

¿HACIA UN MUNDO DE ALTAS BARRERAS COMERCIALES?

Jaime REQUEIJO

1. RETORNAN LAS SOMBRAS DE HAMILTON Y LIST

DESDE mediados de los setenta, el comercio internacional atraviesa por una situación radicalmente distinta a la que lo caracterizara durante el período 1950-1975. A lo largo de esos veinticinco años creció ininterrumpidamente, con incrementos reales del 8% aproximado interanual, lo que evidentemente colaboró a la rápida expansión global de la economía internacional que, con crecimientos medios del 4%, en términos reales, completó la fase histórica de más amplio crecimiento de las hasta ahora registradas (1). A ese florecimiento de los intercambios colaboraron varios factores de indudable importancia. En primer lugar, la implantación generalizada de un clima de librecambio, cuya manifestación primera fue el sistema de Bretton Woods, impulsado por el gobierno norteamericano. Nada tiene de extraño, además, que el gobierno de los Estados Unidos se constituyese, aun antes del término de la segunda guerra mundial, en adalid del librecambismo, puesto que su posición privilegiada entre los países industrializados —su economía se había fortalecido durante la guerra, no habiendo además sufrido destrucción física alguna; se había convertido en el principal acreedor mundial; su capacidad técnica resultaba muy superior a la de cualquiera de sus competidores— lo situa-

ba al amparo de cualquier competencia exterior: poco podía temer de la competencia de los demás; bien al contrario, la reducción generalizada de trabas al comercio aceleraría su expansión global. En segundo lugar, la creación, en 1947, de una institución, el GATT, cuyo cometido específico debería ser la eliminación de las barreras al comercio, arancelarias y de cualquier otra índole. No resulta difícil comprobar que las rondas del GATT, y especialmente las Dillon (1960-61), Kennedy (1964-67) y Tokio (1973-79), han servido para reducir muy sustancialmente los derechos arancelarios de los productos industriales y para eliminar muchas de las trabas al libre intercambio de bienes. Un factor más que también ha servido para impulsar el comercio han sido las dos empresas de integración europeas. Aunque con objetivos distintos y distinta importancia, tanto la CEE como la EFTA han permitido crear, a escala europea, una zona de librecambio industrial que ha estimulado notablemente el comercio continental y, de forma indirecta, el mundial, puesto que las dos formaciones están integradas por economías muy abiertas y conectadas con todos los mercados mundiales. El cuarto y último de los factores es, a nuestro entender, el predominio de las ideas librecambistas. Esas ideas han sido, a lo largo del período mencionado, menos rotundas y abstractas que las de épocas anteriores, pero sustancialmente más duraderas

y más universalmente aceptadas; probablemente porque el recuerdo de los años treinta y del efecto de las políticas de empobrecer al vecino impidió que las propuestas proteccionistas superaran determinados límites locales. Tanto en los ámbitos académicos como en los políticos y profesionales se aceptaba que la libertad de comercio generaba una serie de efectos positivos para todas las economías: permitía hacer uso de las ventajas comparativas, lo que facilitaba la especialización, el aumento de la productividad y una mayor producción global; suponía un freno a los procesos inflacionistas, puesto que la fuerza distorsionadora de los monopolios quedaba mermada; daba lugar a una más fluida transferencia de tecnología y, por lo tanto, a la difusión no espasmódica del progreso técnico.

A mediados de la pasada década, el comercio internacional comenzó a perder impulso, con crecimientos reales sustancialmente menores que los de los veinticinco años a los que nos hemos referido, para conocer, a principios de los ochenta, una fase de estancamiento que alcanza su punto más crítico en 1981-82: en esos años, las exportaciones globales son, en términos nominales, inferiores a las de 1980. Una primera razón de ese fenómeno hay que buscarla, como es natural, en la notable depresión que experimenta la economía internacional en esos mismos años, y que ha supuesto una reducción de las transacciones, depresión que además se agudizó en el trienio negro 1980-82. Pero la segunda razón tiene que ver con el resurgir de las medidas proteccionistas que, gradualmente, han ido dificultando el comercio y, por añadi-

dura, la reactivación de las principales economías.

El proteccionismo actual no reviste las mismas formas que el tradicional, que ese viejo proteccionismo al que Jeanneney denominara «proteccionismo civilizado» (2) y que se manifestaba en la elevación de los derechos arancelarios; el proteccionismo, en su versión moderna, el neoproteccionismo, reviste formas diversas y escapa a los intentos de clasificación. Unas veces aparece bajo el ropaje de las restricciones a la exportación, trátase del Acuerdo Multifibras, que regula el comercio de productos textiles desde 1973, o de los distintos acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones que regulan el intercambio de productos siderúrgicos y vehículos automóviles. Otras veces supone la puesta en funcionamiento de un sistema de precios mínimos: es el caso del «Triggered Price Mechanism» que suele utilizar el gobierno norteamericano. En ocasiones, la protección se inicia por un procedimiento antidumping, incoado al amparo del artículo VI del Código del GATT, pero conducente, a corto plazo, a la firma de un acuerdo de restricción voluntaria. En otro momento, son los reglamentos técnicos y sanitarios los que entran en juego y frenan las corrientes importadoras. Con frecuencia, y cuando el gobierno correspondiente no encuentra fórmulas más adecuadas, la obstrucción administrativa, la pesadilla burocrática, cumple las veces de los instrumentos anteriores y reduce la presión de la competencia externa. El nuevo proteccionismo es claramente proteico, porque tiene que escapar a los compromisos que vinculan a la mayoría de los países en el seno del GATT y de la

OCDE y, por lo tanto, es un proteccionismo soterrado y vergonzante (3). Es, sin embargo, tanto o más eficaz que el antiguo, o civilizado, porque suele tener un carácter cuantitativo y porque la incertidumbre que lo acompaña desalienta, a la larga, las corrientes comerciales. Y es, por supuesto, una grave amenaza que se cierne, como una sombra cada vez más alargada, sobre todas las economías, puesto que en un mundo de intercomunicación creciente —y, por lo tanto, de especialización acentuada— los obstáculos al comercio tienen un importante efecto depresor.

Es fácil comprender que las urgencias de la crisis terminan por acentuar los reflejos proteccionistas: con tasas de paro crecientes, los gobiernos de los distintos países procuran defender los puestos de trabajo limitando la competencia exterior e ignorando, las más de las veces, que el encarecimiento de las importaciones —resultado inmediato de la protección— es un impuesto que se traslada en buena parte al sector exportador; ignorando, pues, que los puestos de trabajo que se mantienen gracias a la protección se pueden ver más que compensados con los que se pierden o se dejan de crear en las actividades exportadoras. Tampoco resulta difícil localizar los grandes focos de protección que hoy existen en la economía internacional, y que producen interferencias continuas en los flujos comerciales. Mucho más complicado es identificar las raíces profundas de la protección y calibrar su alcance e importancia. Este trabajo pretende, precisamente, explorar tanto las primeras como las segundas para intentar anticipar, de alguna forma, la realidad a medio plazo del comercio internacional.

2. ¿DONDE SE ENCUENTRAN LOS PRINCIPALES FOCOS DE PROTECCION?

Curiosamente, una primera fuente de reclamos protectores anida en la propia economía norteamericana, pese a la vocación decididamente librecambista de sus últimos gobiernos. Y esa vocación proteccionista se relaciona, muy directamente, con el desequilibrio más acusado de su economía: el déficit público.

Desde 1980 las cuentas de las administraciones públicas de los Estados Unidos se vienen saldando con déficit, un déficit que en el último año roza el 4% del producto interior bruto y que es atribuible, en parte, a los elevados gastos en defensa del gobierno norteamericano y al aumento de las transferencias derivado de la gestión de su propia crisis. Ese déficit, unido a la aplicación de una política monetaria restrictiva, ha producido una elevación de los tipos reales de interés del dólar que ha estimulado la entrada de capital extranjero y ayudado a financiar el déficit; esa apetencia por la inversión en Estados Unidos no hay que relacionarla, exclusivamente, con la altura de los tipos reales de interés, puesto que tanto las mejores posibilidades de inversión que ofrece la economía norteamericana como su condición, innegable, de economía de refugio coadyuvan, eficazmente, a esa succión de capitales externos. Sin embargo, esa apelación continua al ahorro exterior ha producido, como es bien notorio, un endurecimiento de la divisa norteamericana que, también en términos reales, se apreció en un 70% de 1980 a 1985. A consecuencia de esa aprecia-

ción del tipo de cambio, el déficit comercial comenzó a elevarse hasta alcanzar en el año último la cifra de 130.000 millones de dólares, un déficit comercial que acentúa el déficit corriente y que ha convertido a la economía de Estados Unidos en un deudor neto importante en los mercados internacionales de capital (4).

Esa fortaleza del dólar que, desde octubre del pasado año, ha abierto el camino a una debilidad sostenida, no ha dejado de tener consecuencias favorables tanto para la propia economía norteamericana como para las demás economías. Para aquella porque ha reducido, considerablemente, sus niveles de inflación; para las demás economías, porque han exportado cantidades mayores de bienes hacia el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, la competitividad exterior de las empresas norteamericanas se ha visto enormemente recortada por el precio relativo de su moneda; para esas empresas la evolución del dólar, a lo largo de período considerado, ha significado tener que hacer frente, en el mercado interior, a una competencia exterior acrecentada y a ver reducida su presencia en los mercados exteriores. Todo lo cual ha colaborado a un resurgir evidente de las peticiones de protección y de las prácticas proteccionistas. Las dos cámaras y los muchos organismos administrativos norteamericanos se encuentran hoy con múltiples propuestas de aplicación de medidas protectoras, todas ellas de marcado carácter defensivo, y de incoación de expedientes antidumping. Es Japón el principal destinatario de esas peticiones, dada la fuerte y creciente presencia de los productos japoneses en el mer-

cado norteamericano, pero también los países europeos y especialmente los de la Comunidad Económica Europea, se encuentran en el punto de mira de los empresarios norteamericanos.

Pese a su condición de primer importador y exportador mundial, la Comunidad Económica Europea constituye, asimismo, un foco importante de impulsos protectores, tanto por los efectos de la política agrícola común como por el complicado mecanismo de adopción de decisiones y por su tendencia a las prácticas discriminatorias (5).

La política agrícola común, basada en los principios de mercado único, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, constituye, en la práctica, no sólo un enorme muro de contención que cierra los mercados comunitarios a las exportaciones agrícolas procedentes de países terceros, sino también un elemento de distorsión de las corrientes comerciales internacionales. El mecanismo de los precios de garantía ha sido utilizado, hasta el momento, para proteger a los productores menos eficaces, lo que ha dado como resultado una elevación continua de los precios agrícolas; el sistema de derechos móviles (*prélèvements*) defiende al agricultor comunitario de la competencia externa y reduce, cuando no elimina completamente, las exportaciones de terceros países. De por sí, tal situación, además de resultar sustancialmente onerosa para las arcas comunitarias, constituye un elemento protector de primera magnitud que reduce los horizontes agrícolas de muchos países y genera tensiones continuas entre Estados Unidos, un gran exportador de muchos productos agrícolas, y la Comuni-

dad. Prueba reciente de esas tensiones es la amenaza del gobierno de los Estados Unidos de frenar las importaciones de vinos y productos lácteos procedentes de países comunitarios si no se resuelve el problema que, para sus exportaciones de maíz, soja y sorgo, plantea el ingreso de España y Portugal en la Comunidad. Pero el problema no termina ahí porque, como es notorio, el juego de los precios de garantía ha terminado por producir, en el seno de la Comunidad, excedentes estructurales de una serie de productos: leche, mantequilla, leche en polvo, trigo, cebada, vino, carne de vacuno, azúcar, etc... Puesto que no es posible mantener los excedentes de forma indefinida, ni por supuesto volcarlos en los mercados internos, la solución consiste en exportarlos a terceros países, mediante subvenciones (restituciones) elevadas. De esa manera la Comunidad se transforma en un importante exportador de productos agrícolas, inclusive de productos como el azúcar y la carne de vacuno, que originan fuertes distorsiones en los mercados internacionales e impiden el normal desenvolvimiento de algunas economías subdesarrolladas. Es evidente que el coste de la protección agrícola y los inconvenientes múltiples del sistema llevarán, con el tiempo, a una transformación sustancial del mecanismo o, por lo menos, de las directrices que hoy informan su puesta en práctica, pero hasta el momento no caben muchas dudas de que el sistema implantado en 1962 constituye un bastión de proteccionismo y un propagador, a escala mundial, de todo tipo de tensiones (6).

Aunque existe en el seno de la Comunidad un organismo de

toma de decisiones supranacionales —la Comisión— el peso de los Estados miembros sigue siendo extremadamente importante en ciertos asuntos, especialmente los que se refieren a las negociaciones internacionales. Toda negociación terminará por realizarse en dos vertientes: a través del órgano comunitario y de acuerdo con los deseos de los Estados implicados. Dada la variedad de intereses comerciales de los países integrantes de la Comunidad, variedad que se hará aún más patente con el ingreso de los dos nuevos miembros, las tendencias proteccionistas terminan por configurar sus decisiones, dado que resulta más fácil para cualquier país miembro apoyar los intereses protectores de otro miembro —con el compromiso, expreso o tácito, de reciprocidad— que imponer, a veces a contracorriente, una postura librecambista.

La política comercial comunitaria resulta discriminatoria porque así ha convenido a los intereses de Francia y Gran Bretaña, —dos grandes imperios coloniales en su día—, que de esa forma mantienen lazos especiales con algunos de los países que formaron esos imperios; eso sí, tales lazos se amplían ahora al conjunto comunitario. Bajo esa óptica hay que juzgar las convenciones de Yaoundé y Lomé, que, por su naturaleza preferencial, suponen una notable discriminación para los países no incluidos en las mismas y, en especial, para los de América Latina.

El comportamiento de la economía japonesa supone un tercer foco de protección que merece calificativos especiales. El mercado japonés es un mercado difícilmente accesible para las

exportaciones del resto de los países, en especial para los productos manufacturados, lo cual ha dado pábulo a las múltiples críticas y quejas referidas a la fuerte protección exterior de ese país. Curiosamente, sin embargo, las autoridades japonesas han efectuado, desde 1955 —año en el que Japón se incorpora al GATT—, un continuado esfuerzo de reducción de la protección exterior, lo que ha hecho que sus barreras arancelarias y limitaciones cuantitativas se encuentran hoy entre las más bajas del mundo (7). Dejando a un lado la distancia y las dificultades idiomáticas, lo que por otra parte difícilmente explicaría la reducida propensión a importar de la economía japonesa en el último tramo del presente siglo, los elementos protectores no hay que buscarlos, en este caso, en las normas que regulan el comercio exterior sino en la propia configuración de la economía, bastante alejada de los patrones de mercado. Por una parte, la economía japonesa está dominada y conducida por una serie de grandes grupos —los antiguos *Zaibatsu*, con fuertes raíces financieras, y los *Keiretsu*, con base fundamentalmente industrial— que abarcan actividades muy diversas y complementarias. En el interior de cada grupo no suele existir competencia, y las actuaciones conjuntas presentan, frecuentemente, un alto grado de solidaridad. La competencia surge entre sociedades pertenecientes a grupos distintos, pero tan pronto como esa competencia puede resultar nociva para la armonía del conjunto las autoridades económicas intervienen para establecer vías de conciliación o para organizar cártels de todo tipo (8). Por otro lado, el gobierno, que ostenta un peso considerable en el

sistema financiero y, por lo tanto, en la financiación de las empresas, interviene profundamente en la formulación de la política industrial. Finalmente, y en lo que específicamente se refiere a los intercambios exteriores, el comercio exterior japonés está dominado por toda una serie de grandes empresas comerciales, ligadas a grupos industriales, que, además, controlan, en buena medida, la red interna de distribución. Es cierto que el Japón se ha convertido en una potencia tecnológica de primer orden y que su competitividad internacional está fuera de toda duda, pero la única explicación que permite comprender por qué un país de rápido crecimiento y reducida base física no aumenta mucho más su volumen de importación es la que acabamos de dar: que el notable intervencionismo con que funciona su economía y la articulación de la misma alrededor de grandes grupos financieros e industriales deja escasos resquicios para la acción individual y la mayor conexión con los mercados exteriores. El Japón no practica hoy una política formalmente proteccionista, pero su economía es esencialmente protectora y, por lo tanto, escasamente abierta a la producción exterior.

Con algunas excepciones —varios países asiáticos de rápida industrialización, sustentada sobre un modelo abierto— los países subdesarrollados practican una política comercial fuertemente proteccionista. Y no tiene nada de extraño que así lo hagan, porque los ensayos de apertura de algunos de ellos —por ejemplo, los de Argentina, Chile y Uruguay— no han dado los resultados esperados y han servido para acentuar los desequilibrios, externos e internos,

PERSPECTIVAS DE UNA NUEVA RONDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (*)

Miguel A. DIAZ MIER

LA historia del GATT —se ha dicho con acierto— es la historia de las negociaciones comerciales que se han celebrado bajo este Acuerdo Comercial que, a la vez, puede considerarse como un conjunto de reglas comerciales que afectan a los Estados y una institución *sui generis*. Desde las primeras que tuvieron lugar en 1947, con participación de una veintena escasa de países, hasta la llamada ronda Tokio (1973-79 con más de sesenta naciones) se han celebrado siete rondas. En las cinco primeras se puso un gran énfasis en las reducciones de derechos arancelarios que, convenidas entre dos partes cualesquiera, se extendían a todos los demás participantes por el mecanismo de la multilateralización. En las dos últimas, con un gran brote de las tendencias proteccionistas, se han pactado diversos acuerdos en áreas comerciales tales como los procedimientos para el establecimiento de los derechos antidumping, los de valoración aduanera, los relativos a licencias de importación y a los obstáculos técnicos al comercio, entre otros.

Sin embargo, el incremento en las medidas proteccionistas establecidas en los últimos diez años y, sobre todo, la mayor generalización de las mismas, han llevado a cuestionar la eficacia del sistema y, como reacción, ha convocado a los principales países comerciantes del mundo al lanzamiento de una nueva ronda negociadora. En este proceso, dos fechas parecen claves: 1982, año en el que las partes contratantes (en definitiva, el propio GATT), reunidas a nivel ministerial, llevaron a cabo un proceso de valoración de la situación del comercio mundial, reconociendo las amenazas al sistema pactado tras la segunda guerra mundial, y 1985, en el que se adopta la decisión de iniciar el proceso que conducirá a la apertura de las nuevas negociaciones.

Al finalizar el primer trimestre de 1986, la situación del nuevo ciclo se perfila con diversas coordenadas: a) el reconocimiento de la necesidad de entrar en el proceso negociador. Algunos países incluso han llegado a expresar cuáles serían sus objetivos en la ronda; b) la identificación de los problemas que amenazan al sistema establecido, aunque los distintos países o grupos de países difie-

ran en su valoración; c) la discusión sobre el contenido de la nueva ronda, y d) el recrudecimiento de las tensiones proteccionistas y/o bilateralistas. Pásemos a su examen.

A lo largo de 1985, un importante número de países miembros del GATT fueron presentando sus opiniones acerca de lo que debería constituir una nueva ronda de negociaciones. Para algunos (los países nórdicos, fundamentalmente) habría de servir para un reforzamiento del sistema multilateral de comercio y un freno para las medidas proteccionistas. Otros (Australia, Nueva Zelanda) indicaban que la nueva ronda habría de ocuparse del comercio de productos agrícolas. Estados Unidos reconocía su interés por la inclusión de nuevos temas en el GATT: el comercio de servicios, ciertos aspectos comerciales de las inversiones en el exterior. La CEE proclamaba la importancia de la relación entre problemas monetarios y comerciales. Los países en desarrollo, encabezados por Brasil y la India, señalaban la necesidad de que en una nueva ronda este grupo de países obtuviesen beneficios especiales. Como puede observarse —y como es lógico, por otra parte— existía ya una opinión mayoritaria acerca de la conveniencia de una nueva ronda, si bien se registraban discrepancias en cuanto a objetivos y contenidos de la misma.

En el momento presente, resulta del mayor interés analizar las distintas materias identificadas como potenciales temas de negociaciones. No quiere decirse que todas ellas vayan a ser incluidas en el nuevo ciclo, por ser necesaria evidentemente su aceptación por todos los países, pero en cualquier caso son significativas de ciertos estados de opinión y de campos en que el sistema presenta deficiencias. A efectos de exposición pueden ser agrupadas en varios epígrafes: 1) cuestiones tradicionales del GATT; 2) temas no resueltos en rondas negociadoras anteriores; 3) nuevas cuestiones; 4) el marco institucional, y 5) condiciones de celebración de la nueva ronda.

El mundo de los problemas tradicionales del GATT se centra en la consideración de las cuestiones arancelarias. Como se ha indicado antes, la eliminación o reducción de los derechos arance-

larios ha constituido el objetivo fundamental de las anteriores rondas negociadoras. Y si bien es cierto que se han conseguido, al menos para los países más importantes y para un alto número de productos industriales, notables disminuciones, también lo es el hecho de que permanecen ciertos problemas técnicos: la existencia de «crestas» arancelarias debidas a que en ciertos capítulos (agricultura, textiles, ciertos siderúrgicos) no se completó en rondas anteriores el proceso de reducción de los aranceles o bien quedaron fuera de las mismas. La consideración de este tema, junto a cuestiones tales como la progresividad arancelaria para los productos elaborados a partir de las materias primas, sin duda ha de constituir un elemento importante en una nueva ronda.

A su lado figura la eliminación de las restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias, objetivo que figura en el propio texto del Acuerdo General y está muy lejos de haberse cumplido. En 1982 se dio un importante paso en el proceso de identificación e información sobre estos obstáculos al comercio libre. Resulta lógico suponer que en un nuevo ciclo negociador se querrá negociar la cuestión, y que, al menos desde la óptica de ciertos países desarrollados, podrá iniciarse un proceso de eliminación, siempre que existan adecuadas compensaciones.

Intimamente relacionadas con las cuestiones anteriores, y objeto de una consideración especial en la ronda Tokio, son las sectoriales. En este orden, pueden clasificarse las relativas a los productos tropicales, la agricultura y los textiles. Los primeros, aun siendo de difícil definición, suponen en general una exportación característica de los países en desarrollo, que desearían un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, que ven hoy dificultado. Para un buen número de productos, sin embargo, su inclusión en los sistemas de preferencias generalizadas y otros con derechos arancelarios prácticamente nulos hace difícil la existencia de progresos por esa vía. En otros, la reducción de derechos arancelarios se ha traducido en una pérdida del margen preferencial que podrían tener y que pretenden mantener o compensar.

Del comercio de productos agrícolas se ha dicho que tradicionalmente ha estado alejado de los principios y reglas del GATT, y ello tanto por las propias excepciones que el Acuerdo contempla como por la existencia de políticas interiores de apoyo claramente definidas, y traducidas en una proliferación de mecanismos de subvención e intervención. Sobre estas premisas, dos consecuencias se han hecho notorias en el comercio mundial de estos productos: la limitación de acceso a los mercados de los potenciales países importadores y las políticas exportadoras en gran medida artificiales que algunos países siguen. Racionalizar la situación es, sin duda, un objetivo que ha de perseguirse en cualquier futura negociación, haciéndolo compatible con las políticas internas.

Es el campo de los textiles un claro exponente de una solución «pragmática», que está en contradicción con los principios del GATT. En efecto, los sucesivos AMF (acuerdos multifibras), recogiendo situaciones de crisis industrial y de estructuras en el sector de la producción textil y del vestido, han llegado a fórmulas tales como la limitación de los crecimientos de importaciones o los acuerdos bilaterales (que quedan integrados en el acuerdo multilateral). El retorno a los principios GATT, que constituye una aspiración de los países exportadores, estará presente en las negociaciones del sector, si bien resulta verosímil que las negociaciones para un nuevo acuerdo en el sector se lleven a cabo antes del comienzo del nuevo ciclo.

Este enfoque sectorial, en los trabajos previos para el lanzamiento de una nueva ronda, está recogido tanto en las aspiraciones de buen número de países en desarrollo, que ven con enorme preocupación lo que acontece en el dominio de los productos básicos, como en los estudios de la Secretaría. A petición de ciertos países interesados, se han llevado a cabo estudios sobre minerales, metales no ferrosos y pesca, materia ésta de especial significación en la economía española, en la que las nuevas condiciones internacionales han modificado radicalmente las condiciones en que se desarrolla el comercio mundial.

En el segundo grupo de cuestiones pueden destacarse como más significativas las referentes a salvaguardias, y problemas surgidos de los acuerdos negociados en anteriores rondas, aunque, tal como se han recogido en párrafos previos, podrían entrar en este grupo algunos otros temas ya expuestos.

El principio de las medidas de salvaguardia, esto es, los recursos de los países importadores a limitaciones de las cantidades importadas cuando éstas causan o amenazan causar un perjuicio



PUNTA DEL ESTE (URUGUAY)

grave a las industrias nacionales, aparece recogido en el artículo XIX del Acuerdo General. Su aplicación práctica ha pecado en muchas ocasiones por defecto, o más frecuentemente por omisión (buen número de medidas no se han ajustado ni a las formalidades exigidas ni siquiera han sido comunicadas) o por exceso. En efecto, en ciertas ocasiones, medidas que deberían ser de duración limitada y objeto de compensaciones, se han extendido en el tiempo para intentar solucionar problemas claramente estructurales de las industrias afectadas. La búsqueda de un sistema eficaz y objetivo de salvaguardias ha constituido una preocupación continua en el GATT. Existen dos posiciones tradicionales: los países que desean unas medidas selectivas (es decir, que alcancen solamente a las importaciones que causen daño real) y los que se oponen a ello. Junto a esto, la limitación temporal y un mecanismo supranacional de vigilancia constituyen motivos de divergencia aún no superados.

Los acuerdos negociados en la ronda Tokio, que fueron aplicados desde 1979, han constituido una materia de preocupación para buen número de países participantes por distintas causas: la no inclusión de todas las partes contratantes, la no concesión en la práctica a los países en desarrollo de lo que éstos entienden debería ser un tratamiento diferenciado y más favorable y la amenaza a un sistema unitario del Acuerdo General son algunas de estas cuestiones. Por otro lado, en los actuales códigos negociados hay deficiencias (por ejemplo, las limitaciones en alcance del de compras del sector público) y no existen acuerdos para ciertas formas muy importantes de limitaciones a la libertad comercial.

En relación con estas cuestiones, surgen inmediatamente una serie de nuevas ideas, como pueden ser el tratamiento de las posibilidades que el actual Acuerdo General otorga para las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada (fórmulas bajo las cuales se lleva a cabo en la actualidad un importante porcentaje del comercio), los acuerdos de compensación y los aspectos comerciales del reajuste estructural. Aunque hayan sido identificados como posibles temas de negociación, no parece probable su consideración independiente de las reformas a introducir en el propio Acuerdo.

El tercer grupo de cuestiones —las de nueva inclusión— está constituido por cuatro conceptos principales: el comercio de servicios, las inversiones internacionales con efectos sobre el comercio, el comercio de mercancías falsificadas y los aspectos monetarios del actual sistema de comercio. A ellos podría añadirse probablemente un tema que, planteado en los primeros 80, ha ido perdiendo empuje: el comercio de productos de alta tecnología.

El comercio de servicios constituye, sin duda, un fenómeno económico de gran importancia cuantitativa y cualitativa. Aunque los estudios de diversas organizaciones y entidades nacionales e internacionales hayan aumentado en los últimos años, se está lejos de una identificación generalmente aceptada de los subsectores que se integran en el concepto, así como de las posibilidades de aplicación parcial o total de los principios y prácticas del sistema GATT a los mismos. Para los países más evolucionados, en los que los derechos arancelarios son

escasamente relevantes en el comercio de mercancías, la inclusión de los servicios en esta nueva ronda, con vistas a posibles acuerdos, constituye un objetivo, mientras esta posición no es compartida ni de lejos por buen número de países en desarrollo.

Con similar disparidad de opiniones se encuentra el problema de las inversiones relacionadas con el comercio internacional. Como es bien conocido, en ciertos casos se exige a los inversores unos determinados requisitos de exportación, que pueden significar posiciones encontradas con las actuales reglas del GATT. Considerar esta cuestión, así como asegurar una mayor libertad en los movimientos internacionales de capitales, constituyen objetivos de algunos países desarrollados muy afectados por ella.

También para los países desarrollados es un motivo de preocupación el peso que en el comercio mundial ha adquirido el de las mercancías falsificadas, tanto en lo que se refiere a marcas comerciales como a otros aspectos. La cuestión es compleja por su incidencia en diversos campos, como la propiedad intelectual. La consecución de un código que comprometa a los distintos países constituirá una tarea que estos países esperan se emprenda en esta ronda.

Finalmente, en este grupo de cuestiones puede indicarse la preocupación de los organismos internacionales —y lógicamente de las naciones— por el complejo mundo de las relaciones entre los aspectos monetarios y los de comercio, a los que podrían añadirse los de desarrollo. Cuestiones tales como los créditos a la exportación, las políticas cambiarias, etc., inciden de forma clara en un acuerdo basado, como cabe recordar, en la hipótesis de la estabilidad de los tipos de cambio.

Aunque mucho menos espectaculares en su tratamiento y efectos, los temas que podrían clasificarse en el cuarto grupo —modificaciones institucionales— constituyen un importante porcentaje de las tareas de unas futuras negociaciones comerciales globales. La crisis de los principios, la adaptación a las nuevas circunstancias económicas, el papel de los países en desarrollo y la consideración de los problemas de los países menos adelantados se han traducido en diversos intentos de transformar, con mayor o menor intensidad, el sistema GATT o, lo que es lo mismo, el actual sistema reglado de comercio internacional. Como se expone en estas mismas páginas, la plena aplicación del Acuerdo General, o la mejora en eficacia y rapidez del mecanismo de solución de diferencias, son cuestiones institucionales que han de tener su reflejo en el período que se inicia.

Finalmente, bajo el quinto epígrafe —condiciones de celebración de la nueva ronda— se engloban una serie de cuestiones de índole diversa cuya definición tiene importancia, como de lo que puede ser esa nueva ronda. Entre ellas cabría hablar del alcance y de las condiciones de su celebración.

Bajo la primera rúbrica pueden integrarse los aspectos cuantitativos —número de países que tomarán parte en el ejercicio— y cualitativo —temas objeto de discusión. La primera cuestión no es baladí, pues evidentemente el impacto en el comercio mundial dependerá de la importancia de los países que tomen parte de este nuevo ciclo negociador. Abiertas en principio a todos los países partes contratantes del Acuerdo General, la mayor o menor intensidad de participación de éstos dependerá de la inclusión o no de los temas que hayan propuesto y de las perspectivas de llegar a acuerdos. En este orden, y como se ha dicho, aún no se ha pasado de la fase de identificación de problemas, por lo que resulta prematuro hablar con un alto grado de acierto de esta cuestión. Sin embargo, ciertos indicios (la definición de objetivos por parte de buen número de países, el interés demostrado por otros que en el momento actual aún no son miembros del GATT, como Méjico, China y posiblemente la Unión Soviética) parecen indicar que nos encontramos ante un ciclo que puede ser especialmente significativo para trazar el futuro del sistema de comercio mundial reglado.

Tradicionalmente, el inicio de la ronda de negociaciones coincide con un compromiso de los países participantes de congelación de sus restricciones al comercio a una determinada fecha (*standstill*). A esta idea ha venido a unirse la de desmantelamiento (*roll-back*) de medidas no compatibles con el Acuerdo General y tomadas desde el término de la ronda Tokio. Ambas ideas pueden ser en los meses a venir un segundo e importante indicativo del éxito de los trabajos de esta nueva ronda que tendrá un nombre —el de Punta del Este, sede de la reunión ministerial de lanzamiento— y que, sin duda, mostrará el grado de la voluntad de llegar a nuevas formulaciones internacionales del sistema de comercio.

NOTA

(*) A efectos de simplificación, esta nota no presenta citas bibliográficas, aunque puede indicarse que está apoyada en diferentes documentos de las organizaciones internacionales relacionadas con el comercio, y en colecciones de artículos publicados en *The World Economy*, *Journal of World Trade Law*, *Weltwirtschaftliches Archiv* y *Foreign Trade Review*, principalmente.

de sus economías. Por esa razón, la sustitución de importaciones sigue siendo la práctica habitual de casi todos ellos, reforzada, en la actualidad, por las tendencias proteccionistas que aprecian en los países industrializados. Como señala uno de sus portavoces más destacados: «Hay que evitar la ilusión de suponer que aceptar la liberalización de las importaciones de bienes y servicios avanzados que tratan de conseguir los centros, tendría el efecto benéfico de extremar sus medidas de reciprocidad en favor de las importaciones provenientes de la periferia. No lo creo así, salvo en la medida limitada que se dijo, y, por lo tanto, la periferia debiera continuar su política sustitutiva.» (9).

Pero, además, muchos de los países subdesarrollados, y muy en especial los latinoamericanos, padecen un grave problema que refuerza su actitud protectora: su abultada deuda exterior. Con cifras aproximadas, la deuda externa de los países subdesarrollados oscilaba, a finales de 1985, alrededor de los 950.000 millones de dólares, y casi la mitad de esa cifra correspondía a países de América Latina. La deuda creció velozmente entre los años 1974 y 1981 a consecuencia, de una parte, de las necesidades de financiación exterior derivadas del aumento del precio del petróleo y, de la otra, de ambiciosos proyectos de gasto y errónea administración de sus economías; más aún, la deuda se fue haciendo gradualmente más onerosa al recurrir los prestatarios, ansiosos de soslayar la condicionalidad de los organismos internacionales, a los préstamos privados, buena parte de ellos con interés variable, que la gran banca internacional, sobrada de liquidez, concedió

sin prestar excesiva atención a la acumulación de riesgos y confiada en las garantías del «deudor soberano». Durante la década pasada no hubo graves problemas para hacer frente al servicio de la deuda, porque los tipos de interés reales no resultaban demasiado elevados y porque las cotizaciones de productos primarios se mantenían altas; desde comienzos de la década actual, la política restrictiva, aplicada por los países industrializados, con su secuela de altos tipos de interés reales y lento crecimiento de sus economías, ha dificultado extraordinariamente el cumplimiento de los compromisos exteriores derivados de esa deuda, y provocado, desde 1982, varios pánicos financieros internacionales. Resultado de todo ello es que el flujo de nuevos créditos hacia dichos países se ha reducido extraordinariamente, lo que, unido al esfuerzo de transferencia que intentan realizar para pagar sus deudas —lo que implica la consecución de un superávit corriente—, ha reforzado su actitud protectora.

Hemos reseñado los principales focos proteccionistas actuales —los desequilibrios de la economía norteamericana, la vocación protectora de las Comunidades Europeas y Japón y la difícil situación por la que atraviesan muchos de los países subdesarrollados—, pero entendemos que las tentaciones protectoras actuales son probablemente más profundas y que relacionarlas tan sólo con esos cuatro eslabones equivale a iluminar tan sólo la superficie del fenómeno. Por eso conviene resumir algunas de las teorías que critican las ideas librecambistas por considerar que reflejan, inadecuadamente, el sustrato de

las relaciones económicas internacionales.

3. LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE ESTADOS DIFÍCILMENTE SE RIGEN POR LA DOCTRINA LIBRECAMBISTA:

TEORIAS DE LA PLURALIDAD DE OBJETIVOS PUBLICOS, DEL ESTADO HEGEMONICO, DE LA IMPOSIBILIDAD DE QUE LAS ECONOMIAS INTERVENIDAS DEFENDAN EL LIBRECAMBIO Y DEL PROTECCIONISMO ZONAL

En virtud de la primera teoría, y aun admitiendo que el libre comercio permita, a escala global, una mejor asignación de recursos —y sea, por lo tanto, deseable desde el punto de vista económico—, los Estados persiguen, por lo menos, cuatro objetivos políticos que casi nunca se alcanzan simultáneamente: crecimiento económico, seguridad, justicia y libertad (10). Por lo tanto, los gobiernos correspondientes se ven en la necesidad de compaginarlos, de una u otra forma, subordinando el cumplimiento de algunos de ellos al que resulta esencial: la seguridad exterior e interior. Sin seguridad externa e interna peligra la existencia misma de cualquier Estado y, por lo tanto, los deseos de librecambio ceden, muchas veces, su puesto a las exigencias de la seguridad. La seguridad exterior —la alternativa bismarckiana de «cañones o mantequilla»—, lleva, con frecuencia, a proteger una serie de industrias escasamente rentables, como pueden ser el carbón

y algunas formas de minería no energética; algo, por otra parte, que los defensores del librecambio, empezando por Adam Smith, no tienen inconveniente en aceptar como desviación necesaria de los presupuestos librecambistas. Pero los gobiernos son también muy receptivos a la seguridad interior, a la lealtad de sus súbditos, y esa lealtad puede quedar cuarteada si, en épocas de rápidas mutaciones productivas, no se atienden las peticiones de los sectores más afectados por la competencia exterior. Cuando un gobierno protege, sea cual sea el procedimiento elegido, sectores o empresas con escaso futuro, no lo hace porque ignore el coste de la protección en términos de pérdida de eficacia económica y, consecuentemente, de reducción de la capacidad de crecimiento futuro, sino porque atribuye un valor superior a la lealtad presente de los colectivos implicados. Por otro lado, no hay que olvidar, siempre según la misma teoría, que la defensa de la libertad supone, dentro de un Estado democrático, también la libertad de elegir a los representantes políticos, lo que hace que éstos eviten la posibilidad de que se produzcan vuelcos electorales por la aplicación de políticas librecambistas.

La interpretación que la OCDE lleva a cabo del resurgir actual del proteccionismo sigue, en buena medida, la línea esencial del razonamiento que acabamos de sintetizar (11). Desde mediados de los años setenta el intercambio comercial de los países miembros, que se había caracterizado, durante los veinte años anteriores, por un acrecentamiento del comercio mutuo de productos industriales y por la ampliación del comercio intrain-

dustrial, se vio roto, en sus grandes líneas, por la importancia alcanzada por la economía japonesa, por la aparición de una serie de países de reciente industrialización y por las transformaciones inducidas por la crisis del petróleo. Tres modificaciones que suponían un notable aumento de la competencia: Japón basaba su expansión exterior no sobre un incremento de la inversión sino sobre el impulso continuado a sus exportaciones, concentradas en algunos sectores clave, y sin demasiado temor a las represalias por su escasa interpenetración con el resto de las economías; los países de industrialización reciente asentaban su crecimiento sobre el aumento continuado de las exportaciones, impulsadas de forma capital por sus menores costes productivos; la transferencia de renta desencadenada por la crisis del petróleo había convertido a los países de la OPEP en clientes muy codiciados por todos los países industriales, pero, en sus mercados, la falta de suministradores tradicionales de una serie de productos dejaba la puerta abierta a la lucha comercial más descarnada. Por otro lado, el lento crecimiento de las economías de los países miembros, el acortamiento de la vida útil de muchos productos, a consecuencia del rápido cambio tecnológico, y la volatilidad de los tipos de cambio aumentaban las incertidumbres comerciales y exponían a cualquiera de las economías a repentinadas oleadas de importación. Por otro lado, y siempre en los países OCDE, la receptividad a las peticiones de protección ha venido aumentando rápidamente por dos razones. Por una parte, porque la dilatación continuada del sector público, cuyo indicador más inmediato es el

aumento del peso relativo del gasto público en todos los países, ha politizado muchas de las decisiones relativas a la asignación de recursos: los criterios técnicos han dejado paso a los condicionantes políticos. Por otra parte, porque los agentes económicos, que se ven obligados a relacionarse cada vez más frecuentemente con los poderes públicos, han comprendido las ventajas que se derivan de organizarse políticamente frente a esos poderes, y ello da lugar a la proliferación de grupos unidos por intereses específicos. Los intereses de esos grupos no se neutralizan, como sucede en organizaciones más amplias —sindicatos u organizaciones patronales— porque no son contradictorios, ni tampoco sus exigencias tienen para nada en cuenta las consecuencias macroeconómicas que acarrea la protección de sus intereses. Para grupos que representan intereses sectoriales homogéneos, la protección frente a la competencia exterior es, en muchas ocasiones, requisito indispensable para su supervivencia como tales y, generalmente, logran que se atiendan sus peticiones. Al fin y al cabo, los gobiernos, mucho más obligados a adoptar decisiones económicas de carácter sectorial, buscan, en épocas difíciles, un cierto grado de acuerdo social que haga al país más gobernable y acreciente sus posibilidades de reelección, y la base de cualquier acuerdo de ese tipo es el mantenimiento, sin cambios notables, de las rentas sectoriales.

La segunda de las teorías sostiene que la existencia de una potencia hegemónica confiere estabilidad a las relaciones económicas internacionales y que, en consecuencia, la pérdida de

la hegemonía significa un aumento de la inestabilidad. Por lo que se refiere al comercio internacional, las épocas marcadas por la hegemonía son épocas en las que triunfa el libre comercio, mientras que el declinar de esa hegemonía da como resultado un reforzamiento de las tendencias protectoras a escala global. Aunque la idea central es la misma —la aparición, en la vida económica internacional, de un país cuya preeminencia nadie discute—, la teoría del poder hegemónico se bifurca en dos enfoques: al primero se le podría denominar enfoque simple, al segundo, enfoque matizado.

Kindleberger, Gilpin y Krasner (12) son los propugnadores de la primera variante: un poder hegemónico es aquél que cuenta con la máxima eficiencia económica y un poderío militar indiscutible. En virtud de su superior eficiencia económica, es decir, de su capacidad competitiva, la potencia hegemónica defiende el libre comercio porque la reducción de barreras comerciales ha de permitirle penetrar en los mercados de los demás países y extender así su presencia a escala global. Puesto que cuenta también con la fuerza militar necesaria, esa potencia hegemónica terminará por imponer un orden librecambista. Gran Bretaña fue, desde el fin de las guerras napoleónicas hasta finales del siglo diecinueve, la potencia hegemónica de ese siglo; su ascensión llevó aparejada la del libre comercio y su declive, y la no sustitución por otra potencia hasta casi la mitad del presente siglo, abrió la puerta a las tendencias protectoras, que fueron especialmente virulentas en el período de entreguerras. Estados Unidos se constituyó, en los años anteriores a la segunda guerra mundial,

en el poder dominante a escala mundial; ello le permitió, cerrada ya la contienda, imponer un orden librecambista, basado en el multilateralismo, que se mantuvo hasta principios de los años setenta, momento en que su predominio económico empezó a declinar. De no conservar su carácter hegemónico la economía norteamericana, el resurgir actual del proteccionismo terminará por instaurar un orden globalmente protector.

Stein es el constructor del enfoque matizado de la hegemonía (13). A su juicio, la idea del poder hegemónico y de su impacto sobre el orden comercial internacional requiere de varias puntualizaciones. La primera de ellas es que el librecambio no resulta de la voluntad de un único país: para que el clima librecambista se instaure es preciso no solamente la decisión de la potencia dominante sino, además, que esa decisión sea aceptada y seguida por otros países que han de estar interesados en apoyarla. El orden librecambista que prevaleció en el último tercio del siglo pasado llegó mucho después que el asentamiento de Gran Bretaña como potencia dominante, retraso lógico si se tiene en cuenta que la misma potencia hegemónica practicó, durante largos años, una política proteccionista; pero, además, el Tratado Cobden-Chevalier de 1860, que inicia la era del librecambio, fue posible por la aquiescencia francesa. A partir de ese momento, y mediante la firma de tratados bilaterales con otros países europeos, el espacio librecambista fue ensanchándose. Ahora bien, las razones que llevaron a la firma del tratado fueron mucho más políticas que económicas, puesto que los dos países pretendían

mejorar sus relaciones globales y evitar un enfrentamiento a causa de Italia, amén de que Francia deseaba superar el relativo aislamiento internacional que padecía desde el Congreso de Viena. E igual ha sucedido con el asentamiento del clima liberal más reciente: Estados Unidos logró que sus aliados occidentales, y especialmente los europeos, lo aceptasen porque las razones políticas —la defensa frente al bloque soviético— así lo requerían. La segunda matización que conviene resaltar es que el orden librecambista es asimétrico: el país hegemónico cede mucho más, en términos de protección exterior, que los otros países. En el Tratado Cobden-Chevalier, Gran Bretaña eliminaba muchas más barreras que Francia, hasta el punto de poder afirmarse que Inglaterra evolucionaba desde la protección al librecambio, y Francia desde la prohibición a la protección (14); y lo mismo puede decirse de la postura británica respecto de otros países: su desarme exterior resultaba siempre más amplio que el de los demás contratantes. De la misma forma, la efervescencia librecambista del periodo 1948-73 no ha sido uniforme, puesto que los Estados Unidos han aceptado la existencia de zonas de total librecambio, como la CEE y la EFTA, sin participar en esos beneficios y soportando, consecuentemente, un cierto trato discriminatorio. Que el librecambio no alcanza dimensión universal, sino que se circunscribe a un grupo, más o menos amplio, de países es la tercera de las matizaciones: no hay, pues, un sistema de librecambio, sino un subsistema. En la época dorada del librecambio decimonónico, la libertad de comercio no se extendió ni siquiera a los más im-

portantes de los países industrializados, dado que, entre otros, Estados Unidos no participó en ese empeño; y lo mismo puede decirse del multilateralismo librecambista que ha ido imponiéndose a partir de la segunda mitad del presente siglo: se trata de un fenómeno de alcance limitado puesto que ni el bloque soviético ni, en general, los países subdesarrollados han sido partícipes del proyecto. La cuarta, y última, de las matizaciones se refiere al impacto que el declive de la potencia hegemónica produce sobre el orden librecambista. Para Stein, el orden no se quiebra porque la hegemonía se erosione, puesto que la reaparición virulenta del proteccionismo no coincide, en el tiempo, con la pérdida de poder de Gran Bretaña — finales del siglo XIX — ni la pérdida relativa de hegemonía norteamericana, que se advierte desde principios de la década anterior, ha resucitado la marea protectora. El desgaste de la potencia hegemónica sí hace más difícil, para ésta, soportar la asimetría de las concesiones, de forma que, de no redistribuirse los costes, el país dominante terminará por sumarse a las prácticas proteccionistas, lo que, sin duda, provocará la quiebra del clima de librecambio y el triunfo del proteccionismo. Así ocurrió en el periodo de entreguerras, cuando Gran Bretaña decidió no dejar sin respuesta las prácticas proteccionistas de los demás países, y así sucederá el día en que Estados Unidos no se resigne a defender, unilateralmente, el librecambio amenazado por las prácticas de los demás países.

Para Harry Shutt, exponente de la tercera de las teorías, hablar de librecambio en la actualidad no tiene demasiado senti-

do porque, desde 1945, el comercio libre no ha existido (15). Ni podía tampoco existir, por la evidente contradicción que supone predicar un comercio libre de trabas, y que refleje las distintas ventajas comparativas, entre países con economías fuertemente intervenidas.

Esa contradicción tiene su origen en un fenómeno muy conocido: la presencia y vigencia de las ideas keynesianas en los países occidentales y, especialmente, en las grandes economías industriales. La manera de evitar la depresión y el paro, los dos grandes azotes de los años treinta, debía consistir en regular la demanda agregada de las economías de forma que las tendencias desequilibradoras del mercado fueran contrarrestadas por la acción consciente de los gobiernos; lo cual venía a significar que éstos debían preocuparse, especialmente, por los niveles de inversión, y adoptar, por lo tanto, las medidas convenientes para que la inversión privada alcanzase, en todo momento, las cotas deseadas. Esa preocupación central de todos los gobiernos occidentales, y en especial de los correspondientes a los grandes países industriales, ha dado vida a una variada panoplia de intervenciones públicas destinadas, todas ellas, a conseguir el objetivo mencionado: desde los beneficios fiscales a los créditos privilegiados; desde los subsidios directos al apoyo a los esfuerzos de investigación; desde la participación pública en el capital de las compañías privadas hasta su nacionalización; cuando las circunstancias así lo han exigido, los gobiernos occidentales se han servido de múltiples palancas para regular la inversión y excitar, de esa forma, la demanda agregada y el nivel

de empleo de sus economías. Pero esa intervención no ha quedado restringida a los estímulos para la inversión, sino que ha llegado a la actividad productiva global, mediante el uso de todo tipo de expedientes, de entre los que hay que destacar los subsidios destinados a rebajar los costes de los factores de producción y las compras estatales.

De por sí, la intervención pública en todas las áreas de la actividad económica, su presencia creciente en todos los resquicios del mecanismo productivo, hubiera vaciado de significado la creencia en un comercio internacional libre de trabas y girando alrededor de las ventajas comparativas, puesto que tales ventajas no resultaban de las diferentes dotaciones factoriales ni de la variada laboriosidad de los países, sino del alcance y profundidad de las ayudas públicas; pero es que, además, la propia actividad comercial exterior ha sido también objeto de intervención creciente. En todos los países existen varios organismos públicos dedicados al fomento de la exportación; es más, la actividad diplomática no centra hoy su actuación en la representación política —los actuales medios de comunicación han facilitado los contactos políticos directos y, consecuentemente, erosionado, hasta casi hacerlo desaparecer, ese objetivo fundamental de la diplomacia—, sino en la búsqueda de oportunidades comerciales en los países correspondientes. Prueba evidente de ello es el intenso quehacer diplomático que rodea a los concursos internacionales abiertos para adjudicar grandes obras, concursos que se deciden mucho más por tomas y dadas políticas que por estrictas consideraciones de costes y calida-

des. Todos los países, y especialmente los industrializados, privilegian los créditos a la exportación, llegando, inclusive, a subvencionar a los importadores, sorteando así, de manera más o menos solapada, los acuerdos internacionales y, muy en especial, el consenso OCDE. Más aún, la ayuda al desarrollo se ha convertido, casi de forma general, no en un vehículo de redistribución de renta sino en un instrumento de apoyo a las exportaciones del país donante; e inclusive la ayuda alimentaria que, inicialmente, aparece como una forma de combatir el hambre en las zonas más empobrecidas del planeta, termina también por facilitar las exportaciones agrarias de los países que la conceden. El intercambio internacional es, por lo tanto, una actividad regulada por los gobiernos de los distintos países y que en nada responde a los modelos teóricos de libre comercio.

A partir de esa incesante intervención pública en la vida económica —que unas veces busca impulsar la inversión y otras pretende estimular las exportaciones, para sostener o elevar el nivel de demanda agregada con miras a evitar un nivel alto de desempleo— está claro para Shutt que lo sucedido durante el período de rápido crecimiento mundial requiere de una explicación distinta de la que es habitual entre los defensores del libre comercio: no es que los esfuerzos liberalizadores del mundo industrializado, y la acción del GATT como portavoz de tales esfuerzos, hayan permitido una veloz expansión del comercio internacional y de la actividad económica nacional; es que, a lo largo de ese período, el fuerte pulso de las economías industrializadas, estimuladas

probablemente por el intervencionismo keynesiano, generó elevadas dosis de confianza en los empresarios y consumidores de todos los países y permitió una expansión sin precedentes del comercio internacional. El papel del GATT ha consistido pues, fundamentalmente, en eliminar los obstáculos existentes al comercio para facilitar el deseo manifiesto y generalizado de expandir los intercambios, en la inteligencia de que, llegado el caso, cualquier país podría frenar, por métodos distintos a los tradicionales, las corrientes de importación (16).

¿Qué explica, por tanto, la oleada proteccionista actual? La opinión de Shutt es congruente con su interpretación del comercio internacional entre economías nacionales fuertemente administradas: con la llegada de la crisis y el desmoronamiento de sectores industriales enteros, enfrentados de nuevo a un problema de desempleo que parecía haber quedado resuelto después de la segunda guerra mundial, los gobiernos de todos los países, mucho más fieles a sus objetivos de política económica general que a las reglas del GATT, han utilizado todos los instrumentos que tenían a mano para proteger sus economías de la competencia exterior y frenado, consiguientemente, las corrientes comerciales. Su convencimiento de que no es posible dejar la actividad económica al albur de las fuerzas del mercado y su vocación intervencionista han facilitado, pues, el resurgir de la protección. Nos adentramos, por lo tanto, en una época no de libre comercio, sino de creciente regulación de los intercambios, de un comercio internacional administrado en el que la cartelización, el ordenado flujo de

exportaciones de una serie de productos y las distintas formas de trueque irán creciendo en importancia. Fórmulas que reclaman, como es lógico, un grado mayor de cooperación internacional en un mercado de rápidas mutaciones porque, en ese mundo, «debe reconocerse, explícitamente, que el principio de libre competencia debe quedar subordinado a las exigencias de la equidad y la estabilidad» (17).

La cuarta de las teorías presenta un alcance más limitado y serviría para explicar, no la tentación proteccionista generalizada, sino la coexistencia de un comercio crecientemente obstaculizado con la libertad comercial de algunas zonas y, muy en especial, de la Comunidad Económica Europea. La necesidad de esa coexistencia queda indisolublemente ligada a las propuestas de Jean-Marcel Jeanneney, para quien el proteccionismo regional puede presentar más ventajas que inconvenientes (18). Esa búsqueda de protección regional nace de una doble convicción: por una parte, que el librecambio no garantiza siempre la mejor asignación posible de los factores de producción y, por otra, que es preciso evitar la protección cuando el mercado es pequeño, porque la obligada falta de competencia desorganiza la producción. La protección zonal se justifica, a juicio de Jeanneney, por tres razones. La primera de ellas es que los medios actuales de transporte y comunicación hacen competir a empresas situadas en países muy distantes entre sí y que presentan diferencias técnicas y sociales tan enormes que esa competencia, en lugar de producir efectos estimulantes, puede provocar la destrucción de buena parte del aparato productivo

de los países que intervienen. La segunda es que la producción en grandes series tiene, en los momentos actuales, tanta importancia que es preciso contar con un mercado nacional muy grande y desarrollado para que varias grandes empresas puedan competir en él; situación que sólo se da, por el momento, en Estados Unidos. La tercera razón es de carácter político: las actuales efervescencias nacionalistas se adecúan mejor al proteccionismo de zona que al librecambio generalizado. Siguiendo, pues, esas ideas, las tendencias protectoras que hoy se observan en los tres grandes polos de actividad económica —Estados Unidos, Japón y la CEE— no serían sino respuestas, nacionales o regionales, a los problemas planteados por la dura competencia mundial, en un intento de aprovechar mejor los recursos naturales y humanos de cada zona, de racionalizar el proceso de crecimiento y de conseguir un cierto grado de autonomía que reduzca el impacto de las perturbaciones externas.

4. EL EXCIPIENTE DE LA PROTECCION:

LA DEBILIDAD DE LAS ESTRUCTURAS FINANCIERAS Y LA EROSION DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Hasta el momento, y en nuestro repaso de las varias razones que explican el acrecentamiento de la protección, hemos examinado los principales focos de protección, y algunas de las teorías, las más conocidas, que pretenden facilitar una visión esencialista de las respuestas protectoras. Pero no hay que olvidar

que las presiones nacionales que van cerrando las fronteras económicas no se producen en el vacío, sino que se asientan sobre una compleja y tupida red de relaciones internacionales y que la situación en que se encuentre esa red permitirá vehicular, en mayor o menor medida, las ambiciones protectoras. Es posible, pues, achacar parte del actual impulso protector al desgaste sufrido por dos tramas fundamentales de esa red: las estructuras financieras y el sistema multilateral de pagos, uno de los presupuestos implícitos del GATT.

Como afirma un conocido especialista en problemas del comercio internacional, «los préstamos internacionales suponen, ante todo, flujos de comercio diferido» (19). Invirtiendo el argumento llegaremos a una conclusión fácil de aceptar: que, en la medida en que la financiación internacional se haya debilitado, el intercambio se debilitará también, lo que, de una u otra forma, acrecentará las reacciones protectoras, puesto que la mengua de los mercados exteriores acentúa la defensa de los nacionales. Lo que hay que preguntarse, por lo tanto, es si se puede afirmar que esa financiación se ha reducido por comparación con la situación existente en los años 60 y 70, y la respuesta debe ser positiva, puesto que los flujos de financiación tropiezan, desde hace varios años, con tres obstáculos importantes. El primero de ellos nos es ya conocido: el elevado endeudamiento de las economías subdesarrolladas, un problema que se inició a mediados de los setenta, y que, desde los primeros años ochenta, limita considerablemente el flujo neto de financiación hacia esos países y reduce, por lo tan-

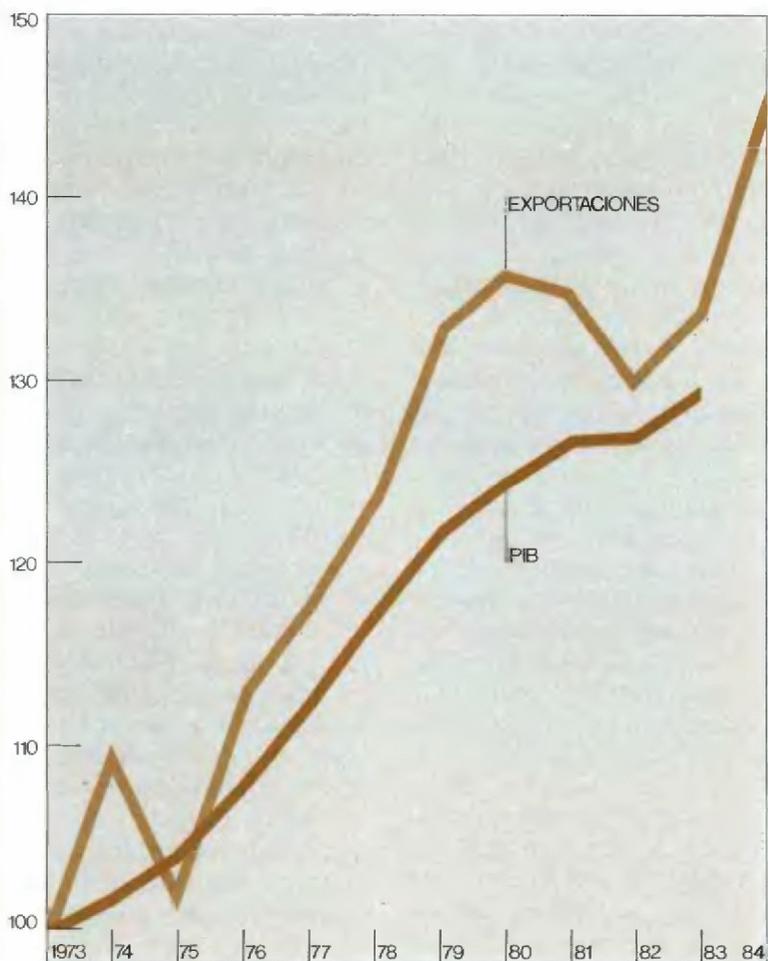
to, sus posibilidades de importación. Existe, además, un segundo obstáculo que bloquea, del lado de la ayuda internacional, ese flujo de financiación: el déficit público de las economías industriales. Desde los años sesenta, y pese a las continuas peticiones del mundo en desarrollo, pocas economías habían venido dedicando a la ayuda internacional una proporción suficiente de su gasto público; desde que comenzara, a finales de los setenta, la segunda fase de la crisis, los problemas de financiación del sector público se han hecho, en casi todas las economías, tan intratables que el recorte de la ayuda financiera externa no se ha hecho esperar. Finalmente, la actual inseguridad del sistema financiero internacional, con una serie de grandes bancos que saben que sus carteras están claramente sobreluadas por efecto de los riesgos contraídos con países poco seguros, constituye un tercer obstáculo que deprime, aún más, las corrientes financieras y el comercio global.

Ningún objetivo de política económica puede conseguirse sin adoptar, previamente, los medios necesarios para alcanzarlo, pero, cuando de lo que se trata es de alcanzar objetivos de carácter internacional y que, por tanto, requieren la aquiescencia de Estados soberanos, la puesta en pie de un organismo que persiga tales finalidades y el mantenimiento de su capacidad de acción cobra aún mayor importancia. El sistema multilateral de comercio, iniciado tras la segunda guerra mundial, se ha apoyado en la existencia del GATT y en la aplicación de los tres principios básicos que lo informan: la no discriminación, el compromiso de mantener los merca-

dos abiertos y el de comercio limpio (20). El principio de no discriminación, la regla de oro del GATT, obliga a los Estados miembros a aplicar la cláusula «de nación más favorecida» a todas las partes contratantes, de forma que, salvo limitadas excepciones contenidas en el propio Acuerdo, cada concesión de un país miembro alcanza a todos los demás. Paulatinamente, sin embargo, el principio se ha visto conculcado por la aparición de una serie de prácticas protectoras: apoyándose en el temor a la desorganización de los mercados, los Estados miembros han introducido toda una serie de medidas discriminatorias que, por el momento, sólo han llegado a institucionalizarse en el sector textil y en el de prendas de vestir, pero que pueden fácilmente alcanzar a otros campos comerciales; se ha resucitado en la ronda Tokio la cláusula de nación más favorecida condicional, lo que significa evaluar las concesiones de forma bilateral o sectorial, un mecanismo que daña, muy especialmente, a los países menos desarrollados; el comercio dirigido, que abarca sobre todo los productos agrícolas pero que, gradualmente, se extiende a los manufacturados, colabora, eficazmente, a ese emborronamiento de la norma básica sobre la que descansa el sistema multilateral de comercio. Por aplicación del segundo de los principios, el que se refiere al compromiso de mantener abiertos los mercados, no debe aplicarse medida alguna que no sea de carácter arancelario, y existe un procedimiento, el de las negociaciones arancelarias, cuyo objetivo primordial es reducir, de forma general, los aranceles. Sin embargo, también este principio está, en la actualidad, sujeto a múltiples excep-

GRAFICO 1 EXPORTACIONES Y PIB REALES

(Números índice: 1973 = 100)



ciones: los países miembros no están obligados a participar en las negociaciones arancelarias; los países desarrollados aceptan, por lo general, que las concesiones efectuadas a los países en desarrollo no desencadenen obligaciones recíprocas; la consolidación arancelaria puede ser alterada en determinadas circunstancias; cuando las reducciones arancelarias perjudican

notablemente a los productores de un país cabe la posibilidad de adoptar medidas de urgencia de carácter singular; es posible, asimismo, levantar barreras a la importación por razones de balanza de pagos; se acepta que los países en desarrollo incumplan los compromisos, arancelarios y no arancelarios, contraídos en el seno del GATT, para fortalecer sus industrias nacientes e inclu-

so que, en circunstancias especiales, puedan erigir barreras cuantitativas al comercio para reequilibrar sus cuentas exteriores. Por comercio limpio ha de entenderse la prohibición de conceder subsidios de exportación a los productos manufacturados y el acuerdo de limitarlos en el caso de los productos primarios. Prueba de ello es que, para protegerse de los perjuicios causados por ese tipo de anomalía, los Estados miembros pueden imponer derechos antidumping y compensadores, pero, con todo, la práctica generalizada de apoyar las exportaciones a través de subsidios, directos unas veces e indirectos otras, trastorna de nuevo ese tercer principio. Esa reducción de los principios en que se apoya el sistema multilateral de comercio ha ido minando la acción del GATT y, en cierta forma, trasmutando su naturaleza. Inicialmente el organismo fue creado para poner en práctica una serie de normas y procedimientos destinados a instaurar un sistema de comercio libre y previsible; los muchos agujeros que han ido produciéndose, tanto en su tejido normativo como en los comportamientos de los países miembros, pueden llevar a la conclusión de que la función primordial del GATT no es hoy resolver los conflictos creados entre Estados miembros para apoyar y defender el sistema multilateral, sino solucionar conflictos de interés en el seno del mecanismo interno de presiones y restricciones mediante el que se adoptan las decisiones públicas de instaurar la protección o defender el librecambio (21).

Las condiciones generales para que se produzca un resurgir violento de la protección están dadas desde hace bastante

tiempo. El crecimiento económico de los últimos diez años ha sido, por regla general, más lento que el de los veinticinco años anteriores. Los grandes países desarrollados presentan múltiples aristas protectoras. Los países subdesarrollados que, por lo general, se han sumado a regañadientes al sistema multilateral, han ido cerrando sus fronteras para tratar de protegerse frente a las perturbaciones externas y, además, han de hacer frente a una montaña de deuda exterior que reduce fuertemente su capacidad de importación y acrecienta sus reacciones defensivas. No parecen existir razones globales para que se mantenga el libre comercio ni tampoco los canales financieros ni el conjunto de compromisos en que se asienta el sistema de libre comercio funcionan adecuadamente y, sin embargo, una simple ojeada a la evolución de la producción y el comercio mundiales nos revela que éste se ha contraído menos que aquélla a lo largo de los años de crisis (gráfico 1), lo que hace suponer que, frente a lo ocurrido durante la otra gran crisis de este siglo, deben existir ciertos soportes que impidan una fuerte contracción de las corrientes comerciales. Y son, efectivamente, soportes importantes los que, hasta el momento, han evitado la reducción continuada de los intercambios. Repasémoslos.

5. LOS SOPORTES DEL COMERCIO MUNDIAL

El primero al que hay que referirse son los compromisos internacionales. Pese a las debilidades que, en la actualidad, presenta el GATT, y a las múltiples fisuras que se han ido produ-

ciendo en el sistema multilateral de comercio, la existencia del Acuerdo y de las obligaciones que de él se derivan para los países miembros dificultan un acrecentamiento de la protección. Más aún, los países de la OCDE firmaron, en 1974, un compromiso (*Trade Pledge*) de no bloquear las corrientes comerciales que también ha servido para evitar oscilaciones indeseadas de los movimientos protectores. Esos dos compromisos serían, por supuesto, papel mojado si los gobiernos de los países occidentales desarrollados llegaran al convencimiento de que cerrar sus fronteras económicas podría solucionar, en cada caso, los problemas de crecimiento y empleo, pero después de la experiencia de los años treinta, y con un intercambio que significa, en la actualidad, más del 30% del producto total mundial, no es fácil que nadie crea en la virtualidad de tales remedios.

El segundo soporte viene dado por el cambio de estructura productiva mundial que, de forma muy general, puede apreciarse en el cuadro n.º 1. Durante el periodo 1973-82, las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas industriales de los países en desarrollo (resto mundo) han mantenido un ritmo de crecimiento superior a las correspondientes a los países industrializados, lo que hace que, por una parte, esas exportaciones vayan creciendo en importancia dentro de la composición global de su comercio exterior y que, por otro lado, aumenten asimismo su peso en las exportaciones mundiales. Es cierto que las series del cuadro son cortas, lo que les resta eficacia explicativa, y que la inclusión, en un solo grupo, de todos los países en desarrollo, puede em-

borrar cualquier conclusión, pero, en tanto que aproximación al problema, no parece demasiado aventurado afirmar que los países menos desarrollados, entre los que se encuentran los de reciente industrialización, no han tenido demasiadas dificultades para incrementar sus exportaciones industriales pese al aumento, conocido, de las medidas de protección exterior; afirmación que casa aceptablemente, con la hipótesis del cambio de estructura productiva: progresivamente, los países industrializados van abandonando determinadas parcelas industriales que son ocupadas por los países de menor desarrollo relativo, lo que hace que los flujos mundiales de comercio de productos manufacturados no sufran dislocaciones importantes (22). No resulta difícil, además, aventurar las razones que explican esa modificación de la estructura, y que tienen que ver con la variación acelerada de costes que fuerza a los países industrializados a desplazar hacia áreas de menores costes salariales la producción de bienes intensos en mano de obra y a especializarse en bienes de alta tecnología —en los que la materia prima fundamental es la capacidad investigadora— y en la producción de servicios —que requiere dosis elevadas de capital humano. La división internacional del trabajo va, de esa forma, experimentando modificaciones sustanciales, ligadas a la variación de costes, y manteniendo abiertas las puertas del comercio mundial.

El tercer soporte, y tal vez el más importante de los tres, es la fragmentación geográfica de la producción, un fenómeno estrechamente conectado con la expansión de las empresas multinacionales, y que puede obser-

CUADRO N.º 1
EVOLUCION DEL COMERCIO INTERNACIONAL POR GRUPOS DE PRODUCTOS (1973-1982)

Grupo de productos	Año	Países industrializados		Países O.P.E.P.		Países C.O.M.E.C.O.N.		Resto mundo		Mundo						
		Export.	% Total export.	Export.	% Total export.	Export.	% Total export.	Export.	% Total export.	Export.	% Total export.					
		% Δ		% Δ		% Δ		% Δ		% Δ						
Sector Primario	1973	85.820	22,3	3.670	8,7	13.950	25,7	49.750	60,3	153.190	27,2					
(Excepto combustibles)	1974	25,6	107.800	20,9	15,8	4.250	3,5	25,7	17.530	25,6	32,2	65.770	56,3	27,5	195.350	23,8
	1975	-2,2	105.450	19,2	-12,9	3.700	3,3	3,2	18.090	22,1	-5,5	62.180	53,4	-3,0	189.420	22,1
	1976	10,0	116.020	19,0	27,0	4.700	3,5	4,9	18.970	21,2	13,7	70.670	51,6	11,1	210.360	21,7
	1977	9,5	126.990	18,4	23,4	5.800	3,9	9,9	20.850	20,5	15,5	81.610	51,0	11,8	235.250	21,4
	1978	19,2	151.400	18,2	15,5	6.700	4,6	7,9	22.500	19,0	5,8	86.350	47,5	13,5	266.950	20,9
	1979	25,5	190.050	18,7	46,3	9.800	4,6	21,8	27.400	19,0	24,9	107.850	46,2	25,5	335.100	20,8
	1980	20,0	228.050	19,2	7,1	10.500	3,5	14,6	31.400	18,4	14,9	123.900	41,5	17,5	393.850	20,1
	1981	-6,4	213.350	18,1	-26,2	7.750	2,8	5,1	33.000	18,8	-5,9	116.600	38,5	-5,9	370.700	19,2
	1982	-10,1	191.900	17,2	-18,7	6.300	2,9	-4,5	31.500	17,1	-6,7	108.800	37,3	-8,7	338.500	18,7
Combustibles	1973		13.710	3,5		37.480	89,0		5.660	10,4		6.630	8,0		63.480	11,2
	1974	86,1	25.510	5,0	208,8	115.750	95,4	75,1	9.910	14,4	157,2	17.050	14,6	165,0	168.220	20,5
	1975	8,9	27.780	5,1	-8,8	105.550	95,1	48,5	14.720	17,9	12,5	19.180	16,5	-0,6	167.230	19,5
	1976	8,8	30.230	4,9	20,7	127.350	95,0	16,5	17.150	19,1	13,6	21.790	15,9	17,5	196.520	20,2
	1977	12,6	34.030	4,9	10,4	140.600	94,6	18,4	20.300	20,0	7,5	23.420	14,6	11,1	218.350	19,8
	1978	13,0	38.450	4,6	-3,1	136.300	93,4	14,5	23.250	19,7	9,3	25.600	14,1	2,4	223.600	17,5
	1979	55,3	59.700	5,9	45,3	198.000	93,0	47,1	34.200	23,7	43,0	36.600	15,7	46,9	328.500	20,4
	1980	40,3	83.750	7,0	42,5	282.200	94,5	33,2	45.550	26,8	63,9	60.000	20,1	43,5	471.500	24,1
	1981	8,7	91.000	7,7	-6,6	263.650	94,9	10,0	50.100	28,5	14,1	68.450	22,6	0,4	473.200	24,5
	1982	1,0	91.950	8,2	-21,4	207.300	94,3	11,7	55.953	30,4	0,1	68.497	23,4	-10,5	423.700	23,3
Semimanufacturas	1973		83.550	21,7		950	2,3		7.550	13,9		7.230	8,8		99.280	17,6
	1974	53,5	128.260	24,9	36,8	1.300	1,1	26,5	9.550	13,9	34,7	9.740	8,3	49,9	148.850	18,1
	1975	-3,6	123.690	22,6	34,6	1.750	1,6	20,6	11.520	14,0	-3,8	9.370	8,0	-1,7	146.330	17,1
	1976	8,4	134.100	22,0	11,4	1.950	1,5	10,1	12.680	14,2	12,5	10.540	7,7	8,8	159.270	16,4
	1977	12,0	150.210	21,7	17,9	2.300	1,5	9,2	13.850	13,7	31,3	13.840	8,7	13,1	180.200	16,4
	1978	24,0	186.200	22,3	26,1	2.900	2,0	15,2	15.950	13,5	29,3	17.900	9,9	23,7	222.950	17,4
	1979	26,7	235.850	23,1	72,4	5.000	2,4	17,6	18.750	13,0	23,5	22.100	9,4	26,4	281.700	17,5
	1980	10,4	260.350	21,9	22,0	6.100	2,0	12,5	21.100	12,4	50,9	33.350	11,8	14,6	322.900	16,5
	1981	-4,3	249.200	21,2	3,3	6.300	2,3	0,7	21.250	12,1	-17,1	27.650	9,1	-5,7	304.400	15,7
	1982	-6,2	233.750	20,9	-0,8	6.250	2,8	11,8	23.750	12,9	-4,9	26.300	9,0	-4,7	290.050	16,0
Manufacturas industriales	1973		202.070	52,5		-	-		27.160	50,0		18.940	22,9		248.170	44,0
	1974	25,5	253.680	49,2		-	-	16,3	31.590	46,1	28,4	24.320	20,8	24,7	309.590	37,6
	1975	14,7	291.060	53,1		-	-	19,4	37.710	46,0	6,1	25.800	22,1	14,5	354.570	41,3
	1976	13,6	330.500	54,1		-	-	8,0	40.740	45,5	31,9	34.030	24,8	14,3	405.270	41,7
	1977	15,0	379.930	55,0		-	-	14,0	46.450	45,8	20,8	41.120	25,7	15,4	467.500	42,4
	1978	20,3	457.150	54,9		-	-	21,9	56.600	47,8	26,0	51.800	28,5	21,0	565.550	44,2
	1979	16,6	533.000	52,3		-	-	13,3	64.150	44,3	29,3	67.000	28,7	17,4	664.150	41,3
	1980	16,1	618.550	51,9		-	-	12,5	72.150	42,4	18,9	79.650	26,6	16,0	770.350	39,3
	1981	0,8	623.650	53,0		-	-	-1,0	71.450	40,6	13,3	90.250	29,8	1,9	785.350	40,6
	1982	-3,9	559.400	53,7		-	-	2,0	72.900	39,6	-1,6	88.850	30,3	-3,1	760.650	42,0
Total	1973		385.150	100,0		42.100	100,0		54.320	100,0		82.550	100,0		564.120	100,0
	1974	33,8	515.250	100,0	188,1	121.300	100,0	26,3	68.580	100,0	41,6	116.880	100,0	45,7	822.010	100,0
	1975	6,4	547.980	100,0	-8,5	111.000	100,0	19,6	82.040	100,0	-0,3	116.530	100,0	4,3	857.550	100,0
	1976	11,5	610.850	100,0	20,7	134.000	100,0	9,1	89.540	100,0	17,6	137.030	100,0	13,3	971.420	100,0
	1977	13,1	691.160	100,0	11,0	148.700	100,0	13,3	101.450	100,0	16,8	159.990	100,0	13,4	1.101.300	100,0
	1978	20,6	833.200	100,0	-1,9	145.900	100,0	16,6	118.300	100,0	13,5	181.650	100,0	16,1	1.279.050	100,0
	1979	22,3	1.018.600	100,0	45,9	212.800	100,0	22,1	144.500	100,0	23,6	233.550	100,0	25,8	1.609.450	100,0
	1980	16,9	1.190.700	100,0	40,4	298.800	100,0	17,8	170.200	100,0	28,0	298.900	100,0	21,7	1.958.600	100,0
	1981	-1,1	1.177.200	100,0	-7,1	277.700	100,0	3,3	175.800	100,0	1,4	302.950	100,0	-1,3	1.933.650	100,0
	1982	-5,1	1.117.000	100,0	-20,8	219.850	100,0	4,7	184.103	100,0	-3,6	291.947	100,0	-6,2	1.812.900	100,0

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL GATT

Miguel A. DIAZ MIER

Un análisis del futuro de una institución necesariamente ha de pasar por el balance de los éxitos y los fracasos de la misma en los períodos anteriores. Ello puede explicar en cierta medida las consideraciones que al respecto se hagan, si bien, en cualquier caso, el riesgo de error es crecido. En el caso, del GATT, tal análisis evidentemente ayuda a suministrar una respuesta a varias cuestiones de interés actual que cabe deducir de los diversos artículos contenidos en este número de PAPELES: ¿ha pasado la hora del multilateralismo?; ¿es eficaz el sistema para hacer frente a los retos del proteccionismo y las nuevas orientaciones comerciales?; ¿habría que pensar en un nuevo orden comercial del fin de siglo?; ¿cuál es el grado de discrepancia entre principios y práctica?

Cuando se aborda en profundidad el tema GATT se encuentra lo que, con afortunada expresión, ha denominado el profesor Jackson un «mosaico». En efecto, bajo las mismas siglas conviven al menos cuatro importantes conceptos: un marco para llevar a cabo negociaciones comerciales, un conjunto de reglas o principios que inspiran los intercambios internacionales de mercancías, un acuerdo comercial y una organización internacional *sui generis*. Esta amalgama, que se traduce en la práctica en el predominio de unos aspectos sobre otros, se ha visto reflejada en una enorme cantidad de documentos y en una peculiar forma de expresión: la denominada «teología» del GATT, que comprende aspectos jurídicos, económicos, comerciales, de técnicas de negociación, etc., no fácilmente asequible.

En estas mismas páginas se exponen unas ciertas ideas sobre las negociaciones comerciales anunciadas para este año. Detrás de ellas quedan una serie de experiencias pasadas que pueden contribuir a arrojar ciertas luces en la materia. Nace el GATT en una etapa en que se considera que los derechos arancelarios son el principal obstáculo a la libertad de intercambios comerciales. La eliminación o reducción de los mismos, en consecuencia, ha constituido el principal objetivo de las rondas anteriores, desde 1947 a 1979. Y, efectivamente, el examen de los derechos nominales de los principales países comerciales del mundo muestra para productos industriales cifras cer-

canas al 5% como media, aun con ciertas «crestas» para productos tales como los siderúrgicos o los textiles.

No ocurre lo mismo en el caso de las restricciones cuantitativas, y sobre todo en el de las diversas formas modernas de protección extraarancelaria en los dominios industriales y, sobre todo, agrícolas. Cuarenta años después de su creación, solamente en la Ronda Tokio (1973-79) se abordaron cuestiones relativas a los procedimientos de las distintas naciones para el establecimiento de derechos antidumping, licencias de importación, valor en aduana, obstáculos técnicos al comercio, compras gubernamentales, elaborándose una serie de códigos o acuerdos. En ellos, básicamente se indica la necesidad de someter las legislaciones nacionales a ciertas normas. El hecho de que, por una parte, no todos los países hayan aceptado tales códigos y de que las legislaciones anteriores a su entrada en vigor no sean consideradas ha limitado grandemente su alcance.

Por otra parte, y como es sabido, el GATT nació como un acuerdo provisional pactado entre diversas naciones que negociaban la creación de una Organización Internacional de Comercio paralela al Fondo Monetario y al Banco Mundial.

Ello se ha traducido también en que muchos de los conceptos que están recogidos en él no hayan sido definidos con mucha precisión, cuestión que hoy en día tampoco es fácil. Esta indefinición ha hecho que se haya dejado a la práctica, y sobre una base caso a caso, la resolución, de acuerdo con las circunstancias, de lo que haya de entenderse por productos similares, origen de las mercancías, etc. Y, aunque exista un cuerpo doctrinal importante que tiende a homogeneizar ciertas ideas, aún se plantean con frecuencia cuestiones de interpretación.

En el terreno de los principios, igualmente se ha producido una evolución importante. El GATT descansa sobre dos: el de nación más favorecida y el de igualdad de trato. El primero de ellos, definido como la extensión a todo país participante en el Acuerdo de las ventajas que en materia de reducciones de derechos arancelarios u otros pudieran concederse dos países partes del mismo Acuerdo, ha sufrido serias críticas debido a las asimetrías que en la práctica ha producido para los países en desarrollo. En efecto, al tener que compensar las ventajas obtenidas y ser su capacidad negociadora muy limitada, obligados a pagar en forma de reducciones de derechos arance-



Sesión final de la Ronda Kennedy, donde se aprobó el Sistema de Preferencias Generalizadas.

larios, u otras, las ventajas (en forma de mejor acceso a los mercados) que obtuviesen para sus limitados productos de exportación, que por otro lado no han encontrado fácil dicho acceso a los mercados de los países más adelantados, han quedado en una posición desventajosa.

Por ello, primero de hecho y más tarde con pleno reconocimiento jurídico, se ha restringido el alcance del principio con la denominada «cláusula de habilitación» en virtud de la cual los países en desarrollo no otorgan concesiones de alcance equivalente a las que pueden presentar los países adelantados.

El principio de la igualdad de trato —o de no discriminación— entre productos nacionales y extranjeros ha constituido el corazón del GATT, que debía inspirar las normas nacionales en base a las cuales se habrían de llevar a cabo las operaciones comerciales internacionales. Pues bien, junto a las numerosas excepciones que el propio texto del Acuerdo recoge, lo cierto es que no se ha aplicado en su integridad. Ello se debe a que los artículos que lo recogen, y que forman la parte II del texto, no han sido aceptados por los países firmantes, salvo en la medida en que fuesen compatibles con su legislación vigente (en el momento de su adhesión). Por otro lado, solamente tras la finalización de la ronda Tokio, y con las limitaciones antes indicadas, se han desarrollado algunos de dichos artículos, quedando pendientes de mayores precisiones gran número de cuestiones, de las que constituyen un buen ejemplo las medidas de salvaguardia.

El mecanismo institucional al que ha dado lugar la administración del Acuerdo ha sido considerado por los especialistas como algo especial. Como un acuerdo comercial que alcanza a las naciones, impone derechos y obligaciones y se obtienen de él ventajas y beneficios. Pues bien, la capacidad para interpretarlo, así como la de concesión de exenciones parciales o totales corresponde a los propios países firmantes (las partes contratantes). Como éstas no pueden estar continuamente reunidas al nivel de decisión administrativo adecuado, se han ido desarrollando una serie de órganos de trabajo de distinto nivel que efectúan labores que habrán de someter a dichas partes, produciéndose lógicamente retrasos.

En este orden de cosas, tiene un especial significado el mecanismo de solución de diferencias, que permite, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, llegar a sancionar a un país considerado como infractor de las normas (el caso más frecuente es que una disposición comercial adoptada por un país perjudique los derechos o las ventajas de otro u

otros) con la retirada de beneficios de alcance equivalente. Aunque sólo en contadas ocasiones se haya llegado a este extremo, y la solución más frecuente sea la eliminación por parte del país infractor de la disposición que vulnera derechos, lo cierto es que el mecanismo ha sido muy utilizado, aunque se le critique la lentitud del procedimiento, al ser las partes contratantes las que hayan de tomar finalmente la decisión.

Por último y, como un acuerdo al que llegan diferentes naciones, sin duda las tensiones de fuerza que se registran en su origen y su desarrollo contribuyen a hacer más difícil el conocimiento y la aplicación. Nacido con el predominio de una filosofía anglosajona (recuérdese que fue en 1947 cuando se negoció), las incorporaciones de Japón, la CEE, los países del Este y sobre todo de los países en desarrollo, con problemas específicos muy distintos a los originales firmantes, harían necesarias soluciones parciales llevadas a cabo con una alta dosis de pragmatismo, pero que contribuirán al incremento de la complejidad. No debe olvidarse que el texto original apenas ha sufrido alteraciones, la más importante de las cuales fue, sin duda, la inclusión, en 1966, de una parte IV destinada a considerar los problemas de los países en desarrollo.

Esta incursión, necesariamente breve, por el sistema GATT, pone de relieve una serie de características que condicionan, en una u otra dirección, su futuro.

Destaca, en primer lugar, la complejidad del mismo, que se traduce en la práctica en la impresionante masa de documentos, experiencias, soluciones parciales, actos jurídicos, compromisos, entendimientos, etc., que ha de abordar quien estudie esta cuestión. Realizar una simplificación constituye, sin duda, un deseo de difícil puesta en práctica.

En segundo término, podría indicarse como nota distintiva la asimetría de las posiciones. Ello se ha traducido tanto en el deseo de un cierto número de países de reforzar las disciplinas que ha introducido en el comercio mundial, extendiéndolas, por ejemplo, al comercio de servicios, como en las situaciones de inferioridad relativa en que se encuentran los países en desarrollo.

Como aspecto clásico del sistema se ha indicado su flexibilidad para adaptarse a los cambios y a las circunstancias. Si bien ello es cierto —y buena prueba la constituye la presencia de un creciente número de países— también lo es que esta flexibilidad no se traduce en la necesaria rapidez para hacer frente a los desafíos de un mundo comercial en mutación acelerada.

Igualmente se ha indicado que el pragmatismo —en los procedimientos, en la

toma de decisiones, en la interpretación de los textos, etc.— constituye un aspecto importante que debe ser considerado de cara al futuro. En este sentido, debe señalarse que la presencia de elementos políticos en el funcionamiento del GATT es relativamente pequeña, y que las técnicas de negociación que se alejan de consideraciones que no sean las económicas se han mostrado más eficaces que las de otras organizaciones supranacionales de corte más clásico (por ejemplo, el caso de la UNCTAD).

En el plano de los principios, se ha señalado que el sistema GATT no es universal, esto es, que no integra la totalidad de los países que forman parte de las Naciones Unidas, si bien esta tendencia se ve contrarrestada por la presencia de los principales países comerciantes del mundo.

Las críticas más agudas van dirigidas, desde el punto de vista económico, a diferentes aspectos que se encuentran en el nacimiento del sistema. Una de las hipótesis de partida es la estabilidad de los tipos de cambio, presupuesto que, tras muchas alteraciones, no corresponde a la realidad actual. Otra, la consideración de los derechos arancelarios como principal forma de protección de los países, concepto que choca con la pluralidad y complejidad de las actuales medidas y presiones proteccionistas internas e internacionales. Finalmente, la consideración de una filosofía liberal en el comercio internacional, que se traduciría en la intervención limitada de los poderes públicos, se enfrenta con la realidad de la existencia de las que se han denominado economías «dirigidas» y con las protecciones exigidas para diferentes sectores económicos (agricultura, textil).

Por último, debería indicarse que en los últimos años, y bajo diversas formas, el sistema sufre la erosión que producen las nuevas tendencias hacia el bilateralismo. Con cierta ironía, se ha señalado que una serie de acuerdos de zonas de libre cambio (los comunitarios, los de Estados Unidos con ciertos países como Israel o Canadá, etc.) podría configurar una imagen nueva del mundo comercial basado en un pequeño número de grandes áreas comerciales con ventajas especiales para los integrantes de ellas.

Todos estos datos —y otros que podrían añadirse en un examen pormenorizado de estas cuestiones— hacen que la cuestión del futuro del sistema sea considerada con cierta preocupación, no exenta de anécdotas académicas y políticas, que marca un énfasis especial en la interrelación de los problemas de crecimiento, monetarios, financieros, fiscales y comerciales, entre otros, en un mundo cada vez más interdependiente y

en proceso de transformación tecnológica enormemente rápido.

Las soluciones pasan, en efecto, por la voluntad de cooperación entre naciones y pueblos, como requisito que destaca, al lado de los aspectos más críticos del sistema —que existen, sin duda—, los logros del mismo. Se ha conseguido una prosperidad sin precedente en la historia del mundo (ciertamente, con sus grandes sombras) y frente a las batallas comerciales que caracterizaron un período no tan remoto de la historia de la humanidad como fue el de los años 30 se han sometido a reglas las relaciones económicas. Alguien ha señalado que de no existir el GATT hubiera habido que inventarlo.

Los aspectos polémicos del sistema que estas líneas han intentado presentar evidentemente muestran luces y sombras en grado menor o mayor según cual sea el criterio elegido para el análisis. Sin duda, la complejidad, la falta de respuesta rápida a situaciones cambiantes, etc., han de ser aspectos a corregir, pero la seguridad y disciplina del tráfico comercial, la búsqueda de soluciones pragmáticas y negociadas entre partes diferentes constituyen experiencias muy dignas de ser tenidas en cuenta en el futuro.

Posiblemente una institución que parte de todos estos precedentes, corrigiendo en la medida de lo realista defectos, abierta a problemas de toda clase de países, constituya un objetivo de difícil realización inmediata sin la voluntad de cooperación antes indicada. A corto plazo, cabe pensar en un GATT que incorpore y digiera los resultados de una nueva ronda de negociaciones, y que habrá de plantearse a un plazo medio la propia mejora en cuanto a la simplificación de sus procedimientos, en el que exista una participación de naciones que sea proporcional en cuanto a obligaciones y beneficios a sus situaciones económicas, y con agilidad suficiente para afrontar los retos de los comienzos del próximo milenio. Que esa institución se llame como el actual GATT, como la nonata Organización Internacional de Comercio o, como en ciertas propuestas se ha señalado, el GATT-Plus, es la cuestión de menor importancia.

NOTA

(*) A efectos de evitar una excesiva proliferación de citas, cabe señalar que estas reflexiones están basadas en el análisis de la documentación de las instituciones internacionales, tales como el GATT, la UNCTAD, el FMI y la OCDE, así como en la bibliografía actualizada que se recoge en la tesis doctoral del autor (Edit. de la U. Complutense). Naturalmente, los errores en que pueda haberse incurrido son de su propia responsabilidad.

vase, con claridad, en la industria de semiconductores (23). Esa industria ha permitido desarrollar, continuamente, los computadores y el sector de telecomunicaciones y presenta unas características singulares: pese a incorporar un número cada vez mayor de circuitos integrados, su precio se reduce rápidamente, a consecuencia de los avances tecnológicos, lo que hace que su utilización sea cada vez más amplia; su coste de transporte es muy reducido con relación a su precio de venta, puesto que oscila entre el 1% y el 2,5% de este último; por tratarse de productos intensivos en investigación, los diseños básicos no pueden llevarse a cabo sino en países muy desarrollados. En realidad son dos los países que dominan ese mercado —Estados Unidos y Japón— y la división internacional de la industria tiene mucho que ver con la competencia entre los dos. Ante la competencia japonesa, derivada de sus menores costes de producción, las empresas norteamericanas empezaron, en los años sesenta, a desplazar la actividad de montaje de los semiconductores a zonas de salarios bajos: Fairchild, una de las grandes productoras norteamericanas, creó, en 1961, una compañía filial en Hong-Kong para exportar al mercado norteamericano, una decisión que las demás empresas norteamericanas fueron repitiendo en los años siguientes. También, a la búsqueda de menores costes, las propias empresas japonesas hicieron lo mismo, puesto que para seguir exportando al mercado norteamericano tenían que competir no con los niveles de salarios estadounidenses, sino con los de Hong-Kong, Corea, Taiwan o Méjico. Además de ello, y para situarse en los mercados

europeos, con barreras aduaneras más altas, también las grandes productoras de los dos países abrieron filiales en los principales países europeos, asociándose, por lo general, a las industrias nacionales. Como resultado de esos movimientos, precipitados por la competencia mutua, la industria de semiconductores está, en la actualidad, notablemente diseminada, y tanto los países asiáticos como los latinoamericanos cuentan con filiales de empresas norteamericanas o japonesas. Naturalmente, las presiones proteccionistas cuentan poco en este campo, porque las propias multinacionales, que reexportan a sus países de origen parte de la producción obtenida en sus filiales extranjeras, se encargan de mantener los mercados abiertos. Algo que sucede también en otras muchas actividades industriales, dominadas por empresas multinacionales, y en las que el producto final se integra a partir de componentes fabricados en muy distintos países. Esa especialización intraindustrial no se alcanza por igual en todos los campos de la producción industrial, porque depende mucho de la homogeneización del producto, de los costes de transporte de los semitransformados y, también, de las exigencias del control de calidad, pero se observa una clara, tendencia a la expansión; tanto es así que, en muchos países subdesarrollados, han ido surgiendo zonas especialmente dedicadas a ese tráfico de perfeccionamiento (*Export Processing Zones*), que no son sino apéndices exteriores de las compañías multinacionales en los que se aprovechan los bajos salarios del país receptor. En 1977, por ejemplo, las filiales internacionales de las grandes empresas no financieras norteamerica-

nas enviaron a sus centrales en Norteamérica más del 80% de su producción (24). No es aventurado, pues, afirmar que esa estrategia de las grandes empresas, que sigue el ciclo de producto y que, gradualmente, abarca círculos geográficos más amplios, enfría las tentaciones protectoras y sostiene las corrientes internacionales de comercio.

6. UNA CONTRADICCION QUE DEBE SER ADECUADAMENTE TRATADA

El mundo económico se está adelantando, desde el comienzo de la crisis, en un clima protector que tiene tras de sí dos razones fundamentales: el lento crecimiento, y por consiguiente las altas tasas de paro, de las economías nacionales y la creciente intervención de los gobiernos en la actividad económica. Todos las demás razones que se han resumido en este trabajo están, de una u otra forma, ligadas a esos dos. Cuando la actividad económica renquea, y hay bolsas de paro en todos los sectores de la actividad económica, resulta difícil ignorar las peticiones de mayor protección, y el gobernante se ve naturalmente inclinado a concederlas: al fin y al cabo, el efecto de la protección, por débil que sea, se deja sentir inmediatamente, mientras que su coste, por elevado que resulte, se difumina en el espacio y en el tiempo. El lento crecimiento es, por definición, el mejor caldo de cultivo para que la tentación protectora se desarrolle, y si, como ocurre en la actualidad, pocas economías logran superar las cotas de crecimiento mínimo, esa tentación se hace gene-

ral y va enarenando todos los mecanismos que impulsan el libre comercio. La generalizada intervención pública en la vida económica acelera los reflejos protectores por dos vías. Por una parte, porque acentúa la viscosidad del mecanismo productivo y lo hace menos apto para afrontar los cambios de ventajas comparativas que, de forma acelerada, se producen en la economía internacional: mientras los gobiernos puedan sostener, financieramente, los sectores sin futuro, aunque ello aumente el gasto y el déficit del conjunto de la sociedad, ¿para qué cambiar? Pero, además de ello, un Estado interventor, que va poco a poco sustituyendo el juego del mercado por las decisiones públicas en todas las áreas económicas, no tiene demasiadas razones que alegar para no intervenir, también, el comercio exterior; además, las fibras nacionalistas responden mucho más a los reclamos de esta índole, puesto que parece más sencillo, en principio complacer a los sectores productivos nacionales, que rechazar las peticiones nacionales y complacer así a los «otros», en defensa de una teórica eficacia productiva. El comercio internacional se expandió rápidamente de 1950 a 1975 porque la mayor parte de las economías logró tasas de expansión altas y continuas y, aún así, los canales del comercio mundial fueron perdiendo agilidad porque el aumento de las intervenciones nacionales fue obstaculizando su acción; tan pronto como los ritmos de crecimiento disminuyeron, las presiones protectoras comenzaron a hacerse notar con fuerza y a cerrar puertas al comercio.

Las puertas no se han cerrado, tan sólo entornado, porque

la memoria histórica es aún lo suficientemente fuerte como para recordarnos adónde puede llevar la protección extrema, pero, sobre todo, porque la elevada interdependencia mundial hace casi imposible ni siquiera intentarlo: cada país está engranado a los demás, desde el punto de vista productivo, y las grandes empresas han alcanzado un grado tal de especialización intraindustrial que el cierre de las fronteras económicas cuartearía los cimientos de toda la economía internacional. Por eso, la protección no supera determinados límites y resulta, también, ser una protección administrada.

A medio plazo, no parece que las dos principales fuerzas contrapuestas —intervención e interdependencia— vayan a perder sustancia. Pese a la contundencia del pensamiento neoliberal, y a los probados costes de la intervención, resulta difícil pensar que las economías de mercado vayan a quedar aligeradas de intervenciones, porque los múltiples intereses ligados a esta intervención, tanto privados como públicos, cederán muy difícilmente terreno ante las propuestas liberalizadoras. Ni tampoco es previsible que las diferentes economías vayan a ser cada vez más autónomas; al contrario, la técnica moderna, al empequeñecer el mundo, lo hará cada vez más interdependiente. La contradicción, pues, no podrá resolverse, y lo único que cabe proponer es todo aquello que tiende a suavizarla en lugar de a enconarla: en suma, una mayor coordinación de las políticas económicas.

Cualquier analista de los problemas internacionales sabe, hoy, que los tiempos de las políticas económicas autónomas

han pasado ya, que los desequilibrios de un país tienden a transmitirse a los demás; en suma, que el ciclo económico es cada vez más universal y sincrónico. Intensificar la coordinación de esas políticas, y especialmente las de los grandes países, supone un paso previo para eliminar tensiones internacionales y para regular las corrientes de comercio internacional. Todos los esfuerzos legales que se realicen para eliminar trabas a ese comercio serán complementos importantes —y, en ese sentido, los nuevos rumbos del GATT, a los que se hace referencia en los dos grandes recuadros que se incluyen en este trabajo, deben ser estimulados y apoyados—, pero la clave de bóveda que permitirá aumentar las corrientes comerciales no es otra sino la coordinación mencionada. Es decir, pactar, implícitamente, a escala internacional, el cambio de ventajas comparativas.

NOTAS

(1) Datos que figuran en la introducción de William CLINE a *Trade Policy in the 1980's*, compilación de William Cline, Institute for International Economics, Washington, 1983.

(2) J. M. JEAMNENEY. «Allocution d'ouverture», en *Le protectionnisme*, compilado por B. LASSUDRIE-DUCHÈNE y J. L. REIFFERS. Económica, París, 1985.

(3) Una buena descripción del nuevo proteccionismo figura en el trabajo de B. HINDLEY y E. NICOLAIDES, *Taking the New Protectionism Seriously*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1983.

(4) Para mejor comprender el impacto del déficit público sobre el déficit comercial de USA, véase el artículo de Martin FELDSTEIN: «American economic policy and the world economy», *Foreign Affairs*, verano de 1985.

(5) Véase, sobre este punto, Gardner PATTERSON: «The European Community as a Threat to the System», en *Trade Policy in the 1980's*, compilado por W. R. CLINE, Institute for International Economics, Washington, 1983.

(6) Un feroz ataque contra la política agrícola común y sus múltiples inconvenientes figura en el dictamen realizado por el Kronberger Kreis del Instituto de Frankfurt; *Exigencias de un nuevo ordenamiento agrícola para Europa*, Instituto de Dirección y Organización de Empresas, Universidad de Alcalá de Henares, 1985.

(7) Como ponen de manifiesto los dos trabajos siguientes: Gary R. SAXONHOUSE: «The Micro and Macroeconomics of Foreign Sales to Japan», en *Trade Policy in the 1980's*; M. FOUQUIN y L. MAUTORT: «L'auto-protection de l'industrie japonaise», en *Le protectionnisme*.

(8) Véase artículo citado de FOUQUIN y MAUTORT.

(9) Raúl PREBISCH: «La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo», *Revista de la CEPAL*, n.º 26, agosto de 1985, pág. 88.

(10) Aunque el trabajo de Susan STRANGE —«Protectionism and World Politics»— que figura, traducido, en este número de *Papeles*, no se limita a este punto, su argumentación general descansa en esa idea.

(11) OCDE, *Coûts et avantages des mesures de protection*, París 1985, cap. 10.

(12) Véase, por ejemplo, Ch. KINDLEBERGER: *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973; R. GILPIN, U. S., *Power and the Multinational Corporation: the Political Economy of Foreign Direct Investment*, Basic

Books, New York, 1975; S. KRASNER «State Power and the Structure of International Trade», *World Politics*, abril, 1976.

(13) Véase su «The Hegemon's Dilemma», *International Organization*, vol. 38, n.º 2, primavera 1984.

(14) Art. cit., págs. 365 y 366.

(15) Toda la argumentación figura en su libro *The Myth of Free Trade. Patterns of Protectionism since 1945*, Basil Blackwell, Oxford, 1985.

(16) *Ibidem*, pág. 159 y siguientes.

(17) *Ibidem*, pág. 182.

(18) Su trabajo más conocido, sobre este tema, es *Pour un nouveau protectionnisme*, Seuil, París, 1978. Véase, en especial, «Le protectionnisme de zone», en la recopilación mencionada de LASSUDRIE-DUCHÈNE y REIFFERS.

(19) Jan TUMILIR: «The World Economy Today: Crisis or a New Beginning?» *National Westminster Bank Quarterly Review*, agosto 1983. La corta presentación de este tema está entresacada de su trabajo.

(20) Según la exposición de Frieder ROESSLER, «Scope, Limits and Functions of the GATT», *The World Economy*, septiembre 1985. Los problemas con los que tropieza el GATT pueden también encontrarse en el trabajo clásico de JACKSON, «The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System», *Journal of World Trade Law*, marzo-abril 1978 y, asimismo, en el resumen del *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1984* de la UNCTAD, Nueva York, 1985.

(21) Friede ROESSLER, art. cit., págs. 297 y 298.

(22) Opinión sostenida por W. CLINE: véase su *Exports of Manufactures from Developing Countries*, The Brookings Institution, 1984. Tienen especial importancia los capítulos 1 y 4.

(23) Las ideas y datos aquí contenidos proceden del trabajo de Kenneth FLAMM: «Internationalization in the Semiconductor Industry», incluido en *The Global Factory*, compilación de J. GRUNWALD y K. FLAMM, The Brookings Institution, 1985.

(24) Dato contenido en Mark CASSON et al., *Multinationals and World Trade. Vertical Integration and the Division of Labour in World Industries*, Allen L. Unwin, Londres, 1986, pág. 37. Sobre este punto hay que mencionar, también, los trabajos de J. M. FINGER, «Tariff Provisions for Offshore Assembly and the Exports of Developing Countries», *Economic Journal*, marzo, 1985, y «Trade and Domestic Effects of the Offshore Assembly Provision in the U. S. Tariff», *American Economic Review*, septiembre, 1976.