamente y volverse permanente. La competencia con los productores nacionales de los países desarrollados y otros exportadores de dichos países en cualquier terreno que no sea el económico, ofrece escasas posibilidades para los países en desarrollo. El problema que se le plantea a estos últimos es cómo seleccionar los productos de exportación que deben desarrollarse. En la actualidad, la incertidumbre ronda el acceso futuro a los mercados, y ésa quizá sea la barrera no arancelaria más eficaz contra el comercio.<sup>16</sup>

La finalidad del presente trabajo es investigar algunos aspectos del nuevo proteccionismo que podrían ser de interés para los países en desarrollo. El documento examina las fuentes contemporáneas de presión proteccionista y la *naturaleza* de la protección misma, ya que tal investigación facilita el análisis de los principales puntos planteados. Al término del trabajo se exponen las conclusiones y se formulan recomendaciones de política.

## I

### Presiones a favor de la protección en economías de mercado desarrolladas

En 1970, Baldwin estimaba que los tipos de cambio fijos y los problemas de ajuste estructural eran las fuentes principales de presiones proteccionistas y de resistencia a la liberalización del comercio. Señaló que "...es indispensable que haya una mayor flexibilidad del tipo de cambio y una asistencia mucho más eficaz en materia de ajuste para que las grandes naciones mercantiles logren un aumento significativo de los beneficios mutuos del comercio internacional... La flexibilidad del tipo de cambio no sólo es necesaria para aliviar las presiones de balance de pagos cuando no es posible reducir en forma equilibrada las barreras comerciales, sino sobre todo para prevenir la sustitución del comercio que distorsiona las

políticas comerciales a favor de las políticas cambiarias".<sup>17</sup>

Hoy los tipos de cambio fluctúan ampliamente y, pese a declaraciones en sentido contrario formuladas por la OCDE, los países miembros utilizan todavía la política comercial para equilibrar el balance de pagos. Además, la legislación nacional de muchos países proporciona ahora fondos para las industrias perjudi-

<sup>16</sup>El papel que desempeña la incertidumbre en la distorsión de las corrientes comerciales se analiza en GATT, *Trade Liberalization...*, *op. cit.*

<sup>17</sup>R. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1970, pp. 17 y 18.

cadadas por la competencia de las importaciones, a la vez que crece la protección específica de la industria.

### 1. *Balance de pagos*

La función ortodoxa del tipo de cambio en los modelos macroeconómicos de equilibrio interno-externo es transferir los factores de producción y el gasto entre los sectores de bienes comercializados y no comercializados de la economía en el mercado internacional. La transferencia se consigue mediante un reajuste monetario, y la magnitud de la variación del precio relativo en los dos sectores expresa el éxito del reajuste.<sup>18</sup> Cuando la variación del tipo de cambio se suma a la política adecuada para absorber esta variación, se afianza el equilibrio interno y externo; la política comercial no es necesaria para garantizar el equilibrio externo.

En la literatura reciente se ofrecen numerosas explicaciones de por qué los tipos de cambio fluctuantes no responden a las expectativas, por lo que en este trabajo sólo se justifica un análisis somero.

Supóngase un país que no puede influir sobre los precios en los mercados mundiales, que encara un déficit de balance comercial y se encuentra en condiciones de equilibrio interno.<sup>19</sup> Por ende, la política apropiada sería devaluar y disminuir la absorción. Sin embargo, puede que la devaluación no condujera a la variación del precio relativo de los bienes comercializables y no comercializables en el mercado internacional. Por ejemplo, puede haber una resistencia de los salarios reales frente al aumento de precios generado por la devaluación

y la caída consiguiente de los mismos.<sup>20</sup> Si la menor absorción va a ser a costa de aumentar la carga tributaria de los asalariados, las tentativas de forzar una recuperación del salario real así gravado a su nivel original pueden invalidar la política de disminuir la absorción.

Asimismo, puede haber incluso mayores presiones para obtener protección.<sup>21</sup> Si las peticiones de salarios reales exceden el producto marginal en condiciones de pleno empleo, plantéase una situación incompatible con el equilibrio interno. Para satisfacer tales peticiones de salarios reales es necesario redistribuir el ingreso, redistribución que puede lograrse mediante cuotas u otra política comercial. Si el sector que compite con las importaciones es de alto coeficiente de mano de obra y el sector exportador es de gran densidad de capital, la protección contra las importaciones lograría un efecto de precios similar al de una devaluación (acertada), pero también una redistribución del ingreso que iría de las utilidades a los salarios; efecto este último que no se produciría con una devaluación.

El análisis precedente supone que las transferencias se justifican cuando es necesario cierto cambio estructural. Cabe sostener que las variaciones del tipo de cambio pueden ser fenómenos monetarios que no indican verdaderas modificaciones de la posición competitiva de un país. Un reajuste monetario no eliminará las fuentes de desequilibrio del balance de pagos, si dicho desequilibrio obedece a un exceso de demanda interna de dinero con respecto a los ingresos de divisas, exceso que sólo puede persistir si es respaldado por la política monetaria interna. Por esta razón, entre otras, los tipos de cambio fluctuantes no garantizarían el equilibrio externo y no eliminarían la necesidad de recurrir a la política comercial para equilibrar el balance de pagos.

En efecto, durante una parte al menos del período comprendido entre 1970 y 1974, 24 países venían aplicando recargos a la importa-

<sup>18</sup>Véanse W.M. Corden, *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1977; y R. Dornbush, "The Theory of Flexible Exchange Rate Régime and Macro-economic Policy", en *Scandinavian Journal of Economics*, Estocolmo, vol. 78, N.º 2, 1976.

<sup>19</sup>Se omiten las corrientes de capital, pero el análisis subsiguiente no se modificaría gran cosa con su inclusión (véase W. M. Corden, *Ibidem*, p. 42). Asimismo, se supone que el equilibrio parcial de las elasticidades de precio para la demanda y oferta de importaciones y exportaciones es tal, que cabría esperar una mejora del balance comercial luego de una devaluación.

<sup>20</sup>R. H. Snape, *The Impact of Inflationary Recession in Developed Countries on the Developing World* (versión mimeografiada preparada para la UNCTAD), Ginebra, 1978.

<sup>21</sup>W.M. Corden, *Inflation, Exchange Rates...*, *op. cit.*, p. 31.



ción y 16 exigían depósitos para importar. Todos eran países miembros del GATT que procedían al margen de la reglamentación pertinente (Artículo XII), que proscribía toda medida que no sea la de las cuotas como mecanismo de control para regular el balance de pagos.<sup>22</sup>

En consideración a lo anterior, se advierte claramente por qué son tan atractivos los sistemas de depósitos para importar. En virtud de dicho sistema, el importador está obligado a depositar un cierto porcentaje del valor de la importación en una cuenta congelada en el banco de reserva. Esto hace que sea menos atractivo importar (y por ende las importaciones se encarecen), y si no hay un aumento complementario de la oferta monetaria, hay una menor absorción debido al bloqueo de los fondos depositados en el banco central. De este modo se consigue el doble objetivo de disminuir las importaciones y disminuir la absorción sin variaciones directas de los precios de mercado y sin acción directa de tipo monetario o fiscal.

Sin embargo, el empleo de la política comercial para regular el balance de pagos no parece constituir una fuente de protección que provoque especial preocupación e inquietud en los países en desarrollo. Parece estar restringida a países pequeños que actúan en forma unilateral y no discriminatoria invocando medidas que son esencialmente de carácter transitorio.<sup>23</sup> Sin embargo, tal vez convendría especular sobre la posibilidad de que los tipos de cambio fluctuantes fueran de hecho la fuente de algunas demandas de mayor protección por motivos ajenos al balance de pagos.

Al analizar un argumento, que atribuye a Mundell y Laffer, Corden señala que un tipo de cambio flotante puede fluctuar inducido por movimientos de capital. La variación de las expectativas y las políticas divergentes de tasas de interés hacen que las preferencias de cartera de los poseedores de activos oscilen entre monedas importantes.<sup>24</sup>

Es en parte por estas razones que los países pequeños ven fluctuar el valor de su propia moneda frente a la de los principales países con los cuales mantienen relaciones comerciales. Por ende, los gobiernos intervienen para conseguir cierta estabilidad en su tipo de cambio efectivo. Entre septiembre de 1974 y julio de 1976, el gobierno de Australia intervino para mantener un tipo de cambio efectivo constante. Sin embargo, durante el mismo período hubo grandes diferencias en cuanto a los tipos de cambio específicos por países. El Reino Unido y Nueva Zelanda son importantes para Australia entre los países con los cuales mantiene relaciones comerciales y durante dicho período ambas monedas se devaluaron en 24% con respecto al dólar australiano. En la medida en que los agentes importadores se abstienen de embolsarse una ganancia inesperada, y traducen, de hecho, las variaciones de la moneda en precios más bajos, los tipos de cambio fluctuantes son una fuente de presiones proteccionistas justificadas por 'la desorganización de la industria'.<sup>25</sup> Sin embargo, en lo que respecta a las revaluaciones de monedas extranjeras, es poco probable que exista simetría alguna en las demandas de menor protección, ya que los intereses de los consumidores son muy difusos

<sup>24</sup>W. M. Corden, *Inflation, Exchange Rates...*, op. cit., p. 77.

<sup>22</sup>F.C. Bergsten, "Reforming the GATT: The Use of Trade Measure for Balance of Payments Purposes", en *Journal of International Economics*, vol. 7, N.º 1, febrero de 1977.

<sup>23</sup>Si bien los países en desarrollo son los que más recurren a la política comercial para regular el balance de pagos, F. C. Bergsten, al solicitar una amplia revisión del artículo XII, sostuvo en forma convincente que esos países tienen derecho, en ciertas circunstancias, a utilizar la política comercial con dicho fin. Véase "Reforming the GATT: The Use of Trade Measures for Balance of Payments Purposes", en *Journal of International Economics*, op. cit.

<sup>25</sup>Dentro de este contexto interesa consignar excepciones como la amplitud de la protección otorgada a las industrias estadounidenses que compiten con artículos japoneses. En abril de 1978 el Presidente de ese país impuso un arancel de 21% sobre los radio-receptores importados provenientes de Japón, y hay negociaciones en curso para conseguir que los fabricantes de automóviles japoneses autolimiten sus exportaciones. Ese mismo mes, debido a la revaluación del yen, la empresa Toyota aumentó sus precios por tercera vez en seis meses, con lo que el aumento total del precio promedio para sus productos durante dicho período llegó a 21%. (*Financial Times*, 18 de abril.)

y los productores nacionales de bienes susceptibles de importarse tienen la opción de aumentar los precios o ampliar su participación en el mercado interno.

## 2. *Desorganización del mercado*

Despierta viva inquietud en los países en desarrollo, sobre todo en aquellos que se han incorporado recientemente a producción de bienes manufacturados para la exportación, la protección que se otorga como respuesta a los reclamos de que las importaciones procedentes de dichos países desorganizan los mercados internos. Para los exportadores deben tomarse en cuenta dos consideraciones importantes. Primera, que si bien las acciones de salvaguarda son necesarias y procedentes en muchas circunstancias, debe haber cierta garantía de que ellas sean transitorias y que tomen debida consideración de las perturbaciones que acarrea para el mercado exportador la imposición de la medida proteccionista. En segundo lugar, debe quedar bien establecido si las importaciones de los países en desarrollo son de hecho las responsables de la desorganización del mercado. Antes de analizar estas consideraciones con cierto detalle conviene tener una idea clara acerca de cómo se produce ese fenómeno.

Tal vez la única desorganización del mercado que inquieta a las autoridades del país importador es la que ocurre en los mercados de factores. La importación de productos más baratos (no estratégicos) puede no constituir un problema en sí, pero si esto se traduce en mano de obra desempleada y en capital ocioso, hay motivos para inquietarse. Dentro de este contexto interesa distinguir entre los excedentes de capital y la redundancia de mano de obra que derivan del bajo nivel de actividad económica, y las que provienen de cambios estructurales de una naturaleza más restringida. En el primer caso, el papel de la protección está claro: hay un fomento de los bienes importables que se producen en el mercado interno a expensas de los proveedores extranjeros. Los problemas internos vinculados a la demanda insuficiente se traspan al proveedor extranjero. En consecuencia, las presiones se dejan sentir en 'terceros mercados' a medida que se buscan salidas optativas.

El segundo caso no es tan claro, ya que hay muchas fuentes de cambios estructurales tanto en los mercados de productos como de factores.

### a) *Desorganización de los mercados de factores*

— Los factores pueden volverse ociosos si, con una función productiva invariable, los cambios relativos de precios a largo plazo conducen a la sustitución de factores. Los salarios reales que exceden la productividad de la mano de obra pueden llevar a una sustitución que ocasiona un desplazamiento de los trabajadores marginales y a un aumento de la relación capital-trabajo. El desempleo de la mano de obra persistirá hasta que las peticiones de salarios reales y los productos marginales tiendan a coincidir, o hasta que las nuevas inversiones generen nuevas ocupaciones donde se justifiquen las demandas de salarios reales.<sup>26</sup>

— Puede haber cambios técnicos que modifiquen la función productiva en forma neutral y que influyan de igual forma sobre todos los factores que necesitan menos insumos para dar un producto determinado. Los factores permanecen desempleados hasta que aumenta el nivel del producto (demanda).

— Los cambios técnicos sesgados hacia el ahorro relativo de mano de obra pueden conducir a variaciones en la proporción utilizada de factores (sustitución) para una determinada relación factor-precio. Y como en el caso precedente, es necesario que aumente el producto (demanda) para volver al pleno empleo.

### b) *Desorganización de los mercados de productos*

— Los mercados de factores pueden desorganizarse debido a cambios en los mercados de productos.

— La estructura de la demanda puede variar debido a cambios de preferencias, impuestos indirectos, etc.

— Un producto puede llegar a un mercado donde haya más competencia en materia de

<sup>26</sup>R. H. Snape, "The Import of Inflationary Recession...", *op. cit.*

precios; éste pueden proporcionarlos productores internos, exportadores foráneos de países desarrollados o exportadores de países en desarrollo.

Lo interesante es que la única función que pueden desempeñar los países en desarrollo para desorganizar los mercados internos, es por vía indirecta a través del mercado de productos, como uno de los proveedores de bienes con precios que tengan más posibilidades de competencia. Incluso así su papel puede ser secundario, ya que sus ventajas comparativas pueden aumentar gracias a un mejoramiento relativo de su propia estructura de costos, o a un empeoramiento de la estructura de costos del país importador. Interesa por tanto identificar la verdadera fuente de desorganización del mercado antes de que se establezca la protección. Se ha sugerido que las importaciones de los países en desarrollo suelen utilizarse como 'chivos expiatorios' para solucionar problemas estructurales internos.<sup>27</sup> Asimismo, por diversas razones sociológicas, los funcionarios gubernamentales se sienten cómodos al proteger la mano de obra y el capital interno de las importaciones baratas procedentes de países en desarrollo.<sup>28</sup>

En qué medida los países en desarrollo provocan una desorganización del mercado es una cuestión empírica. Krueger ha observado que, en el período 1960-1975, en los Estados Unidos el crecimiento de las importaciones no ha sido un factor importante que influyera sobre el crecimiento del producto y del empleo.<sup>29</sup> Cable ha llegado a conclusiones similares con respecto al Reino Unido.<sup>30</sup> Este último ha estimado que las pérdidas de empleos en la industria del calzado del Reino Unido, entre 1970 y 1975, debidas a la penetración neta de las importaciones equivalía sólo a 0.4% y en la industria del vestuario, donde era máxima la pérdida de ocupaciones, ésta representaba 1.7% del empleo total. En realidad, en ningún sector de alto coeficiente de mano de obra, salvo en el de camisas y trajes masculinos, el

crecimiento de las importaciones perjudicó la producción. Un estudio reciente sobre Alemania ha revelado que si se hubiese producido una mayor penetración de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo, el crecimiento asociado de las exportaciones a los países en desarrollo habría significado que no existiría una pérdida neta de ocupación.<sup>31</sup>

En el *Handbook of International Trade and Development Statistics*, de la UNCTAD (cuadro 7.1), figuran datos interesantes sobre la penetración de las exportaciones de países en desarrollo en los mercados de países desarrollados. Las importaciones de los países en desarrollo se expresan como una proporción del consumo total aparente en los mercados principales de los países desarrollados, y se consignan datos correspondientes a 14 grupos principales de productos en la CEE (6), Reino Unido, Japón y Estados Unidos, durante el período 1959-60 a 1975. Si se excluyen la agricultura, los combustibles, la minería y el vestuario, las importaciones de los países en desarrollo representan mucho menos de 6.5% del consumo aparente que corresponde a todos los grupos de productos, para todos los países y durante todo el período. Si bien la participación de las importaciones de los países en desarrollo en el consumo interno aparente del grupo de países en su conjunto tiende a aumentar durante el período (de 3.3% a 6.2%), dicho incremento obedece en gran parte al aumento de los combustibles y de otros productos primarios (11.6% a 24%). Puede suponerse que sea en el sector de bienes manufacturados donde se produzca una desorganización como consecuencia de la mayor penetración del mercado. En este sector las importaciones expresadas como proporción del consumo interno incrementaron de 1.2% a un escaso 2.0% en un período de 15 años.

Dentro del sector manufacturero de los países desarrollados la desorganización parece haber sido más severa en el del vestuario y textiles. Dado que las exportaciones de vestuario y textiles procedentes de países en desarrollo han estado sujetas desde hace tiempo a

<sup>27</sup>A. Krueger, "Effects of Exports...", *op. cit.*

<sup>28</sup>V. Cable, "British Protectionism and LDC Imports", en *Overseas Development Institute Review*, N.º 2, 1977.

<sup>29</sup>A. Krueger, "Effects of Exports...", *op. cit.*

<sup>30</sup>V. Cable, "British Protectionism...", *op. cit.*

<sup>31</sup>UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*

convenios multilaterales, y de que últimamente han sido objeto de nuevas y más restrictivas medidas, se justifica un examen más minucioso de algunas estadísticas sobre la materia.

Las importaciones totales de textiles efectuadas por las economías de mercado desarrolladas crecieron de 11 000 a 19 000 millones de dólares entre 1972 y 1976. Las importaciones de vestuario crecieron de 7 500 a 15 500 millones de dólares durante igual período. En 1976, los países en desarrollo sólo suministraban 13% de las importaciones de textiles y 39% de las importaciones de vestuario. Durante dicho período, los países en desarrollo no obtuvieron una mayor participación del aumento de valor del comercio de textiles, y en el vestuario sólo aumentaron su participación en 16%. Los países desarrollados representaron más de 75% del aumento de las importaciones de textiles a los países desarrollados entre 1975 y 1976, y 40% del aumento de las importaciones de vestuario. Sin embargo, los países desarrollados no están sujetos a los controles establecidos en virtud del nuevo acuerdo sobre multifibras (Multi Fiber Agreement).

Con respecto a los Estados Unidos, durante el período 1972 a 1976, las exportaciones totales de textiles crecieron con mayor rapidez que las importaciones de textiles procedentes de los países en desarrollo, en tanto que las exportaciones e importaciones totales de vestuario de los países en desarrollo crecieron a la misma tasa. Además, cabe destacar el hecho de que los países en desarrollo son importadores netos de los bienes intermedios y de las materias primas que se utilizan en la fabricación de vestuario y de otros productos textiles. En 1975, los Estados Unidos tenían un excedente de mil millones de dólares con los países en desarrollo en fibras textiles (CUCI 26) más máquinas textiles (CUCI 717).

En lo que respecta a la participación de los mercados internos, el *Handbook* de la UNCTAD revela que en los Estados Unidos, por ejemplo, las importaciones de textiles procedentes de los países en desarrollo representaban menos de 2.5% del consumo interno aparente en 1975, y menos de 10% del consumo de vestuario en el mismo año. En el Reino Unido, por ejemplo, donde la penetración de las importaciones en materia de vestuario es

máxima (13% en 1975), interesa observar que las exportaciones representaron 18.7% del consumo aparente en ese mismo año.

Si bien es difícil aceptar que las importaciones de textiles y vestuario procedentes de los países en desarrollo justifiquen el trato severo que se les ha impuesto últimamente en virtud del acuerdo sobre multifibras (1974 y 1976), no pueden negarse las quejas reiteradas de que los mercados textiles y de vestuario de los países de la OCDE están 'desorganizados'. Es indudable que reviste importancia la penetración de mercados clasificados en un nivel más desagregado. La CEE, por ejemplo, se ha referido con frecuencia al desempleo que crean las importaciones baratas de productos competitivos, intensivos en el uso de mano de obra, procedentes de los países en desarrollo. Por ejemplo, los productos textiles y de vestuario se han catalogado como tales: el producto sensible suele ser el vestuario que exige alto coeficiente de mano de obra.

Sin embargo, dentro del contexto del análisis precedente interesa observar que existen otras fuentes de desorganización del mercado. Si bien éste es un tema que requiere una investigación empírica prolongada y minuciosa, baste señalar el hecho de que en los últimos años hubo en general una inversión masiva en la producción de vestuario que requería alta densidad de mano de obra tanto en los países de la CEE como de la OCDE, cuyo resultado fue un enorme aumento de la productividad laboral en la manufactura de vestuario. Las cifras que figuran a continuación incluyen todo el vestuario, salvo el calzado, y pese a ser agregadas son ilustrativas.

#### CAMBIOS DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LA MANUFACTURA DE VESTUARIO 1970 A 1975

(1970 = 100)

Alemania	124.7
Bélgica	131.6
Países Bajos	135.0
Reino Unido	144.4
Estados Unidos	123.3

Fuente: Porcentajes calculados a base de datos relativos a producción y empleo en OCDE, *Textile Industry in OECD Countries, op. cit.*

En el Reino Unido, por ejemplo, si no se hubiera aumentado la producción de vestuario durante el período 1970-1975 se habría producido el desempleo de 40% de la fuerza de trabajo. Como ya se dijo, los incrementos de productividad laboral pueden obedecer a cambios técnicos o una sustitución de la mano de obra cuando aumentan los salarios reales. Pero puede asegurarse que dicho incremento *no* se debe a las importaciones de los países en desarrollo.<sup>32</sup>

El reemplazo de la mano de obra significa colocar a los trabajadores desplazados en otras industrias, o ampliar el mercado; puede exportarse más, puede aumentarse el consumo interno o pueden disminuirse las importaciones. La CEE parece favorecer esta última alternativa en detrimento de los países en desarrollo. Las actuales negociaciones en materia de vestuario se efectúan al margen del acuerdo sobre multifibras y, por consiguiente, del marco del GATT, por lo que las nuevas restricciones a las exportaciones de los países en desarrollo significan una reducción de las cuotas previamente establecidas.<sup>33</sup>

Con datos como éstos, cabe adscribir al acuerdo sobre multifibras una función alternativa, muy diferente del espíritu con que fue

suscrito. En vez de utilizarse como un respiro para eliminar por etapas los productos sin posibilidades de competencia en el plano internacional, el acuerdo sobre multifibras puede utilizarse para ganar tiempo a fin de aumentar la productividad de la industria nacional y poder competir en el plano internacional. Si no se logra esto, los intereses creados de los 'grupos de intereses' se refuerzan y la protección se institucionaliza.

En este sentido, ha sido interesante el papel que han desempeñado los gobiernos en los últimos años. Hay una renuencia creciente de los gobiernos a permitir la declinación de las industrias que no tienen posibilidades de competir. Si bien corresponde a los gobiernos concebir planes *positivos* de ajuste estructural, éstos suelen recurrir a la protección sumada a la subvención interna. Así, en Francia hubo un plan de apoyo masivo para el imperio textil Boussac, ya pasado de moda, mediante postergaciones de pagos en materia de seguridad social, préstamos subvencionados, etc. En forma similar, el subsidio de empleo temporal subvenciona los salarios de 250 000 trabajadores en el Reino Unido, la mayoría de los cuales laboran en las industrias de vestuario, textiles y de calzado.

## II

### Naturaleza de la protección

La característica común de casi todos los aumentos recientes de protección en las economías desarrolladas es que ha resultado prácticamente imposible negociar su supresión dentro del marco institucional existente establecido para las negociaciones comerciales multilaterales. En efecto, ésta puede ser una explicación importante de la naturaleza cambiante de la protección, ya que en un mundo cada vez más

interdependiente, los gobiernos adoptan medidas para alcanzar la autonomía que están perdiendo en esferas como el comercio internacional.<sup>34</sup>

En rondas sucesivas de negociaciones multilaterales celebradas bajo los auspicios del GATT, se han conseguido adelantos considerables para reducir los aranceles de la nación más favorecida. Existen por lo menos tres razones que explican por qué los aranceles son un buen

<sup>32</sup>Las importaciones de los países en desarrollo pueden desempeñar un papel forzando la modernización, etc., del equipo existente al ofrecer productos que compiten con los del país importador.

<sup>33</sup>Se sabe de disminuciones de cuotas para las exportaciones provenientes de Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur a la CEE, las que aparecen en el *Financial Times* del 6 de enero de 1978.

<sup>34</sup>R. N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, McGraw-Hill Book Co., 1968. A. Linbeck, "Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World", en *Seminar Papers*, N.º 83, Estocolmo, Institute of International Economic Studies, junio 1977.

tema para las negociaciones multilaterales. Primero, los datos se registran en listas nacionales y están a libre disposición de todos. Segundo, su incidencia *ad valorem* es conocida (o puede calcularse) de modo que pueden compararse con los aranceles de otros países, ser almacenadas en fórmulas de reducción arancelaria, etc. Por último, los gobiernos parecen dispuestos a disminuir los aranceles. Numerosas razones hay para ello. Un enfoque cínico consiste en sugerir que los aranceles son instrumentos romos, de acción lenta y de resultado imprevisible.<sup>35</sup>

Las formas de perturbar las corrientes comerciales son innumerables.<sup>36</sup> En este párrafo no se pretende analizar las perturbaciones del comercio como tales, sino que se procura discernir si hay una tendencia en el empleo de mecanismos proteccionistas contemporáneos,<sup>37</sup> y al parecer la hay. En primer lugar, la política comercial se 'endurece' cuando se aleja de los aranceles hacia los controles directos de precios y cantidades. Las autolimitaciones a la exportación son sólo cuotas específicas de los países, y los precios mínimos de importación (con gravámenes en caso de infracción) son aranceles de escala móvil. Es indudable que las cuotas poseen una larga tradición y los aranceles de escala móvil se remontan por lo menos a las *Corn Laws*.<sup>\*</sup> En segundo término, parece haber una participación creciente del gobierno que influye directamente sobre el funcionamiento del mercado. Los gobiernos parecen

asumir mayores responsabilidades al decidir qué industrias deben florecer o sobrevivir y al parecer los gobiernos consideran que existe una gran variedad de industrias dentro de su ámbito de responsabilidad.

### 1. Restricciones cuantitativas

En términos generales, los países miembros del GATT negociaron bilateralmente las últimas restricciones cuantitativas sin pasar por los conductos adecuados del GATT.<sup>38</sup> Con algunas excepciones, el GATT proscribe las restricciones cuantitativas (artículo XI) y el tratamiento específico por países, ajeno a la cláusula de la nación más favorecida, es contrario a la filosofía misma del GATT (artículo I).

Las nuevas restricciones cuantitativas suelen denominarse 'restricciones voluntarias a la exportación', 'convenios de comercialización reglamentados' o 'libre comercio organizado', pero son simplemente cuotas que se han convenido ante la amenaza de acciones más restrictivas. Habitualmente, son 'acciones de salvaguardia' ante la amenaza de la desorganización del mercado. Muchos países miembros eluden el GATT porque consideran que el artículo de salvaguardia pertinente del Acuerdo (artículo XIX) es demasiado restrictivo, y en las legislaciones nacionales se halla una interpretación más flexible de la amenaza de la desorganización del mercado.<sup>39</sup> Además, la acción de salvaguardia en el seno del GATT hay que aplicarla de modo uniforme a todos los países miembros, pero parece que se prefiere el trato específico por países. Por último, esta

<sup>35</sup>G. Ohlin, "Trade in a Non-Laissez Faire World", en P. Samuelson (ed.), *International Economic Relations*, Londres, Macmillan, 1968. H. G. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", *op. cit.*

<sup>36</sup>Para una definición de términos tales como perturbación del comercio y barreras no arancelarias que se oponen al comercio, véase R. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1970. Para una clasificación global de los mecanismos perturbadores del comercio véase A. J. Yeats, *Trade Barriers facing Developing Countries*, Macmillan (en prensa).

<sup>37</sup>Todo análisis minucioso de los últimos cambios en materia de política comercial resulta muy tedioso. Una gran proporción de las restricciones comerciales se negocia en forma bilateral, de modo que la lista es muy extensa.

<sup>\*</sup>Conjunto de leyes vigentes en Gran Bretaña antes de 1846, que prohibían o gravaban con subidos derechos las importaciones de cereales para el consumo interno, excepto cuando el precio interno superaba cierto nivel. (N. del T.)

<sup>38</sup>Naturalmente hay excepciones, y en diversos números de *GATT Activities* pueden encontrarse casos en que se ha recurrido al artículo XIX. No obstante cabe agregar que las negociaciones al margen de los artículos del GATT no son nuevas y que, tradicionalmente, se han excluido determinados productos y países. Siempre hubo restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas a la CEE. De hecho, la formación misma de la CEE fue contraria a las normas del GATT. En forma similar, los países desarrollados han impuesto restricciones cuantitativas ajenas a la nación más favorecida respecto a textiles y vestuario, las que fueron formalizadas con el GATT en virtud del convenio a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón (LTA).

<sup>39</sup>J. N. Bhagwati, "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and GATT Reform", en *World Development*, Oxford, vol. 4, diciembre de 1976.

acción de salvaguardia tiene que ser transitoria y el GATT controla el plazo de la restricción.

Ha resultado difícilísimo negociar cuotas en el GATT. Tal vez esto obedece al hecho de que en los últimos años se han aplicado tradicionalmente a productos agrícolas, campo donde el GATT ha logrado pocos resultados positivos. Esto puede deberse a la naturaleza de la propia restricción y a las dificultades de hacer concesiones en las negociaciones, o quizás a que suelen imponerse cuotas como acción de salvaguardia. No obstante, más importante aún es que no existe un archivo general de las últimas restricciones. Muchas no son registradas por el GATT y en algunos casos ni siquiera por las autoridades nacionales del país importador.<sup>40</sup>

También tiene importancia el hecho de que muchas restricciones a la exportación negociadas recientemente sólo suponen grados variables de participación gubernamental; éstas se describen someramente a continuación.<sup>41</sup>

#### a) *Restricciones voluntarias a la exportación*

Las restricciones voluntarias a la exportación pueden ser negociadas bilateralmente entre industrias de países importadores y exportadores con mínimo respaldo gubernativo. Su materialización se deja en manos de la industria del país exportador. También puede haber intervención de gobierno a gobierno, pero dejando, eso sí, la aplicación de la medida al acuerdo entre los exportadores del país exportador. Por ende, existen restricciones voluntarias a la exportación negociadas al amparo de acuerdos intergubernamentales bilaterales o multilaterales, y que entrañan la acción

<sup>40</sup>En los Estados Unidos, por ejemplo, las limitaciones voluntarias a las exportaciones no están registradas en el registro federal, ya que se consideran una restricción comercial impuesta por el país con el cual mantiene relaciones comerciales. Véase T. Murray, W. Schmidt, I. Walter, "Alternative Forms of Protection Against Market Disruption", 1978 (documento mimeografiado).

<sup>41</sup>Para un estudio global de estos mecanismos proteccionistas, véase UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*

directa del gobierno del país exportador para regular las cantidades o el precio de las exportaciones respectivas, o ambos elementos.<sup>42</sup>

#### b) *Acuerdos comerciales reglamentados*

Se mencionó que la magnitud de la participación gubernativa en las restricciones 'voluntarias' a las exportaciones es variable. En el caso de los acuerdos de comercialización reglamentados, la intervención gubernamental es explícita y formal, negociándose acuerdos concretos entre países exportadores e importadores. En virtud de dichos acuerdos, el país exportador acepta restringir a determinados niveles las exportaciones que están provocando o amenazan provocar grave perjuicio a la industria del país importador.<sup>43</sup>

#### c) *Libre comercio organizado*

El concepto de libre comercio organizado se está difundiendo, pero no existe una definición clara de qué significa esta expresión aparentemente contradictoria. Sin embargo, son evidentes algunas de sus características principales. El libre comercio organizado significaría la celebración de acuerdos sobre participación en el mercado en el plano sectorial, bajo una protección global que limitaría a niveles específicos las importaciones de bienes foráneos competitivos. El concepto de libre comercio organizado implica, en esencia, acuerdos de comercialización normalizados en escala glo-

<sup>42</sup>Las restricciones a la exportación por parte de los exportadores de automóviles japoneses al Reino Unido constituye un ejemplo de una restricción que deriva de consultas celebradas entre compañías; en tanto que las exportaciones de calzado coreano a los Estados Unidos se restringieron como resultado de consultas intergubernamentales.

<sup>43</sup>Por ejemplo, entre Estados Unidos y la República de Corea hay acuerdos de comercialización vigentes sobre determinado calzado; entre los Estados Unidos y el Japón, CEE, Suecia y Canadá, sobre acero para herramientas inoxidables y de aleación; entre la CEE y el Japón y la República de Corea, sobre acero al carbono; entre el Reino Unido y los países del Benelux y el Japón, sobre receptores de televisión, radios y calculadoras. (Véase UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*)

bal y su adopción equivaldría a institucionalizar el mecanismo de política comercial ya descrito, y le conferiría la condición de una práctica aceptada internacionalmente.<sup>44</sup> Los

acuerdos bilaterales y multilaterales que reglamentan el comercio de textiles ofrecen una ilustración clara de los acuerdos de comercialización reglamentados.

### III

## Incidencia de las nuevas restricciones cualitativas

Los aranceles son preferibles a las cuotas por una multiplicidad de razones bien conocidas.<sup>45</sup> En vista del interés reciente despertado por la interdependencia creciente de las naciones y el retorno a la protección como método para obtener un control sobre la economía nacional, vale la pena examinar uno o dos puntos concretos. La restricción cuantitativa del tipo descrito puede introducir una mayor *incertidumbre* en el comercio mundial que los aranceles. Las tasas arancelarias están registradas en listados nacionales de manera que los precios de importación se conocen de antemano. En la medida en que se aplican conforme al concepto de nación más favorecida, todos los países encaran las mismas barreras y pueden evaluar sus posibilidades de competencia. Del mismo modo, las modificaciones arancelarias son tradicionalmente negociadas en el GATT, de modo que los cambios en dichas posibilidades son de público conocimiento. En la medida en que un país participa en una cuota bilateral, la certidumbre de los precios es reemplazada por la certidumbre de la cantidad. No obstante, los países no participantes carecen de certidumbre respecto a precio y cantidad, y los 'derechos' comerciales de los competidores por el mercado de importación no siempre son de público conocimiento. Además, a diferencia de los aranceles las restricciones cuantitativas producen en general una mayor *inestabilidad* de

precios en los mercados mundiales.<sup>46</sup> Pese a haberse escrito mucho sobre la equivalencia de aranceles y cuotas, la definición de equivalencia difiere según los autores. Corden ofrece la definición más estricta: un arancel único que tendría el mismo efecto que una cuota de importación sobre el volumen y el valor de las importaciones, sobre el precio nacional y extranjero, y sobre el volumen de producción interna.<sup>47</sup> Formulando las hipótesis apropiadas se puede demostrar la equivalencia, definida en este sentido estático. Sin embargo, si varía la curva de la demanda de importaciones o de la oferta de exportaciones, el arancel y la cuota no tienen el mismo efecto sobre el precio mundial. Sin tomar en cuenta cuál es la curva que varía y en qué dirección lo hace, las fluctuaciones de precio mundiales son mayores con la cuota que con el arancel. La magnitud de la diferencia depende de las elasticidades de las curvas. A medida que los países tienden a aislarse de las fluctuaciones de precios mundiales empleando controles cuantitativos, exacerbando las futuras fluctuaciones mundiales de precios, acumulando tal vez argumentos a favor de la protección.<sup>48</sup>

<sup>44</sup>Ibidem.

<sup>45</sup>Las razones para preferir las tarifas en vez de las cuotas han sido replanteadas últimamente en forma muy lúcida por T. Murray e I. Walter, "Quantitative Restrictions, Developing Countries and GATT", en *Journal of World Trade Law*, Londres, vol. 11, N.º 5, septiembre-octubre de 1977.

<sup>46</sup>Los países en desarrollo han manifestado bastante inquietud por la incertidumbre de precios en los mercados internacionales, lo que han corroborado respaldando los esquemas de estabilización de precios de productos múltiples auspiciado por la UNCTAD.

<sup>47</sup>Véase W. M. Corden, *The Theory of Protection*, Oxford, Clarendon Press, p. 212.

<sup>48</sup>Las cuotas de importación agrícola permitidas por el uso de un arancel de escala móvil en la CEE constituyen un caso clásico de un país que se aísla de las fluctuaciones mundiales de los precios, pero que exagera dichas fluctuaciones. Véase G. P. Sampson y R. H. Snape, *Variable*



Las autolimitaciones a la exportación y los acuerdos de comercialización regular obligan prácticamente a las empresas del país exportador a formar carteles. Una vez consolidado el mercado de exportación, es muy difícil que ingresen nuevas empresas, lo que es de suma importancia para las nuevas empresas de países en desarrollo. Ni tampoco el crecimiento futuro del mercado ofrece expectativas para nuevas empresas, ya que cierto crecimiento de las exportaciones para las empresas exportadoras suele ser una de las condiciones para autolimitar las exportaciones. La reducción de precios, resultado de una mayor eficiencia, nada tiene que ver con el acceso al mercado e incluso la renta puede dividirse en forma caballeresca entre los poseedores de cuotas del país importador y los exportadores. Las autolimitaciones a la exportación son aceptables para exportadores establecidos, importadores, empresas que compiten por las importaciones y gobiernos que desean aumentar la autonomía sin ingerencia del GATT. Es evidente por qué está creciendo su número.<sup>49</sup>

Asimismo, las autolimitaciones a la exportación y los acuerdos de comercialización regular fomentan la *cartelización* en el país importador. A medida que el gobierno interviene para ocuparse de los problemas de la industria negociando restricciones a la exportación en nombre de las empresas afectadas, ha expandido su intervención y a veces incluso ha estimulado la formación de carteles. Ultimamente, los principales productores europeos de fibra sintética han anunciado recientemente sus planes para establecer un cartel de producción durante tres años. Este movimiento fue iniciado por la Comisión de Industrias de la CEE.<sup>50</sup> Asimismo, el gobierno de Suecia, después de negociar autolimitaciones a la exportación para el acero sueco, ha abandonado ahora su oposición teórica a las fusiones y está ofreciendo préstamos y

garantías para patrocinar la fusión de tres de las empresas más grandes de Suecia que elaboran acero especial.<sup>51</sup>

Pero tal vez lo que más interese a los países en desarrollo sea que en gran medida el poder negociador es el que determina si una petición de autolimitaciones a la exportación recibe el apoyo gubernamental del país importador. El respaldo del gobierno depende de la influencia política de los líderes de la industria.<sup>52</sup> El modo como cada país en desarrollo logra una participación en el mercado de importaciones depende también del poder negociador. El fracaso de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales donde el poder negociador es importante (por ejemplo Rondas Kennedy y Dillon) no augura que obtengan beneficios de futuras restricciones comerciales de tipo 'voluntario'.

### 1. Restricciones de precios

El establecimiento de precios mínimos de importación tiene mucho en común con las restricciones cuantitativas. De hecho, dadas la demanda y oferta nacional de un determinado producto, un precio de importación fijo inferior al precio de compensación del mercado interno, establece la cuota. Esos precios de importación mínimos se vienen aplicando desde hace bastante tiempo a muchas importaciones agrícolas a los países europeos (por ejemplo, todos los cereales importados a la CEE) y en forma más reciente, a los productos de acero importados a la CEE y los Estados Unidos.<sup>53</sup>

Tiene cierta importancia la forma como se administran estos precios mínimos de importación. Para los granos importados a la CEE se establece un *precio objetivo* interno y a continuación se determina el precio mínimo de importación (precio umbral). El precio mínimo de importación se mantiene mediante un arancel de escala móvil; la CEE se aísla de las fluctuaciones mundiales de precios y mantiene

Levis, *World Prices and their Instability* (versión mimeografiada), 1978.

<sup>49</sup>Shibata, "A note on the Equivalence of Tariffs and Quotas", en *American Economics Review*, Menasha, Wisc., vol. 58, mayo de 1968, con notable visión predijo la futura popularidad de las restricciones voluntarias a la exportación por razones muy similares.

<sup>50</sup>Comunicado en *Financial Times* del 8 de febrero de 1978; *International Herald Tribune* del 3 de mayo de 1978.

<sup>51</sup>Véase artículo en *The Economist* del 11 de marzo de 1978.

<sup>52</sup>J. N. Bhagwati, "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and GATT Reform", *op. cit.*

<sup>53</sup>Con la expansión de la CEE ha crecido la importancia de los precios mínimos de importación para los productos agrícolas.

el precio objetivo constante. El arancel de escala móvil extrae tanto la renta como el subsidio a la producción o a la exportación que podrían ir al país productor. La renta suele ser importante, como lo prueba el hecho de que el equivalente *ad valorem* de los gravámenes variables sobre los cereales importados a la CEE en julio de 1977 oscilaba entre 88 y 161% para los principales cereales. Se podría suponer que los países proveedores formarían carteles (ya que existen pocos proveedores de importancia), pero no lo hacen. En este caso, la protección se racionaliza sobre la base del deseo de mantener, por razones sociales, una agricultura nacional ineficiente al margen de los costos económicos. Sin embargo, en los Estados Unidos el precio mínimo de importación para los productos de acero se justifica diciendo que es para proteger los productores nacionales eficientes contra el *dumping*. Los Estados Unidos publican sus precios mínimos (precios trigger) e invitan a los proveedores extranjeros a vender a dicho precio; las ventas a uno inferior desencadenan una prolongada y compleja investigación antidumping. Para evitar dicha investigación los proveedores venden al precio mínimo. Si los principales proveedores son simplemente más eficientes como afirman (sobre todo Japón), este mecanismo (a diferencia del arancel de escala móvil) asegura que los exportadores mantengan sus ingresos.

Los precios mínimos de importación para los productos agrícolas sirven para disminuir las exportaciones provenientes de países en desarrollo. La producción interna se expande en el país importador y los mayores precios internos limitan el consumo interno; al restringir la demanda se deprimen los precios mundiales, y si bien podría sostenerse que los países en desarrollo importadores de alimento se benefician de los bajos precios mundiales, cabe destacar que esta forma de protección desestabiliza los mercados mundiales de productos básicos (por ejemplo, en época de oferta excesiva el precio objetivo de la CEE no baja en forma proporcional). La estabilidad de los precios de los productos parece ser prioritaria para los países en desarrollo.

Las nuevas restricciones sobre el acero no repercutirán sobre la mayoría de los países en desarrollo, que actualmente son productores a

alto costo. Sin embargo, se verán limitadas probablemente las importaciones de los productores más eficientes en países en desarrollo como Corea, el Brasil, India y México, si bien éstos son proveedores menores. Asimismo, es probable que el acceso futuro a los principales mercados sea cada vez más difícil ahora que los precios mínimos de importación se vienen sumando a las autolimitaciones a la exportación. Por ejemplo, la CEE ha negociado últimamente este tipo de autolimitaciones con Japón, Suecia, Checoslovaquia, Sudáfrica, España y Australia.

## 2. Subsidios

La característica general más perturbadora en materia de asistencia gubernamental directa a la industria es que parece otorgarse sobre una base *ad hoc* prestando escasa consideración a la eficiencia económica. Puede que los gobiernos deseen sencillamente conservar industrias que estiman convenientes, al margen de los costos económicos;<sup>54</sup> puede haber problemas especiales, tales como el desempleo regional, vinculados a una industria en menor escala<sup>55</sup> o puede que sea simplemente la respuesta de miembros del gobierno a presiones políticas.<sup>56</sup>

Lo que más inquieta a los países en desarrollo es el respaldo a largo plazo que se otorga a industrias donde ellos poseen actualmente ventajas comparativas (o las poseerán en el futuro). En la CEE, por ejemplo, hay 9 500 industrias del calzado en pequeñas ciudades, que sustentan industrias de alto coeficiente de mano de obra como la curtiembre. En mayo de 1978 se introdujo la licencia de importaciones automática y se han negociado autolimitaciones a la exportación. Además, los fabricantes de calzado de la CEE reciben ahora subsidios directos.<sup>57, 58</sup> Conforme al subsidio de empleo temporario vigente en el Reino Unido, las

<sup>54</sup>H. C. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", *op. cit.*

<sup>55</sup>A. Krueger, "Effects of Exports from New Industrial Countries...", *op. cit.*

<sup>56</sup>Esto revestiría especial importancia en años recientes, ya que muchos gobiernos de los países de la OCDE se apoyan en mayorías más bien frágiles. J. N. Bhagwati, "Market Disruption...", *op. cit.*

<sup>57</sup>Véase *The Economist* del 4 de marzo de 1978.

<sup>58</sup>Se ha estimado que la producción de calzado de los países en desarrollo tiene actualmente un excedente

empresas reciben un subsidio de 20 libras semanales (por trabajador) por un máximo de 12 meses por cada ocupación 'mantenida', y otras 10 libras semanales (por trabajador) durante los seis meses siguientes si la empresa encarara nuevas dificultades. Para recibir el subsidio es necesario demostrar que sin él el trabajador sería redundante. El plan beneficia actualmente a 250 000 trabajadores a un costo de 250 millones de libras esterlinas.<sup>59</sup> Como ya se ha dicho, lo que perturba a los países en desarrollo es el hecho de que más de la mitad de los trabajadores están ubicados en las industrias del vestuario, el calzado y los textiles. En dichos planes no hay disposición alguna que contemple el traslado de la mano de obra y el capital a otros sectores.<sup>60</sup> Una esfera de interés menos obvio, pero de suma importancia futura, en materia de exportación para algunos países en desarrollo es la industria naviera —una industria fuertemente subvencionada en los países de la OCDE. Un informe reciente indica que si los países en desarrollo utilizan sólo la mitad de su capacidad de producción en 1981-1982 poseerán el 30% del mercado mundial (comparado con un 5 a 6% actualmente); dicho informe concluye que debido a los menores costos de producción, su crecimiento es 'irrefrenable'.<sup>61</sup>

En muchas legislaciones nacionales se ha

formalizado el respaldo a las industrias que necesitan asistencia frente a la competencia de las importaciones. Ultimamente, hubo en muchos países un gran aumento de pedidos de asistencia en materia de ajuste comercial. En los Estados Unidos, por ejemplo, durante los catorce años comprendidos entre 1962 y 1975, prosperaron 107 peticiones de asistencia (es decir que se aprobaron formalmente), con pagos que beneficiaron a 53.800 trabajadores y a 36 empresas. Entre abril de 1975 y mayo de 1977, hubo 690 pedidos aprobados que beneficiaron a 209.100 trabajadores y a 78 empresas.<sup>62</sup> Si bien los exportadores podrían considerar alentadoras estas cifras, cabe observar que la mayoría de las medidas de asistencia sirven para introducir mayores rigideces subvencionando los factores existentes y desalentando la transferencia a otros sectores. Además, hubo una modificación importante de la legislación. En virtud de la *Trade Expansion Act*, 1962, era necesario demostrar que el aumento de las importaciones constituía el factor preponderante que provocaba o amenazaba con perjudicar seriamente a la empresa o a sus trabajadores. En cambio, conforme a la *Trade Act* de 1974, basta demostrar que el aumento de las importaciones es una causa importante que lesiona o amenaza lesionar a la empresa.<sup>63</sup>

## IV

### Consecuencias de política y conclusiones

Tal vez lo más conveniente sea examinar las consecuencias en materia de política del análisis precedente dentro del contexto del futuro inmediato, y del medio y largo plazo.

Para el futuro inmediato parecería haber

una proliferación de restricciones comerciales como las ya mencionadas y muy poco puede hacerse al respecto, salvo señalar a la atención de los infractores las consecuencias de su acción.<sup>64</sup>

potencial de 100 millones de pares anuales (*Financial Times*, del 20 de marzo de 1978).

<sup>59</sup>Las estimaciones figuran en OCDE, *Economic Surveys: United Kingdom*, París, marzo de 1978, p. 53.

<sup>60</sup>Quizá deba mencionarse que otros planes especiales de empleo, introducidos por la severidad de la recesión posterior a 1974, son el programa de creación de empleos, el programa de experiencia en el empleo, el plan de industrias comunitarias, la subvención al empleo juvenil y otros varios programas de capacitación. Sin embargo, dichos planes son casi insignificantes comparados con el

subsidio temporal al empleo (OCDE, *Economic Surveys: United Kingdom*, op. cit.).

<sup>61</sup>H. P. Drewy, *The emergency of third world shipbuilding*, Londres, Brock Street, 1978.

<sup>62</sup>H. R. Williams, "U.S. Measures to Relieve Injury caused by Import Competition: The Eligibility Test", en *Journal of World Trade Law*, vol. 12, N.º 1, enero-febrero de 1978.

<sup>63</sup>H. R. Williams, "U.S. Measures to Relieve Injury...", op. cit.

<sup>64</sup>Véase por ejemplo GATT, *Trade Liberalization...*, op. cit.

Es importante dar la voz de alarma si existe un motivo y esto sirve para evitarlo. Las declaraciones patrocinadas por la OCDE relativas al mantenimiento de las medidas de liberación de las transacciones invisibles (*Standstill*) no servirían de mucho y toda reforma institucional parece imposible antes del término de la ronda actual de negociaciones multilaterales. Dicha reforma institucional es necesaria, ya que aun cuando la ronda actual de negociaciones se vea coronada por el éxito (dentro de la estructura vigente de acuerdos institucionales), muchos de los problemas mencionados quedarán sin solución. A nuestro juicio el problema fundamental con respecto a todo acuerdo de mantenimiento del *statu quo* es que no pueden aplicarse sanciones a las partes infractoras, de modo que las promesas sirven de poco.

Por ahora, los países protegen sus mercados internos, pero no siguen las reglas del juego; es evidente que a mediano plazo éstas deberán ser cambiadas. Los artículos del GATT fueron concebidos como un código de conducta para países que desearan liberalizar las restricciones comerciales y parecen ser inadecuados para los países que desean una mayor protección. Esto se cumple sobre todo en el caso de las medidas de salvaguardia y el empleo de la política comercial en materia de balance de pagos. En la formulación de toda nueva cláusula de salvaguardia, es importante que se identifiquen las verdaderas fuentes de desorganización del mercado y que se otorgue la debida consideración a las perturbaciones del país exportador. Dentro de este contexto se ha sugerido que se compense a los países en desarrollo por tal desorganización.<sup>65</sup> Tales cuestiones deberían incorporarse al temario de la UNCTAD para la reunión de mayo de 1979, donde parecería razonable que los países en desarrollo solicitaran ciertas garantías de que las industrias no competitivas de los países desarrollados se desmantelarían por etapas, y no que se las respalde en lo que a menudo parece ser un vano esfuerzo por recobrar la competitividad internacional. Asimismo, sería razonable que los países en desarrollo presio-

naran para percibir su parte de los ingresos —que suelen ser sustanciales— emanados de las actuales transacciones comerciales. La percepción de dichos ingresos podría estar vinculada a las autolimitaciones a la exportación en que parecen insistir los países desarrollados. Esto ocurre no sólo en el caso de las restricciones cuantitativas sobre bienes manufacturados, sino también en los aranceles de escala móvil sobre productos agrícolas. Los países en desarrollo no perciben esas utilidades conforme a los sistemas vigentes de preferencias generalizadas. Asimismo, parecería razonable y apropiado que la UNCTAD llamara la atención sobre el tratamiento especial y diferencial prometido a los países en desarrollo en la Declaración de Tokyo. Como las preferencias arancelarias para los países en desarrollo experimentarían una nueva reducción luego de la ronda actual de negociaciones multilaterales, existirían argumentos para eximir a los países en desarrollo de las restricciones cuantitativas globales. Esto sería compatible con la aceptación de trato preferencial de los países desarrollados convenidos en la UNCTAD y replanteado en la Declaración de la Ronda Tokyo.

A largo plazo, resulta evidente la necesidad de una reforma institucional en aquellas organizaciones internacionales que se ocupan del comercio, las finanzas y el dinero internacional, y quizás incluso la necesidad de crear una nueva organización comercial mundial.<sup>66</sup> Debería establecerse al menos una especie de código de conducta que facilitara la transición armónica de los cambios estructurales vinculados con la modificación de las ventajas comparativas de diferentes sectores de diversos países. En este aspecto incumbe sobre todos los gobiernos nacionales perseguir políticas positivas de ajuste estructural y abstenerse de políticas no previsoras que consisten en mendigar del vecino.

Por último, la conclusión más importante que surge del examen de la presión proteccionista contemporánea es que sus fuentes están

<sup>65</sup>J. N. Bhagwati, "Market Disruption...", *op. cit.*

<sup>66</sup>American Institute of International Law, *Re-making the system of world trade: A proposal for institutional reform*, West Publishing Company, St. Paul, Mn., 1976.

fuera del control de los países en desarrollo. Las dificultades de balance de pagos, los problemas de ajuste estructural y los deseos mercantilistas de mantener ciertas industrias nacionales, conducen en conjunto a políticas internas sobre las cuales los países en desarrollo no pueden influir directamente. Además, la naturaleza de la mayoría de la protección que se presta actualmente requiere poseer una posición negociadora fuerte para ganar acceso al mercado. Por carecer de control sobre las fuentes de presión proteccionista, y poseer escasa influencia para exigir participación en mercados predeterminados, los países en desarrollo deben interesarse por el estado de la política comercial en el mundo actual.

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعمل منها من المكتبة التي ستعلم منها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، صندوق البيع في نيويورك أو جنيف.

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в нашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Precio de la suscripción anual de la Revista de la CEPAL, por vía aérea (dos números en español o inglés):

América del Sur y Centroamérica	:	US\$ 6.00
México, E.E.UU. y Canadá	:	8.00
Europa y Asia	:	10.00
Oceanía	:	16.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaslas o solicite información a:

**PUBLICACIONES DE LA CEPAL**  
Casilla 179 - D, Santiago de Chile