



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

***EL DEBATE LIBRECAMBIO-PROTECCION
A FINALES DEL SIGLO XX***

***Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y
Financieras del Académico Numerario electo***

EXCMO.SR.DR.DON FRANCISCO GRANELL TRIAS

***Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales
Director de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea
Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad
de Barcelona***

en el acto de su recepción el 19 de enero de 1995

Excelentísimo Señor Presidente,
Excelentísimos Señores académicos,
Excelentísimos e Ilustrísimos Señores,
Señoras y Señores,

Cuando la Secretaría de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras me notificó que el Pleno de la Corporación del 18 de febrero de 1993 había decidido admitirme como Académico Numerario Electo y que debía elaborar un trabajo de ingreso con objeto de pronunciar, en su día, el Discurso de recepción como Académico, pasaron por mi mente toda una serie de sentimientos e ideas.

Sentimiento, en primer lugar, de gratitud profunda hacia los miembros de la Real Academia por el gran honor que me han dispensado acogiéndome como académico y haber votado favorablemente mi propuesta de ingreso. Sentimiento de agradecimiento, después hacia quienes desde mi entorno familiar y mis diferentes entornos académicos y profesionales me han permitido llegar a esta elección. Sentimiento nostálgico motivador, por último, a la figura de mi padre que fue nombrado en un ahora ya lejano 23 de enero de 1955 socio colaborador de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Barcelona. Su ejemplo ha sido, para mí, un estímulo que sería desagradecido no recordar en este momento.

Pero si este antecedente fue un motivador inicial importante, el fluir de mi vida cotidiana se ha visto extraordinariamente facilitado en su vertiente profesional y académica por la predisposición de mi mujer, Ernestina, a ocuparse de la mayoría de las funciones que toda familia con tres hijos comporta. Sin su comprensión difícilmente hubiera podido hacer misiones al extranjero de la mano de diferentes organizaciones y corporaciones nacionales e internacionales y difícilmente hubiera podido dedicar muchas horas nocturnas y en fines de semana a preparar los títulos, libros y artículos que han ido - poco a poco - completando mi curriculum hasta hacerme acreedor al Sillón de la Academia que ahora se me ofrece gracias a la benevolencia de los que, desde ahora, son mis compañeros de Corporación.

En el momento de la notificación empezaron a agolparse, al mismo tiempo, en mi cerebro muchas ideas respecto a lo que podría o debería ser el trabajo elegido para mi discurso de ingreso en la Academia.

Para alguien como yo que desde la Cátedra Universitaria de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona, que ostento, está acostumbrado a ayudar a los alumnos a encontrar temas para trabajos y tesis, encontrar un tema no debía revestir excesivos problemas.

El problema venía, sin embargo, porque trataba de encontrar un argumento que tuviera una especial significación en los momentos presentes pero que tuviera, además, sentido en la trayectoria de mi vida profesional y académica.

Desde este punto estaba claro que debía buscar un tema de carácter internacional pues mi dedicación a las cuestiones de economía y sociedad interna se han limitado a las circunstancias de mi trabajo en la Cámara de Comercio e Industria de Barcelona o a la presidencia de la Joven Cámara barcelonesa o a ciertas preocupaciones como miembro de la Junta del Círculo de Economía o miembro del primer Consejo de Redacción de la Revista Económica de Catalunya.

El resto de mi trayectoria profesional y académico abonaba la línea internacionalista: desde la promoción del Comercio exterior ejercitada desde el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, desde la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona o desde el Departament de Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya, pasando por mi labor como Director en la Comisión Europea, todo iba en una línea que se confirmaba, además, con mi dedicación académica y a la enseñanza en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona o en el Centro de Estudios de Economía Internacional.

Después de mucho meditar elegí el tema "El debate librecambio/protección a finales del siglo XX" que me pareció sintetiza muchas de las polémicas que están hoy en día presentes en todos los frentes de la controversia económica, política y social y mas en estas fechas en que estamos asistiendo a la puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio.

En una etapa en que el progreso tecnológico incide sobre los niveles de desempleo y en que la opinión pública está fragilizada por los problemas de la desocupación, la posición de patronos y obreros en relación a la polémica librecambio/protección ha incorporado nuevos elementos de diálogo en la materia al tiempo que temas tan variados como el dumping social, ecológico y monetario, el debate sindical, las expectativas empresariales en países pobres y ricos, las decisiones de inversión de empresas domésticas y empresas transnacionales, las opciones de educación y reciclaje profesional en nuestra sociedad, las posibilidades de exportación e importación y, hasta, los planes de ajuste Estructural pilotados por Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional o - mas allá aún - muchas de las cuestiones de la integración económica regional en esquemas tan diversos como la Unión Europea o el Mercosur todo se ve connotado por el debate librecambio/protección.

Y este se ha hecho especialmente virulento en la última fase de la negociación de la Ronda Uruguay del GATT de la que ha salido la Organización Mundial del Comercio y - hasta - en el debate sobre la ampliación presente y las eventuales ampliaciones futuras de la Unión Europea o en todo el proceso de ratificación del Acuerdo por el que se ha creado la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

Sin duda otros temas hubieran, también, podido combinar la actualidad de la vida internacional con la necesaria caracterización de un discurso de ingreso a la Real Academia pero el que he elegido me permite hacer consideraciones de teoría pura del comercio internacional, cuestiones monetarias y de balanza de pagos y hasta - en el contexto de la realidad actual del debate en el seno de varias organizaciones económicas internacionales - consideraciones laborales, sociales y de derechos humanos; consideraciones medioambientales y consideraciones de política comercial y monetaria.

Permítanme, por todo ello, que pase a desarrollar el tema citado que he elegido para el discurso de ingreso que, de acuerdo con el Reglamento de esta Academia, es preceptivo para incorporarse a ella, en la esperanza de que con él contribuiré al diálogo científico que esta Corporación, bajo el patronazgo de S.M. el Rey, tiene encomendada.

Ello lo haré haciendo, primero, un somero repaso del debate teórico librecambio protección para ver, después sucesivamente, la aplicación práctica del proteccionismo actual, la realidad de la interdependencia mundial y el grado de regulación que admite, los resultados de la Ronda Uruguay -que han llevado a la creación de la Organización Mundial del Comercio- en lo que estos tienen de transformadores del sistema mundial de protección no solo en comercio de bienes (Acuerdo GATT) sino en la regulación de los Servicios (Acuerdo GATS) y la protección de la propiedad de la Propiedad Intelectual asociada al comercio (Acuerdo ADPIC) para llegar, finalmente, a la conclusión de que el debate librecambio-protección se está transformando en un debate sobre el intervencionismo de las administraciones públicas, en la medida en que éstas tienen unos medios de actuación muy superiores a las que tenían cuando el debate sobre el viejo proteccionismo estuvo en su apogeo.

I.
LA PERSPECTIVA TEORICA
DEL DEBATE
LIBRECAMBIO-PROTECCION

El debate sobre libre cambio y protección es uno de los más tradicionales en la Ciencia Económica.

Desde que los mercantilistas lanzaron la cuestión del atesoramiento de reservas como medida de la riqueza a principios del siglo XVII o desde que el Colbertismo se lanzó a la industrialización de Francia para influir en la posición internacional de su país, la idea proteccionista e intervencionista ha estado siempre vigente.

Lo mismo ha ocurrido respecto a la línea librecambista desde que los fisiócratas lanzaron sus ideas sobre el orden natural y la armonía y desde que los clásicos abogaron por la especialización de las producciones, la libertad de comercio y la compatibilidad de intereses entre las naciones.

No es mi intención entretenerme aquí sobre autores que forman parte, hoy, del acervo de la historia de las doctrinas económicas que hemos heredado de precedentes generaciones pero que poco tienen que ver, ya, con los problemas actuales de nuestra realidad económica, social, monetaria y tecnológica contemporánea.

Sin embargo, me parecería absurdo no iniciar la cuestión del debate sobre libre cambio y protección sin una breve incursión a lo que constituye la historia de la Teoría del Comercio internacional.

a) Las teorías clásicas

Un denominador prácticamente común en la evolución teórica desde los clásicos y hasta hace relativamente pocos lustros ha sido que el comercio internacional genera ganancias para todas las partes implicadas con independencia de si la división internacional de actividades o producciones se explica por la Ventaja Absoluta derivada de las ideas de Adam Smith en su Investigación sobre la Riqueza de las Naciones (1776), por la ventaja comparativa derivada de la productividad diferenciada del trabajo consecuencia de funciones de producción distintas, tal como explicó por primera vez David Ricardo en el capítulo VII de sus Principios de Economía Política y Tributación¹ (1817), o si se sigue de la diferente dotación de recursos con funciones de producción iguales de acuerdo con lo establecido en el modelo Heckscher-Ohlin².

Los modelos clásicos y neoclásicos se basaban - de acuerdo con la sistematización de Paul A. Samuelson³ en la existencia de unos supuestos muy restrictivos de mercados en equilibrio y en competencia perfecta, de rendimientos constantes en relación con las variaciones proporcionales de todos los factores y en la existencia de una escala de preferencias ordinal para cada sujeto al tiempo que en la existencia de unos precios internacionales relativos a los que cada país puede comprar y vender en cantidades ilimitadas. Con todos estos supuestos Samuelson concluía que "aunque no puede demostrarse que cada sujeto se vea beneficiado por la apertura del comercio, a través del comercio cada sujeto puede verse beneficiado pues los sujetos que deseen comerciar tienen siempre la posibilidad de comprar a los sujetos que se oponen al comercio con el resultado final de que todo el mundo saldría beneficiado. Ello implica, ni más ni menos, que la autarquía no puede ser la situación óptima y el comercio exterior coloca a un país en una situación mejor, con una frontera de posibilidades de consumo más alejada y una frontera de posibilidades de utilidad también más alejada⁴ gracias a las ganancias de intercambio y de especialización.

¹Cualquiera de los manuales universitarios al uso sobre Historia del Pensamiento Económico, Teoría Económica o Economía Internacional sirve para seguir este planteamiento de las primitivas teorías clásicas. El manual que analiza el planteamiento clásico con consideración de las realidades actuales en que se vive la interdependencia mundial bajo un prisma más moderno es: P. Krugman and M. Obstfeld (1993): Economía Internacional: Teoría y Política, Madrid, Mc Graw-Hill, 2a edición.

²Eli Heckscher: The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income (artículo de 1919) reproducido en H.S. Ellis y L.A. Metzler: Ensayos sobre la Teoría del Comercio Internacional, Mexico, FCE, 1953; Bertil Ohlin: Interregional and International Trade, Cambridge, Harvard University Press, 1933.

³Paul A. Samuelson: The gains from International Trade, artículo (de 1939) reproducido en H.S. Ellis y L.A. Metzler: Ensayos sobre la Teoría ... (op. citada).

⁴Paul A. Samuelson: Reconsideración de las Ventajas del Comercio Internacional (artículo

Autores clásicos y neoclásicos admitieron algunas excepciones al libre comercio puro y autores como Alexander Hamilton, John Stuart Mill y Friedrich List aceptaron argumentos proteccionistas en favor de lo que hoy denominaríamos industrias nacientes que comportaban la aceptación teórica o, al menos, práctica de la protección aduanera⁵ lo cual está a la base de muchos de los planteamientos que han llegado a poner en riesgo la liberalización mundial actual⁶.

El problema, sin embargo, de los modelos clásicos explicativos de los efectos beneficiosos del libre comercio, estribaba en lo restrictivo de los supuestos en los que se basaban y que no se corresponden a la realidad actual de un mundo cargado de relaciones de interdependencia conflictuales, con presencia de cárteles y empresas transnacionales con prácticas muy alejadas de la competencia pura y perfecta, con problemas de diferenciación de productos y ciclos tecnológicos de intercambio desigual centro-periferia y con desequilibrios en la economía interna y en las relaciones exteriores con - además - un creciente desequilibrio entre flujos comerciales y financieros en que el capital ya no es un factor de producción como los demás sino un factor - a veces - de distorsiones importantes en las transacciones entre naciones.

de 1962) y Murray C. Kemp: El beneficio del Comercio Internacional, (artículo de 1962), inicialmente aparecidos en el ECONOMIC JOURNAL y reproducidos en Luis Lerena y Julio Viñuela: Lecturas de Economía Internacional, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1974.

⁵O. Bajo: (1991): Teorías del Comercio Internacional, Barcelona, Antoni Bosch ed.

⁶J. Bhagwati: (1991): The World Trading System at Risk, Princeton University Press.

b) Las nuevas teorías

En estas condiciones han aparecido nuevas teorías sobre el comercio internacional que han añadido nuevos parámetros al debate librecombio/protección al introducir nuevos elementos explicativos al intercambio entre los países muy alejados - en muchos casos - a los utilizados por los clásicos y neoclásicos⁷.

Una parte de estos análisis recientes en las teorías sobre el comercio internacional han podido partir de la experiencia acumulada en el análisis de los flujos de comercio entre países desarrollados y en desarrollo y en las transacciones intraindustriales que han tenido su máxima expansión en las transacciones intra-grupos multinacionales y en Europa occidental gracias a la creación de una vasta area de libre comercio industrial que incluye los países miembros de la Comunidad Europea y los de la EFTA que han mantenido arreglos comerciales con la CE desde que Gran Bretaña y Dinamarca pasaron de la EFTA a la CE el 1 de enero de 1973.

Por otra parte, la teoría económica se ha enriquecido del análisis del impacto del comercio exterior sobre los países en desarrollo, las cuestiones medioambientales y los diferentes elementos monetarios, financieros y tecnológicas de la interdependencia así como el proceso de internacionalización de la empresa y la integración regional.

⁷L. Lerena: (1993): Las bases teóricas del nuevo proteccionismo, páginas 19-43 de S. Gonzalez (coord): Temas de Organización Económica Internacional, Madrid, Mc Graw-Hill.

Desde este punto de vista los primeros enfoques realistas de la teoría del comercio internacional se fijaban en el limitado horizonte de productores y consumidores a la hora de adoptar decisiones y en las limitaciones reales de exportaciones de productos no apoyados en una demanda interior fuerte⁸. Los estructuralistas, en cambio, han rechazado las teorías clásicas de los costes comparativos e incluso los conceptos postkeynesianos de equilibrio afirmando que las tesis clásicas condenan a los países pobres a especializaciones internacionales en productos primarios o elaborados pero de escasa capacidad de desarrollo. Todas estas teorías han encontrado muchas dificultades de contrastación empírica.

⁸S.B. Linder: (1961): An Essay on Trade and Transportation, New York, Wiley.

A quienes decían que el crecimiento de los países pobres haría aumentar su nivel de autosuficiencia y con ello declinaría el comercio mundial ya la Sociedad de Naciones⁹ opuso el argumento de que se irían produciendo cambios en la demanda de importaciones y exportaciones pues los países pobres irían necesitando mas máquinas pero, desde luego, el comercio mundial no declinaría como, en realidad no ha declinado.

Por otra parte las teorías sobre el mínimo de importaciones han hecho ver que a medida que los países incrementan sus niveles de vida, precisan de un volumen cada vez mayor de importaciones por el hecho de las nulas posibilidades de intercambio de ciertos factores de producción, por las necesidades de factores de producción inexistentes en la economía doméstica y por otros factores¹⁰.

Una de las aportaciones básicas de corrección de las teorías clásicas sobre división internacional del trabajo ha venido de la introducción del concepto de ciclo de producción cuya formalización inicial corresponde a Raymond Vernon¹¹. En su concepción, en la primera fase solamente hay producción en los países ricos innovadores en la mas pura aplicación de la visión del empresario innovador de Joseph A. Schumpeter mientras que en la fase de productos maduros y tecnología bien conocida por todo el mundo, los países ricos ceden producción a los pobres a través, en muchos casos, de las propias filiales en el mundo en desarrollo de las empresas transnacionales.

⁹League of Nations (1945): *Industrialization and Foreign Trade*, Geneva.

¹⁰Ver una discusión sobre el mínimo de importaciones en el contexto de los procesos de industrialización forzada por la substitución de importaciones en J. Muns: (1972): *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo*, Barcelona, Ariel.

¹¹R. Vernon (1966): *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, num. 80 y del mismo autor: *the Product Cycle Hypothesis in a New International Environment*, OXFORD BULLETIN OF ECONOMICS AND STATISTICS, Nov. 1979, num. 41, pgs. 255 - 267.

En esta etapa la introducción de las teorías de la organización industrial se hace, también, notar en cuanto al análisis de las ventajas comparativas y la especialización internacional del trabajo. En este sentido la ventaja comparativa depende de cuestiones tales como el diseño, los sistemas industriales, las infraestructuras de enseñanza y hasta las de sanidad¹².

También a tener en cuenta en esta etapa está la cuestión del poder remodelador de las empresas transnacionales como actores de comercio intra-grupo o de difusión instantánea, en ciertos casos, de tecnología. Las empresas transnacionales no sólo son relevantes, por descontado en relación a la división internacional del trabajo pues, de hecho han generado un amplio debate respecto al propio modelo mundial y a su papel concurrencial con los estados nación a la hora de explicar una parte de la interdependencia mundial y las estructuras de mercado¹³.

¹²M. Porter 1990: *The competitive advantage of Nations*, London, Macmillan.

¹³En mi libro "Las empresas multinacionales y el desarrollo" (Barcelona, Ariel, 1973) hice un primer análisis amplio del tema que traté, también, por cierto, en mi conferencia "La función de las Empresas multinacionales en el desarrollo y la internacionalización de la economía" del ciclo "Perspectivas de la Economía Mundial: el comienzo de una Nueva Era" organizado por la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras y publicada en las págs. 160 - 166 del volumen recogiendo las Conferencias del Ciclo (Barcelona, 1976). Ultimamente y coincidiendo con el vigésimo aniversario de la publicación del libro de R. Vernon "Soberanía en peligro" (Mexico, FCE), la revista de la London School of Economics and Political Science MILLENIUM publico un numero especial en verano de 1991 (vol. 20, num. 2) con varios artículos agrupados en la sección: *Sovereignty at Bay: An Agenda for the 1990s* (págs. 189 - 307).

Pero si el modelo Heckscher-Ohlin es ya poco capaz, hoy, de explicar por qué hay comercio internacional interindustrial, lo es aún mucho menos de explicar el comercio intraindustrial cuyo análisis se ha basado en la teoría de la organización industrial¹⁴, en los modelos de comportamiento de mercados imperfectos y en economías de escala que pueden llegar a explicar que haya ventaja en especializarse como consecuencia de tales economías de escala mucho mas allá de lo que había pensado A. Marshall en su modelo. El comercio puede, también, verse estimulado a consecuencia de la existencia de estructuras de mercado imperfectas mas cerca de los análisis de Chamberlain o de Cournot sobre competencia monopolista que de los preceptos de competencia perfecta aplicados inicialmente al campo del comercio exterior¹⁵.

Con todo ello se ha ido desarrollando la nueva teoría del comercio internacional basada en el intercambio de productos diferenciados y sofisticados en donde los viejos postulados de los productos homogéneos poco pueden aclarar las causas actualmente explicativas del intercambio de mercancías en sentidos de importación y exportación de productos que aún siendo básicamente iguales tienen elementos que decantan la preferencia de los consumidores y usuarios hacia uno de ellos y no hacia otros: diseño o marcas, red de distribución y servicio post-ventas, etc.

Por si esto fuera poco la aparición de servicios transnacionales complementarios o sustitutivos al intercambio de mercaderías ha obligado a introducir la cuestión de los servicios en la explicación de la división mundial de actividades e, incluso, en las preocupaciones de liberalización internacional al respecto¹⁶. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la nueva Organización Mundial del Comercio responde a esta necesidad desde que entró en vigor en enero pasado.

¹⁴H. Grubel y P. Lloyd: (1975): *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, London, Macmillan.

¹⁵Paul P. Krugman: (1990): *Rethinking International Trade*, Cambridge, MIT Press.

¹⁶B. Hindley y A. Smith: (1984): *Comparative Advantage and Trade in Services*, THE WORLD ECONOMY, December, págs 369-389.

Otra gran fuente de renovación respecto a la división del trabajo, sus causas y sus límites ha sido la introducción de los países en desarrollo en los modelos sobre comercio mundial.

En este sentido las teorías tradicionales explicaban que el comercio abierto y competitivo favorecía a todas las partes implicadas.

Excluyendo los argumentos proteccionistas desarrollados con anterioridad, las dudas sobre el papel desarrollador del comercio sobre los países atrasados empieza a producirse a partir del período posterior a la II Guerra Mundial cuando tratadistas del mundo subdesarrollado empiezan a hablar de la degradación secular de la relación real de intercambio, del efecto dominación sobre los pequeños países, del centro y la periferia y del reparto desigual de pérdidas y ganancias del comercio internacional.

Aunque autores que han tratado la teoría del desarrollo capitalista y el imperialismo habían analizado la asimetría que los efectos dominación determinan en la división internacional del trabajo¹⁷, el entronque de la Teoría del Comercio internacional y sus efectos sobre la distribución de la ganancia del comercio internacional entre países desarrollados y países en desarrollo no se produce hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando desde la Comisión Económica para América Latina se empieza a cuestionar seriamente si la evolución de la relación real de intercambio no hace cada vez más costoso para los países pobres especializados en productos primarios el conseguir un intercambio externo equitativo con los países ricos especializados en productos manufacturados¹⁸. De este fenómeno de asimetría no podía tampoco dissociarse la figura de las inversiones extranjeras directas que no habían empezado la gran carrera que iniciarían años más tarde¹⁹.

¹⁷Vease A. Emmanuel, Ch. Bettelheim, S. Amin y Ch. Palloix: (1973): *Imperialismo y Comercio Internacional*, Madrid, Siglo XXI.

¹⁸R. Prebisch: (1950): *El Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas*, Texto preparado para Naciones Unidas traducido en *BOLETIN ECONOMICO PARA AMERICA LATINA*, Feb. 1962.

¹⁹H.W. Singer: (1950): *The distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, May, pgs. 473-485.

La desconfianza en el papel desarrollador del comercio internacional por la cuestión de los precios relativos de los productos en que cada uno de los grupos de países esté especializado, la caída de la demanda de ciertas materias primas como consecuencia de la aparición de productos sintéticos²⁰ y la realidad de un mundo en el que los países en desarrollo tenían una escasa capacidad de acomodarse a la división internacional del trabajo fue dando pie a la discusión sobre la cuestión del beneficio que los países en desarrollo pueden obtener del comercio internacional con todas las secuelas de proteccionismo y de desviación del clásico librecambismo a que ello ha dado lugar.

Claro está que estas cuestiones están hoy controvertidas y no consiguen respuestas unánimes de los economistas.

Las ideas del Club de Roma sobre perspectivas futuras de agotamiento de ciertos recursos²¹, la crisis del petróleo desencadenante de ciclos sobre los precios de ciertas materias primas y, sobre todo, el éxito comercial de la primera y segunda oleada de países de nueva industrialización de la Cuenca del Pacífico y algunas otras zonas²² ha hecho que los "inputs" que estas realidades puedan arrojar sobre el debate librecambio/protección resulten ambivalentes.

²⁰J. Ortega: (1990): Productos básicos: problemática y alternativas de Solución, Barcelona, Publicaciones de la Cátedra de Organización Económica Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas.

²¹D.H. Meadows y otros (1972): The limits of Growth. A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York, Universe Books.

²²C. Berzosa: (1991): Los nuevos competidores internacionales, Madrid, Edit. Ciencias Sociales.

El contexto internacional, caracterizado, hoy, por toda una renovada serie de armonías y tensiones²³, encuentra también nuevas líneas de debate sobre la división internacional del trabajo y sus límites como consecuencia de la transformación sistémica de los países del Centro y Este de Europa hacia fórmulas de economía de mercado, su integración progresiva en los organismos multilaterales y el abandono de sus posicionamientos restrictivos respecto al intercambio exterior²⁴. Este es un ámbito del análisis en que todavía queda mucho por estudiar teniendo en cuenta que los cambios políticos que han motivado toda esta problemática sólo se originan después de la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989.

Otra línea, también, de enriquecimiento del debate teórico sobre la división internacional del trabajo y los límites del proteccionismo hay que asociarla al espectacular desarrollo del fenómeno de la integración económica regional en estos últimos años tanto en su versión más emblemática que es la Unión Europea como en versiones menos sofisticadas o aún incipientes. La consecución del Mercado Interior Único de 1992 ha reactivado los estudios sobre los impactos de las uniones aduaneras sobre el comercio²⁵ añadiendo a los postulados clásicos de creación y desviación de Comercio de J. Viner y sus seguidores²⁶ elementos de la nueva teoría del comercio internacional referidas a competencia imperfecta, estructuras de mercado, diferenciación de productos, comercio intraindustrial, inversiones recíprocas y otras²⁷ dando paso a la idea

²³F. Granell: (1993): El contexto internacional de Armonías y Tensiones para la Unión Europea de los Noventa, en págs. 917-931 de V. Abellán y otros (coord.): Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo: Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Diez de Velasco, Madrid, Tecnos.

²⁴Ver capít. 10 del libro de J. Tugores (1993): Economía Internacional e Integración Económica, Madrid, Mc Graw-Hill.

²⁵J. Muns: (1990): significado, alcance y problemas de la integración económica regional, Barcelona, Publicaciones de la Catedra de Organización Económica Internacional, Facultad de Ciencias Económicas.

²⁶J. Viner (1950): The Customs Union Issue, New York, Carnegie Endowment for International Peace; J.E. Meade (1955): The Theory of Customs Unions, North Holland Publ. Co, Amsterdam y B. Balassa (1961): The Theory of Economic Integration, Richard D. Irwing Inc. Homewood, Illinois.

²⁷P. Krugman: (1987): La integración económica en Europa: problemas conceptuales, anexo teórico incluido en el libro de T. Padoa-Schioppa (Editor): Eficacia, Estabilidad, Equidad, Madrid, Alianza Editorial.

de la ideología de la interdependencia y de la globalización que cubre las cuestiones de política económica estratégica y todos los conceptos que se asientan en la teoría de la firma²⁸.

Estas teorías que tienen su base en análisis de la integración regional no han podido, sin embargo, sustraerse a la realidad de la Ronda Uruguay del GATT que ha tratado de evitar los peligros intuidos respecto al antagonismo mundialismo-regionalismo que ha recibido una amplia atención durante el período de negociación de tal Ronda Uruguay²⁹.

Cabría, finalmente, preguntarse hasta qué punto todo este desfile de temas nuevos respecto a la teoría clásica del comercio internacional hace que nos encontremos ante una nueva teoría que hace caer por su propia base los postulados librecambistas que se asociaban a la teoría clásica con todas sus hipótesis restrictivas o bien que podamos compatibilizar los viejos diseños y las nuevas líneas de investigación teórica.

¿Va, pues, el nuevo pensamiento a dejar a un lado la teoría tradicional referida al comercio internacional y sus connotaciones librecambistas?

Las implicaciones que ello tendría para dar base teórica al proteccionismo en cualquiera de sus manifestaciones podrían resultar evidentes, pero, por el momento, los mas reputados autores simpatizantes con las nuevas teorías prefieren mantener actitudes conciliantes en base, sobre todo, a la idea defendida ya por Harry G. Johnson hace unos años de que cualquier proteccionismo inicial por parte de un país que quiera apropiarse de una parte de la ganancia global del comercio mundial conduce a una política de represalias y contrarrepresalias que puede redundar en una disminución del bienestar general³⁰.

²⁸W. Ruigrok & R. Van Tulder (1993): The ideology of Interdependence: the link between restructuring, internationalisation and international trade, University of Amsterdam, Academisch Proefschrift.

²⁹J. Bhagwati (1992): Regionalism versus Multilateralism, THE WORLD ECONOMY, vol. 15, Sept. pags. 535-555.

³⁰H. G. Johnson (1954): Optimum Tariffs and Retaliation, REVIEW OF ECONOMIC STUDIES, vol. 21 num. 2, pags. 142-153.

Por eso, después de años de debate teórico entre quienes en base a todas estas nuevas líneas teóricas justificaban la política comercial estratégica buscando beneficios oligopolísticos ³¹, investigaciones recientes predicen que poco a poco las nuevas teorías del comercio internacional se irán integrando en el cuerpo de la teoría tradicional en vez de llegar a sustituirla³².

³¹Ch. Montet (1994): La Política Comercial Estratégica: Estado de la Teoría y Perspectivas, INFORMACION COMERCIAL ESPA_OLA, núm. 725, Enero, págs. 47-61.

³²R. E. Baldwin (1992): Are Economists Traditional Trade Policy views Still Valid? THE JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, Vol. XXX, Num. 2, June, págs. 804-829.

II

LA PRACTICA DEL PROTECCIONISMO: JUSTIFICACIONES Y BARRERAS ACTUALES

a) Compaginando Libremercado teórico y proteccionismo real

Si con el triunfo de las ideas clásicas se pretendía que el marco librecambista era al que mejor podía magnificar la maximización internacional de rentas y que cualquier proteccionismo tiene un coste que puede ser calculado³³, se acaba de ver que muchas de las teorías nuevas referidas al comercio internacional denuncian imperfecciones en la división internacional del trabajo en condiciones de libertad y abogan por la adopción de medidas correctoras para evitar los efectos de distribución asimétrica de los beneficios del comercio internacional dejado a sus impulsos naturales.

Con ello se ha resituado la vieja esquizofrenia de un mundo en que los teóricos propugnaban el libremercado y muchos políticos y empresarios, en cambio, la protección.

Los teóricos eran librecambistas argumentando que las soluciones restrictivas provocaban disminuciones del excedente del consumidor e impedían que las economías entraran en situaciones más favorables por los beneficios impulsados por la ganancia del intercambio y la ganancia de la especialización.

Los políticos y empresarios eran, en cambio, intervencionistas y proteccionistas en la medida en que tal actitud podía mejorar su posicionamiento en las esferas pública y privada.

³³El concepto clásico inicial de coste de la protección se atribuye a E. Barone (1913): Principi di Economia Politica, Roma, Atheneum.

Los argumentos en favor de la protección que Harry G. Johnson clasificaba en los tres grupos de argumentos económicos, argumentos no económicos y no argumentos³⁴ fueron siempre, en este sentido, despreciados desde un punto de vista clásico y una serie de autores dieron, incluso, pautas para analizar el coste de la protección³⁵ que se suelen recoger en la mayoría de los manuales universitarios sobre Economía Internacional.

En los últimos tiempos estamos asistiendo, empero, a un enorme esfuerzo de los analistas teóricos por superar esta vieja dicotomía entre librecambismo teórico y proteccionismo real.

En uno de sus mas conocidos artículos P.R. Krugman - profesor del M.I.T. y autor básico de la nueva Teoría del Comercio Internacional - defendía el librecambio en base a la idea de que sería peor un mundo de represalias y contrarrepresalias comerciales ya sostenida por H.G. Johnson y en base a la idea de que al establecer medidas de intervención los gobiernos actúan bajo la presión de grupos de intereses y no bajo un hipotético respeto al interés general³⁶.

Recogiendo el guante de arrojar nueva luz sobre tan interesante dilema en el debate librecambio-protección, la American Economic Association incluyó la cuestión de la pérdida o no de nervio de los argumentos teóricos en favor del libre cambio en su 105 sesión anual celebrada en enero de 1993. Las intervenciones de P.R. Krugman, R. Mc Culloch y M. Mussa en tal debate muestra que los economistas siguen creyendo en la optimalidad del libre comercio pero sin cerrar los ojos a la realidad del difícil mundo actual en que vivimos³⁷.

³⁴H.G. Johnson (1958): *International Trade and Economic Growth*, London, Allen and Unwin.

³⁵Vid. W.M. Corden (1957): *The calculation of the Cost of Protecion*, *ECONOMIC RECORD*, April, pages 29-51 y B. Balassa y otros (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins Univ. Press.

³⁶P.R. Krugman (1987): *Is Free Trade Passé?*, *ECONOMIC PERSPECTIVES*, vol. 1, num. 2, Fall, pags. 131-144.

³⁷Ver tales intervenciones en la sección: *Free Trade: A loss of (Theoretical) Nerve?*, en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, vol. 83, num. 2, May 1993, pags. 362-376.

b) Los argumentos en favor de la protección

Las ideas proteccionistas arrancan de los orígenes del pensamiento económico mercantilista y han ido encontrando confirmaciones teóricas y prácticas a lo largo de toda la historia de la teoría del comercio internacional.

La igualación de precios internos y externos a través del arancel ha sido, a este respecto, la primera preocupación de los clásicos pero ideas que ahora nos parecen muy actuales como la de que un país grande puede mejorar su relación real de intercambio imponiendo un arancel a sus importaciones data del siglo XIX y el propio análisis del arancel óptimo y del impuesto óptimo a la exportación se remonta a principios del Siglo XX³⁸ si bien encuentran su primera manifestación balanceada en J. Meade³⁹ que constituye, aún, hoy un marco de referencia para el análisis normativo de la política comercial integrándola, en el estudio del conjunto de políticas económicas a las que puede recurrir un país y en la tradicional consideración de la superioridad de los subsidios en relación a los aranceles⁴⁰.

De acuerdo con ello todo gobierno puede echar mano de una serie de políticas con las que puede intervenir en un sector u otro para tratar de mejorar la asignación de recursos: de lo que se trata es de aplicar la intervención óptima.

Con este paso trascendental el debate libre-cambio protección como alternativa tajante entre una opción abierta o cerrada para la política comercial encuentra un nuevo cauce en el que tal política óptima se orienta hacia el libre comercio acompañado de intervenciones internas como, por ejemplo, las subvenciones en favor del empleo o la producción.

Sólo esta mezcla de libre comercio y ciertas políticas económicas permite llegar al óptimo de Pareto en el que no es posible producir más reasignando los factores de producción ni mejorar la situación del conjunto de los consumidores reasignando los productos.

³⁸Ideas expresadas por Torrens en su *Essay on the Production of Wealth* (1824) y Bickerdike en artículo "The Theory of Incipient Taxes" publicado en el *ECONOMIC JOURNAL* de diciembre de 1906, citados por H. Matejka (1987): *Elementos de la Teoría del Comercio y la Política Comercial*, Ginebra, GATT.

³⁹J. Meade (1955): *Trade and Welfare*, London, Oxford University Press.

⁴⁰T. Scitovsky (1942): Nuevo planteamiento de la Teoría de los Aranceles Aduaneros, artículo aparecido en *THE REVIEW OF ECONOMIC STUDIES* reproducido en H.S. Ellis y L.A. Metzler (eds): *Ensayos sobre Teoría del Comercio Internacional*, Mexico, FCE., pags. 314-342.

En términos de Meade y Corden ⁴¹ la intervención óptima que podía realizarse era la que corrigiera la divergencia entre la situación óptima y cualquier situación subóptima caracterizada por no ser igual el costo social marginal y el valor social marginal de por lo menos una actividad. Si, en cambio, la corrección de una divergencia lleva a la creación de una distorsión derivada nos encontraríamos ante una segunda intervención preferible o a una tercera o mas a medida que se vayan anotando nuevas distorsiones asociadas con la acción del gobierno.

En este análisis Meade-Corden mientras que una subvención a la producción puede corregir una divergencia sin crear ninguna distorsión derivada, el arancel crea distorsiones derivadas en el consumo por lo que es, en todo caso, un instrumento subóptimo.

El tema de discusión es, llegados a este punto, la determinación de cuáles son los casos en los que el libre comercio no es la situación óptima y una intervención se impone para evitar el despilfarro económico.

El otro tema es el del costo de las intervenciones alternativas al arancel puesto que - como se sabe - la aplicación de este resulta relativamente fácil y barato aún para administraciones públicas poco desarrolladas.

⁴¹W.M. Corden (1978): Política comercial y bienestar económico, capítulo 2 de Ediciones ICE: Selecciones de Economía, Madrid.

Otros viejo argumento utilizado para invocar la protección se ha basado en la necesidad de proteger a las industrias nacientes en desventaja inicial para competir con los concurrentes extranjeros tal como invocaron, ya, Hamilton en su Report on Manufactures, en 1791, o List en su Sistema Nacional de Economía Política, en 1841, y que luego ha dado lugar a una copiosa literatura en favor de la protección que se ha acompañado de análisis respecto a la desventaja por las intervenciones predatorias de otros países o de grandes empresas de otras nacionalidades capaces de vender a pérdida un tiempo para hacerse con partes del mercado en base a políticas desleales.

El argumento de la industrias nacientes ha sido acogido siempre con una cierta simpatía por los analistas por mas que el impasse de muchas políticas de substitución de importaciones han conducido a ver las limitaciones que sus excesos puede provocar y ha determinado una reacción de muchos países en desarrollo en favor de una liberalización comercial bien vista, por otra parte, por los grandes organismos internacionales que la han aconsejado aún si se hace de forma unilateral.

En los años 80 todos los grandes organismos internacionales - incluso la Comisión Económica para América Latina en una época partidaria de la substitución de importaciones - se adscribieron a la línea de una orientación abierta a la política comercial. El colapso del sistema comunista en los países de Europa Central y Oriental añadió impetu a esta línea aunque aún hoy no hay comprobación empírica de una unívoca y suficiente correlación entre ambos fenómenos⁴² y actualmente todo planteamiento de esta tipo debe seguir las cautelas que en estos casos resultan aconsejables⁴³.

⁴²Sebastian Edwards (1993): Openess, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, vol. XXXI, Sept., pages 1358-1393.

⁴³D. Salvatore y R. Hatcher (1991): Inward Oriented and Outward Oriented Trade Strategies, JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES, vol. 27, núm. 1, pages 7-25.

La cuestión de las prácticas internacionales predatorias como consecuencia de subvenciones o practicas sociales o empresariales has sido, también, objeto de viva controversia en muchos ámbitos.

Autores de la nueva teoría del comercio internacional como A. Dixit ⁴⁴ llegan a decir que cualquier importador debería dar las gracias al exportador que haya subsidiado las compras que él realiza y muchos autores de la nueva teoría económica hacer entrar argumentos en favor de la protección en base a cuestiones de competencia monopolística⁴⁵ imperfecta⁴⁶ o de diferenciación de productos en un contexto de mercados industriales imperfectos⁴⁷.

Nuevos argumentos en favor del proteccionismo se fijan, hoy, en las prácticas de dumping social que parecen inevitables en un mundo en que los costes y regulaciones laborales son extremadamente dispares⁴⁸ y en que de todo ello puede deducirse un desplazamiento de las industrias hacia países con condiciones laborales y sociales menos protectoras del sector asalariado⁴⁹.

Esta cuestión ha recabado considerable atención en el contexto de la ratificación del Acuerdo creando la NAFTA y en donde el ex oponente al Presidente Clinton en su campaña hacia la Casa Blanca Ross Perot patrocinó una campaña de sensibilización de la opinión pública en contra de la ratificación basándola en el dumping social y medioambiental que la industria norteamericana recibiría del exterior cuando la NAFTA se pusiera en marcha y la industria Mexicana con un coste laboral horario que en 1992 se estimaba en 2,36 dólares pudiera competir con la norteamericana y la canadiense con costes horarios respectivos de 16,17 y 17,02 dólares⁵⁰.

Este tema no es la primera vez que se trae a esta Tribuna de la Real Academia pues ya en octubre de 1993 Carlos Ferrer ponía de manifiesto la necesidad de una política industrial

⁴⁴A. Dixit (1984): International Trade Policy for Oligopolistia Industries, ECONOMIC JOURNAL, vol. 94 (suppl.), pages 1-16.

⁴⁵H. Kierzkowski (ed): Monopolistia Competition and International Trade, Oxford, Clarendon Press, 1984.

⁴⁶A. Venables y A. Smith (1986): Trade and industrial policy under imperfect competition, ECONOMIC POLICY, vol. 1, pages 621-660.

⁴⁷Kelvin Lancaster: The "product variety" case for Protection, in pages 1-26 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS, vol. 31, num. 1/2, August 1971.

⁴⁸G. Hansson (1983): Social Clauses and International Trade, New York, St. Martin's.

⁴⁹J. Delcourt (1993): Le glissement de l'industrialisation vers les pays du Sud en pags. 43-59 de R. Racine (dir): L'Europe au delá du Chomage, Genève, Presses Interuniversitaires Europeennes para el Centre Européen de la Culture.

⁵⁰R. Perot with P. Choate (1993): Save your job, save our country: Why NAFTA must be stopped - now!, New York, Hyperion.

estratégica compensatoria con su experiencia como Presidente de la UNICE⁵¹ y ha recibido un considerable impulso por las secuelas de la política de franco fuerte seguida por el Primer Ministro francés Edouard Balladur en la última fase de la negociación de la Ronda Uruguay⁵² y en línea a lo expresado en el Parlamento Europeo a petición de grupos opuestos a una apertura demasiado ingenua frente a la capacidad exportadora de ciertos países y en relación incluso, al reconocimiento del carácter de beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) establecido por la Comunidad Europea en favor de las exportaciones de manufacturas de ciertos países en desarrollo⁵³.

Esta actitud cautelosa contrasta, ciertamente, con la euforia librecambista con que, en su día, se implantó el SPG en el debate Ayuda versus comercio en relación a los países en desarrollo que impregnó la literatura oficial del GATT y la UNCTAD durante el decenio de los sesenta y que condujo a la adopción de la Parte IV del GATT y a la activación del SPG después de la UNCTAD II de New Delhi⁵⁴.

En el contexto del debate sobre la aplicación a China de la Cláusula de la Nación más favorecida por parte de los Estados Unidos, la cuestión del dumping social se ha asociado a la cuestión de la condicionalidad por respeto a los derechos humanos y cuestiones conexas que pasan, así, a constituirse en un nuevo argumento en favor del proteccionismo en los casos en que políticamente esto pueda interesarle al país concedente.

La última línea de argumentos en favor del proteccionismo se entronca con los vaivenes en el tipo de cambio de las monedas y la política de exportación del desempleo a los demás a través de la devaluación que ha tenido un gran predicamento en etapas de crisis a partir del período entre guerras en que el mundo abandonó el Patrón oro y, mucho más, a partir de los años setenta en que la rotura del Sistema de Bretton Woods pasó a legalizar la flotación de las monedas⁵⁵.

⁵¹C. Ferrer Salat (1993): Europa y España: la lucha por la integración Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona.

⁵²L. Martínez Arevalo y R. Domínguez (1993): El debate proteccionista en Francia, BOLETIN INFORMACION COMERCIAL ESPANOLA, num. 2386, págs. 2787-2791.

⁵³Reunión de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo, Sesión de los días 4 y 5 de enero de 1993: adopción del informe sobre las cláusulas sociales en los Acuerdos Comerciales.

⁵⁴F. Granell (1973): Insuficiencia y Problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, REVISTA ESPANOLA DE ECONOMIA, num. 1, enero - abril, págs. 147-169.

⁵⁵F. Granell (1984): El FMI y el Sistema Monetario Internacional a los Cuarenta Años de

Aunque la discusión en tal sentido hay que situarla en los trabajos pioneros encargados por la Sociedad de Naciones en relación a los desórdenes monetarios asociados a la crisis mundial de 1929⁵⁶, la discusión mas moderna arranca de los desórdenes monetarios de los sesenta⁵⁷ y de los estudios de reforma del Sistema Monetario Internacional de los años setenta⁵⁸.

Bretton Woods, REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS, núm. 5, Tardor-Hivern.

⁵⁶R. Nurkse (1944): L'Expérience Monétaire Internationale, Genève, Société des Nations.

⁵⁷J.N. Bhagwati (1968): The Theory and Practice of Commercial Policy: Departures from Unified Exchange Rates, Princeton Special Papers in International Economics.

⁵⁸R. Blackhurs, J. Tumlrir (1980): Las relaciones comerciales en regimen de tipos de cambio flexibles, Ginebra, GATT. Estudios sobre el Comercio Internacional, num. 8.

Para acabar con este apartado es preciso decir que una buena parte de los argumentos actuales en favor de la protección y de la exportación se basa en razones de política industrial para estimular el desarrollo de industrias de alta tecnología, industrias nacionales de información y otras en base a protección, subsidios y otras medidas. En este sentido y aunque algunos teóricos han dicho que la mejor política industrial es la ausencia de toda política no hay duda de que la realidad va por otros bien distintos derroteros⁵⁹.

c)La realidad actual de las barreras proteccionistas

Si en el entorno clásico de protección iniciado a partir de la Guerra franco-prusiana de 1870, las restricciones básicas a la importación eran los aranceles de aduanas, en nuestro mundo económico presente el arsenal de instrumentos para frenar las importaciones se ha diversificado enormemente.

A partir de la crisis de 1929 se asiste a un proceso de establecimiento de sistemas proteccionistas y restriccionistas de todo tipo por las grandes potencias mundiales: restricciones cuantitativas, formas monopolistas y contratos públicos, restricciones cambiarias de todo género y acuerdos bilaterales discriminatorios figuraron en este contexto. La Hawley-Smoot Act norteamericana figura en lugar destacado en esta línea. Al mismo tiempo la quiebra del sistema monetario basado en el patrón oro ayudó a la rotura de mercados al generalizarse la puesta en marcha de "clearing"⁶⁰.

Pero el proceso multilateral de cooperación iniciado después de la Segunda Guerra Mundial a través del GATT y del FMI tuvo la consecuencia inicial de orientar el proteccionismo hacia las barreras aduaneras.

⁵⁹D. Salvatore (1985): Fuentes del Nuevo proteccionismo, traducción, en la Revista PERSPECTIVAS ECONOMICAS, de la introducción del compilador del número sobre el Nuevo Proteccionismo y la amenaza al bienestar Mundial, JOURNAL OF POLICY MODELING, vol. 7, num. 1.

⁶⁰Henry J. Tasca (1939): World Trading Systems: A Study of America and British Commercial Policies, League of Nations, International Institute of International Co-operation, Paris.

Es un hecho incontrovertible que los aranceles de aduanas se han reducido enormemente en los últimos años como consecuencia de la batalla antiprotección que han significado las sucesivas Rondas del GATT y las recomendaciones liberalizadoras de FMI y B.M.

Según los cálculos de la Comisión Europea la protección arancelaria media después de la Ronda Uruguay es del orden del 4,1 % para la propia Comunidad, el 3,8 % para Estados Unidos, el 5,3 % para Canadá y el 3,5 % para Japón que son, como se sabe, los principales copartícipes actuales del Comercio Mundial. Esta cifra resulta ridícula si se compara con los niveles históricos de protección que calculó la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial o la puesta en evidencia por estudios más recientes⁶¹.

En los últimos años, sin embargo, toda una nueva serie de barreras proteccionistas de todo tipo ha venido a dar satisfacción a parte de las presiones proteccionistas provenientes de los sectores en crisis o de sectores muy expuestos a la competencia internacional. J. N. Bhagwati llega a plantear - y uso sus mismos términos - la fascinante posibilidad de que tal vez exista una Ley de la Protección Constante en que si se reduce el tipo de protección arancelaria simplemente surge otra variedad en otro lugar legándose a un efecto de desplazamiento de la presión proteccionista⁶².

Aunque el mismo autor niega tal posibilidad no deja de ser cierto que las propias imperfecciones del libre cambio perfecto - que no alcanza las virtudes que la teoría le atribuye - han generado lo que se ha venido a denominar el nuevo proteccionismo⁶³.

⁶¹I. Little, T. Scitovsky y M. Scott (1970): *Industry and Trade in some Developing Countries*, London, Oxford University Press.

⁶²J.N. Bhagwati (1988): *Protectionism*, Boston, MIT. Hay traducción castellana de 1991: *El Proteccionismo* (Alianza Editorial).

⁶³J.M. Jeanneney (1978): *Pour un nouveau Protectionnisme*, Paris, Ed. Sevil. Hay traducción castellana de 1980: *Un nuevo proteccionismo* (Ed. Blume).

Es cierto que la caída de la protección nominal de los aranceles no siempre significa que disminuya la protección arancelaria efectiva por el efecto combinado que los aranceles sobre los "inputs" ha jugado siempre sobre la protección de los productos acabados como ya en 1888 resaltaba F.W. Taussig en su "Tariff History of the United States", pero las industrias - que han sido a lo largo de toda la historia las más insistentes demandantes de proteccionismo a sus respectivos gobiernos- no confían hoy en demasía de los efectos protectores de los aranceles⁶⁴.

Los obstáculos no arancelarios y las repercusiones para el comercio exterior de la política monetaria y del tipo de cambio y las repercusiones para el comercio exterior de otras políticas económicas han pasado, así, a tener un papel capital dentro del nuevo proteccionismo.

Los obstáculos no arancelarios más antiguos son las restricciones cuantitativas que en determinadas circunstancias de competencia perfecta tienen un efecto equivalente a los aranceles⁶⁵ pero cuya utilización en su forma clásica ha decaído ante la batalla dada desde el GATT en su contra. Por otra parte se ha procurado la arancelización de las restricciones cuantitativas y otras barreras sobre ciertos productos - sobre todo agrarios - para conseguir crear unas mejores bases para negociaciones de liberalización comercial. En muchos casos esta arancelización se ha mostrado como extraordinariamente trabajosa a pesar de la Guía proporcionada por el GATT a este respecto en base al análisis de mercados comparables⁶⁶.

⁶⁴Vid: W.M. Corden (1957): The Calculation of the Cost of Protection, ECONOMIC RECORD, April, págs. 29-51 y las ponencias de la Conferencia organizada por el GATT y editadas bajo dirección de H.G. Gruebel y H.G. Johnson (1971): Effective Tariff Protection, Geneva, GATT.

⁶⁵J.N. Bhagwati (1965): On the equivalence of Tariffs and Quotas, en págs. 53-67 de R.E. Baldwin y otros: Trade, Growth and the Balance of Payments, Essays in Honor of G. Haberler, Amsterdam, North Holland.

⁶⁶D.G. Raboy and T. Simpson (1992): A Methodology for Tariffication of Commodity Trade in the Presence of Quality Differences - The Case of Peanuts, THE WORLD ECONOMY, vol. 15, num. 2, March, págs. 271-281.

Esta dificultad no es, desde luego, nueva pues la medición del efecto protector de obstáculos no arancelarios tan variados como la exigencia de normas técnicas, sanitarias o de etiquetado, los calendarios de importación restrictiva o hasta las demandas no razonables de documentos de importación, no puede resultar fácil⁶⁷.

En este terreno de las plasmaciones de la protección en frontera habría que referirse, también, a las barreras contra el comercio desleal en todas sus manifestaciones: dumping, subsidios, interferencia de fuerzas burocráticas y otras. Este es un terreno en el que la política mas que la teoría ha jugado un gran papel y en el que las respuestas proteccionistas parecen servirse a la carta en función del momento y de los intereses en cada caso involucrados⁶⁸ sin que parezca posible que la buena voluntad del GATT en definir códigos de conducta para evitar el comercio desleal pueda hacer desaparecer, por el momento, esta politización aguda que encuentra manifestaciones a cada momento: la guerra de los automóviles japoneses, la guerra del acero, las subvenciones Airbus, los problemas de exportación de teléfonos móviles y un largo etc. que muchas veces y a lo largo de semanas tienen a la Comunidad mundial en vilo por temor a que las medidas ante supuestas prácticas desleales puedan desencadenar auténticas escaladas de retorsiones comerciales entre las grandes potencias mundiales.

En cuanto a las cuestiones monetarias y a falta de planteamientos globales de retorsión como los de la época de guerra comercial tras la crisis de 1929, el sistema internacional se ha limitado a ver la proliferación de Acuerdos Voluntarios de autolimitación de las exportaciones que si pensados inicialmente para limitar la capacidad competitiva de ciertos países en ciertos sectores como es el caso del Acuerdo Multifibras para el sector textil⁶⁹ o de otros subsectores ha sido aplicados también en casos asociados a ajustes monetarios.

⁶⁷R.E. Baldwin (1989): Measuring Nontariff Trade Policies, NBER Working Paper, num. 2978, May.

⁶⁸P.S. Nivola (1993): Regulating Unfair Trade, Washington, the Brookings Institution.

⁶⁹F. Granell (1978): La exportación textil española y el proteccionismo de la CEE, INFORMACION COMERCIAL ESPANOLA, Agosto, pags. 17-26.

Al hilo de esta cuestión de las presiones de ciertos países importadores para que los países exportadores acepten restricciones voluntarias a las exportaciones, hay que decir que estas han sido, generalmente, inefectivas en relación a la demanda de importaciones en los países que han forzado las medidas⁷⁰ pero, en cambio, han motivado que disminuyera la fuerza exportadora de los países sancionados como consecuencia de la reasignación de recursos que se ha operado⁷¹.

⁷⁰Baldwin (1982): The Inefficiency of Trade Policy, ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE, num. 150, Princeton University.

⁷¹J. de Melo and L. Alan Winters (1990): Voluntary Export Restraints and Resource Allocation in Exporting Countries, THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW, vol. 4, núm. 2, mayo. págs. 209-233,

III

LA INTERNACIONALIZACION CRECIENTE DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Vistas, hasta este punto, la perspectiva teórica del debate librecombio/protección y la aplicación, en la práctica, de las ideas librecombistas y proteccionistas, se hace preciso hacer un repaso a la situación en la que se presenta actualmente la interdependencia económica mundial con objeto de ver, luego, la transformación reciente del sistema mundial a través de la Ronda Uruguay del GATT con la creación de la OMC y para poder llegar, mas tarde, a concluir sobre la transformación del sistema protector hacia formulas capaces de compatibilizar los acuerdos internacionales de contenido librecombista con la presión de los sectores económicos a pedir protección e intervencionismos de todo tipo a unas administraciones públicas que disponen, hoy, de muchos medios presupuestarios y normativos para poder actuar en el plano interno sin conculcar excesivamente los acuerdos internacionales.

La primera de las cuestiones que debemos abordar es la del peso que el propio aumento de las transacciones internacionales está teniendo en la propia dinámica de las medidas proteccionistas potencialmente posibles en situaciones anteriores en las que no existía el grado de interdependencia mundial actual y en que los propios sectores empresariales que en otras épocas abogaron por posiciones proteccionistas se han adaptado a las oportunidades que brinda un mercado mundial globalizado en sus aspectos comerciales, técnicos, financieros y logísticos.

a) La racionalidad económica

Aunque algunos autores que se apartan de lo que J.K. Galbraith calificaría de la sabiduría convencional muestran un cierto escepticismo sobre el proceso de globalización de la economía y de aparición de una economía auténticamente mundial⁷², es un hecho que el componente de transacciones exteriores en el conjunto de la economía de los principales países se ha duplicado en los años posteriores a la creación de la OCDE⁷³.

Por esta razón el debate librecambio/protección hoy día debe partir de la base de que cualquier empresa o economía nacional o regional que quiera acomodarse a los nuevos retos de la economía mundial debe tener muy presente la realidad de una globalización creciente.

Los estudios y estadísticas periódicas del FMI, el GATT, el Banco Mundial y otros organismos de cobertura mundial demuestran claramente cómo esta internacionalización se está produciendo al mostrar cómo el volumen de las transacciones internacionales crece mas deprisa que el volumen del Producto Mundial Bruto.

⁷²N. Costello, J. Michie y S. Milne (1989): *Beyond the Casino Economy*, Londres, Verso.

⁷³Ver análisis del periodo de máxima aceleración del proceso en el Informe Rey: OCDE (1972). *Politique Commerciale et Relations Economiques Internationales*, Paris.

Tanto el comercio mundial de mercancías como las transacciones turísticas, el intercambio de tecnología, los movimientos de capitales en forma de inversiones directas o de cartera y de créditos o las prestaciones de servicios a nivel transnacional muestran que las fronteras nacionales han quedado pequeñas y que la base de cálculo para la optimización de los resultados económicos pasa por acomodarse a esta nueva dimensión de los mercados en que las facilidades de transporte, la rapidísima movilización de la información y la continua transferencia de tecnología comunicativa es cada vez mayor.

Si hace unos años se discutía sobre el futuro de las empresas transnacionales de fabricación o de servicios y se comparaba su eficiencia relativa a la alcanzable por las empresas solamente actuantes en el mercado doméstico nacional, todos los analistas coinciden en afirmar que las posibilidades y perspectivas de las empresas y economías que se plantean en términos globales son mucho mejores que las que solo se plantean en los restrictivos términos de un mercado local mas o menos cerrado⁷⁴.

Pero si estos estudios macroeconómicos indican que la mundialización y la globalización son un fenómeno bien cristalizado, los estudiosos del marketing y de la economía de la empresa reiteran, también, una y otra vez, que las peculiaridades nacionales y regionales van perdiendo una gran parte de su significación económica como consecuencia de la globalización de los mercados, de la publicidad, del ciclo de vida de los productos y otras motivaciones que obligan a concertaciones transnacionales - muchas veces - en el campo de la tecnología, la investigación, el marketing plurinacional conjunto y, hasta, la integración de servicios tales como el diseño, la asistencia técnica a los clientes o la publicidad y la auditoría a niveles mas amplios que el estrictamente limitado a las fronteras nacionales.

⁷⁴UNCTAD (1993): World Investment Report: Transnational Corporations and Integrated International Production, New York.

El signo que alcanzan las discusiones internacionales en organismos tales como el GATT- y que ahora seguiran en la OMC-, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial sirven, además, para poner de relieve que aún en el supuesto de que los gobiernos de los países con dificultades de Balanza de Pagos tuvieran veleidades de preservar sus divisas en base a fórmulas proteccionistas, serían las propias empresas y los propios consumidores los que presionarían para que siguieran las aperturas externas de cada una de las economías nacionales.

Las empresas que quieran tener posibilidades y garantías de crecimiento solvente precisan hoy alcanzar competitividad mundial y ello sólo es posible si adquieren los bienes de equipo mas adecuados a sus exigencias, si contratan los servicios de los profesionales o los servicios empresariales mas eficientes y si acceden a los mejores abastecimientos de materias primas y productos semitransformados y muchos de estos aprovisionamiento y suministros vienen del exterior o de suministradores domésticos que actúan franquiciados o utilizando patentes registradas en otros países⁷⁵.

Los consumidores, por su parte, se han cansado de tener que reducir sus opciones de compra a los solos productos nacionales obtenidos en condiciones autárquicas e incompetitivas y presionan para que los mercados estén cada vez mas abiertos y mejor aprovisionados de productos nacionales o extranjeros, pero de productos que se adecuen a sus exigencias.

Por si todo esto fuera poco, además, la economía mundial está presenciando una rapidísima externalización de los servicios empresariales y una cada vez mayor red de multinacionales de servicios que con capitales propios de la sede de la empresa matriz o con capitales locales aglutinados en torno a una franquicia contribuyen a dar un mayor tono de homogeneización de las condiciones de competitividad a nivel internacional. De ahí la importancia del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios parte de la nueva Organización Mundial del Comercio que se ha activado el pasado mes de enero.

⁷⁵F. Granell (1989): La Exportación y los Mercados Internacionales, Barcelona, Ed. Hispano-Europea, 5a Edición.

En estos momentos en que tanto se discute de la competitividad comparada Europa/Estados Unidos/Japón en el sector del automóvil y en que ha quedado claramente demostrado que las empresas japonesas han llegado a niveles de eficiencia muy superiores a las empresas europeas y norteamericanas, varias empresas internacionales de asistencia técnica y de consultoría están desarrollando planes de transferencia de las técnicas japonesas de producción de automóviles a las empresas europeas. Los aumentos de productividad que algunas empresas del ramo de la automoción o de la industria auxiliar del automóvil han conseguido a través de la aplicación del "just-in-time" desarrollado en el Japón con gran éxito por Toyota y Kawasaki y trasplantado a Europa por, principalmente, Price Waterhouse⁷⁶ son, a este respecto, evidentes de la manera en que la impregnación tecnológica mundial actual es algo que se puede comprar y vender con relativa facilidad.

Está claro que la aplicación de las técnicas y procedimientos de manufactura a la realidad local de cada país o a la realidad sindical o empresarial no es siempre cosa fácil pero está muy claro, también, que en el mundo de hoy es difícil mantener los secretos y las situaciones de privilegio por largo tiempo.

Las propias empresas industriales que han descubierto sistemas mas eficientes de producción no dudan, hoy, en crear su propia empresa de servicios que explicará a la competencia la manera en que ella ha alcanzado la mayor eficiencia consiguiendo unir el beneficio schumpeteriano del empresario innovador al beneficio de la venta de servicios.

Programas, además, internacionales de becarios o de ingenieros en formación acaban de hacer mas fácil la internacionalización creciente de la tecnología con lo cual ésta se ha convertido en un nuevo producto comerciable internacionalmente.

⁷⁶Y. Monden (1987): El Sistema de Producción de Toyota: Just in Time, Barcelona, IESE/Price Waterhouse

Han quedado muy lejos los años en que algunos países avanzados prohibían la exportación de su maquinaria suponiendo que con ello podrían seguir exportando sus manufacturas hacia el resto del mundo.

Las pocas barreras que hasta hace poco quedaban para evitar la exportación de tecnología de doble uso hacia países socialistas están hoy cayendo como consecuencia de la caída del Telón de Acero entre Occidente y los países del Este⁷⁷.

La aplicación del nuevo Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la nueva OMC deben, además, ayudar a mejorar de forma segura y eficiente la difusión mundial de tecnologías.

Las empresas buscan hoy mejorar sus balances exportando productos, cediendo tecnología o trasladando capitales hacia otros mercados o, hasta, creando filiales capaces de vender a otros competidores los niveles tecnológicos que sus departamentos de investigación o logística hayan sido capaces de desarrollar.

La internacionalización de la economía de hoy no tiene nada que ver por todo ello con la opacidad y las prácticas proteccionistas y malthusianas que fueron características de otras épocas lo cual hace que la vuelta al proteccionismo resulte actualmente prácticamente imposible.

⁷⁷A. Ruiz Ligeró y otros (1994): El Control de Comercio Exterior de Material de Defensa y Material de Doble Uso, BOLETIN INFORMACION COMERCIAL ESPANOLA, num. especial, num. 2409 (abril).

b) Los factores institucionales

De lo dicho hasta aquí queda claro que una gran parte de la internacionalización creciente de la economía procede del propio automatismo tecnológico y empresarial que se viene produciendo, pero no hay duda de que también ha contribuido notablemente a ello la progresiva desaparición de barreras a los intercambios y a los pagos internacionales que ha venido de la mano de la labor que han ido desarrollando toda una serie de organismos económicos internacionales a lo largo de los últimos lustros⁷⁸.

En el plano mundial han contribuido a este esfuerzo liberalizador el GATT y el FMI. El primero haciendo respetar unas reglas antiproteccionistas que no siempre han sido seguidas sin problemas por los países con déficit externo o con deseos de ayudar a sus productores internos en base a la protección exterior. El segundo asentando un Sistema Internacional de Pagos en base al cual se han podido multiplicar las transacciones internacionales.

Pero la internacionalización que ha venido de la mano de estos dos organismos no ha sido la única que se ha producido.

Organismos representativos del sector privado no gubernamental han permitido un mayor conocimiento entre los operadores económicos de distintas nacionalidades y han llegado a crear las bases de mayores deseos liberalizadoras. Los ejemplos de la Cámara de Comercio Internacional, la Unión de Ferias Internacionales y tantos otros son, desde este punto de vista, bien representativos de un movimiento que no ha cesado⁷⁹.

Pero junto a esta labor desarrollada al nivel de la "internacionalización" sobre el plano mundial, los últimos lustros han presenciado, también, la aparición y desarrollo de una serie de organismos económicos de integración económica regional que han venido impulsando un mayor grado de liberalización no ya mundial sino circunscrita al área de países regionalmente próximos en una determinada zona.

⁷⁸Un resumen, bien conocido, a este respecto es el de R. Tamames (1970): Estructura Económica Internacional, que es objeto de actualización frecuente en cada nueva edición (Madrid, Alianza Editorial). Para un tratamiento de los diferentes organismos y de temas de organización internacional véase, también, M. Varela (coord) (1991): Organización Económica Internacional: Problemas actuales de la Economía Mundial, Madrid, Piramide y S. Gonzalez (coord) (1993): Temas de Organización Económica Internacional, Madrid, Mc Graw-Hill.

⁷⁹F. Granell (1984): Las Organizaciones Económicas Transnacionales, REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, vol. 5, num. 3, jul. - sept. págs. 593-608.

El ejemplo sin duda mas exitoso de organismo de este tipo es la Unión Europea que si bien sólo empezó como organismo de integración que implicaba una aún débil cesión de soberanía desde los estados participantes al "gobierno comunitario", con el tiempo, se ha ido convirtiendo en un esquema de integración de máxima ambición en cuanto a la supresión de trabas a los intercambios entre sus países miembros, en cuanto al establecimiento de normas comunes de carácter jurídico y técnico y en cuanto a la formulación de políticas comunes de variado alcance.

Desde su creación en los años cincuenta la Comunidad Europea ha significado un paso adicional de liberalización de intercambios entre sus países miembros en relación a los niveles alcanzados por la aplicación de las normas emanadas a los grandes organismos mundiales de cooperación económica.

Se trataba ya, desde los años cincuenta, pues, de crear un Mercado Común con un grado de liberalización mas intenso que el representado por el GATT sobre un plano comercial y el FMI desde el punto de vista monetario o del que, en el ámbito mas reducido de los países occidentales pudiera suponer la OECE luego transformada en OCDE.

Con este telón de fondo cabría preguntarse lo que de novedoso ha aportado el Mercado Unico Europeo de 1993 respecto al esquema integrador ya definido desde los años cincuenta en lo que se refiere al debate librecambio-protección que nos ocupa.

La contestación a esta pregunta hay que efectuarla teniendo muy en cuenta la crisis que conmovió a la economía europea y a la economía mundial en los años setenta y principios de los ochenta y que llegó a la aparición de formas de protección que no se habían previsto cuando se firmaron los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas: obstáculos no arancelarios al comercio, barreras técnicas de todo tipo, barreras fiscales antes no conocidas, etc.

La lucha contra el neoproteccionismo sólo pudo ser un hecho cuando se pudo superar la etapa de Euroesclerosis y Europesimismo Europeo a mediados de los años ochenta: es entonces cuando la idea de luchar contra las barreras aún existentes al comercio intraeuropeo fue ganando cuerpo y es entonces cuando apareció el Libre Blanco sobre la realización del Mercado Unico Europeo y cuando se redactó el Acta Unica Europea que incluye entre sus objetivos la dicha realización del Mercado Unico Europeo para finales de 1992 y que constituye el mejor monumento a la aproximación librecambista sobre una base regional.

Es muy importante poner de relieve, también, que la fecha del 1 de enero de 1993 - que ha quedado como símbolo mítico de desaparición de las trabas al comercio intraeuropeo - no puede ser contemplada como el final de un proceso sino como una etapa del proceso que irá cuajando a medida que los estados miembros actuales y futuros de la Unión Europea vayan aceptando las renunciaciones progresivas de soberanía a las que se ven sometidos como consecuencia de los avances integradores europeos.

En este sentido hay que decir que la integración europea es un proceso continuo y que no hay que mistificar más de lo debido determinadas fechas de calendario aunque la gran ventaja de los compromisos liberatorios a plazo fijo es la de constituirse en retos que obligan a esfuerzos bien precisos para hacer frente a las nuevas situaciones y que fuerzan a abordar las reconversiones y reorientaciones que aparezcan como necesarias de acuerdo con unos calendarios bien delimitados.

Pero para que la experiencia Europea arroje enseñanzas para el comercio mundial no hay que olvidar que para que la batalla librecambista avance sin que ciertas zonas y sectores marginados del proceso de generación de una mayor renta comunitaria se opongan a la existencia de un mayor mercado sin trabas internas, la Unión Europea ha tenido que ampliar sus ayudas a las zonas y sectores que lo necesiten.

Pero si el ejemplo de la Unión Europea resulta, sin duda, el más exitoso, sería absurdo olvidar los ejemplos de otras integraciones económicas regionales que han emergido en otras partes del mundo y que han dado lugar, también, a una considerable literatura económica por más que no en muchos casos no hayan llegado a cuajar plenamente⁸⁰.

⁸⁰R.J. Langhamer (1992): The developing countries and regionalism, in JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, vol. XXX, num. 2.

Con las frustraciones integradores anteriores del continente americano, los avances en el MERCOSUR, y la puesta en marcha de la NAFTA ponen de manifiesto que los movimientos de integración regional son algo vivo y que la discusión que tuvo lugar antes de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT oponiendo la mundialización a la regionalización es un debate que parece no responder a la realidad de lo que acontece en un mundo en el que florecen ciertas entidades regionales pero en el que la creación de la nueva OMC creada en la Ronda Uruguay pone de relieve que el mundialismo en la regulación de las transacciones internacionales está perfectamente vivo y que es compatible con los regionalismos dinámicos.

Cuando los redactores del GATT establecieron que se podrían establecer zonas de libre comercio y uniones aduaneras entre sus países Partes Contratantes en régimen de derogación de la cláusula de la nación mas favorecida, la idea pareció simple teoría basada en las históricas experiencias del Zollverein alemán o de la Unión Italiana de finales del siglo XIX⁸¹.

Al cabo de pocos años, sin embargo, el sistema económico internacional comenzó a entrar en una especie de frenesí de creación de integraciones económicas entre estados independientes geográficamente próximos.

Ningún continente ha escapado a esta moda y con el tiempo se han ido configurando una serie de organismos de integración regional que a trancas y barrancas y con muchas vicisitudes han venido connotando una base insustituible para el proceso de interdependencia creciente de la economía mundial.

⁸¹J. Sardá (1951): Uniones Aduaneras y Uniones Económicas, en tomo I de J. Larraz y otros: Estudios sobre la Unidad Económica de Europa, reproducido en el volumen "Escritos 1948-1980" de J. Sarda publicado por el Banco de España en 1987 con introducción de E. Fuentes Quintana.

Un proceso que - no nos engañemos - es nuevo en sus manifestaciones porque hoy estamos en lo que se ha denominado la "aldea global" - con todas sus limitaciones y contradicciones⁸² - pero que no es nuevo si pensamos en lo muy integrada que estaba lo que era la economía mundial antes de la Primera Guerra Mundial. A este respecto cabe recordar que aunque está claro que los factores internacionales de interdependencia se han expandido enormemente (comercio, inversiones, transferencia de tecnología, etc.) algunos autores piensan que el mundo está hoy aún mas lejos de su plena integración económica de lo que lo estuvo desde las Guerras Napoleónicas hasta los años anteriores a la Primera Guerra mundial en que el patrón oro y la libertad de movimientos de personas era mayor que hoy en que las fronteras nacionales subsisten y en que los gobiernos tienen muchos mas instrumentos políticos para controlar y además en forma, a veces, discriminatoria los flujos externos potenciales de sus respectivas economías⁸³.

Estas limitaciones son especialmente ciertas en el terreno de las migraciones puesto que si en el siglo XIX no existieron prácticamente limitaciones de ningún tipo respecto a los flujos migratorios que entonces partían de Europa hacia otras zonas, el boom demográfico en los países del Sur y los problemas de desempleo en la transformación sistémica de los países del Este ha hecho aparecer muchas reticencias y hostilidades respecto a los movimientos de personas⁸⁴ como uno de los elementos de internacionalización de la economía mundial actual.

⁸²C.C. Carli (1993): Il senso dell 'Europa nel Villaggio globale, *EUROPAFORUM*, anno VI, num. 8, settembre, págs 56-60.

⁸³David Henderson (1992): International Economic Integration: progress, prospects and implications, *INTERNATIONAL AFFAIRS*, vol. 68, num. 4, Oct., pgs. 633-653.

⁸⁴H. de Lary (1992): Les problèmes de l'immigration dans l'Europe de demain, de *REVUE FRANCAISE DES AFFAIRES SOCIALES*, 46 Année, Décembre, págs. 197-217.

c) La justificación política y empírica de las renovadas liberalizaciones impulsadas por los organismos internacionales

Los organismos económicos internacionales se han convertido, como se ha dicho, en firmes impulsores del desmantelamiento de las barreras a los intercambios internacionales.

Ello se asienta en las consideraciones teóricas basadas en las concepciones clásicas y, también, en la impronta que los norteamericanos imprimieron - como potencia dominante al final de la Segunda Guerra Mundial - a las conferencias en las que se forjó la cooperación mundial a través de FMI, GATT y Banco Mundial y la cooperación intraeuropea a través del Plan Marshall por el que se dio pie a la creación de la OECE⁸⁵ y se asienta, asimismo, en estudios empíricos posteriores.

Algunos autores se han interrogado sobre el interés que tenía para otros países el adscribirse al multilateralismo librecambista que entonces se propugó⁸⁶, pero la realidad es que la línea triunfó plenamente por bien que en muchos períodos a lo largo de los últimos cincuenta años el sentimiento librecambista haya decaído en la concepción de los gobernantes mas confrontados a presiones protecciones domésticas⁸⁷.

⁸⁵F. Granell (1974): La OCDE, Barcelona, Publicaciones de la Catédra de Organización Económica Internacional, Facultad de Ciencias Económicas.

⁸⁶J.P. Frétillet y C. Veglio (1994): Le GATT demystifié, Dijon, Syros-Alternatives économiques.

⁸⁷El autor ha tenido ocasión de comentar anualmente las vicisitudes de las políticas comerciales internacionales en el año terminado a través del artículo de revisión anual des Sistema internacional publicado en enero de cada año en el Boletín de INFORMACION COMERCIAL ESPA_OLA.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países del G-7 que suponen, por si solos mas del 60 % del comercio mundial, han tenido, por ello, que aprovechar las conclusiones de sus cumbres anuales para hacer continua profesión de liberalización y armonía superadora de muchas de las reales tensiones proteccionistas existentes⁸⁸.

Al mismo tiempo, los principales organismos internacionales se han esforzado en efectuar evaluaciones empíricas que confirmaran lo bien fundado de su actitud librecambista.

Si el GATT es normal que haya adoptado tal actitud constante y en perfecta congruencia con la filosofía que guió su creación como Acuerdo provisional hasta que la Organización Internacional de Comercio prevista en la Carta de la Habana pudiera tomar cuerpo, la actitud en el mismo sentido de la OECE y su sucesora la OCDE, el FMI y el Banco Mundial ha respondido a la necesidad de dar consistencia a sus recomendaciones de política económica a sus estados miembros - el caso de la OCDE - o a países que recabaran la cooperación de su asesoramiento o recursos financieros para solventar sus problemas de Balanza de Pagos o para emprender programas de desarrollo o programas de ajuste estructural de acuerdo con el controvertido Consenso de Washington.

⁸⁸C. Merlini (ed.) (1984): *Economic Summits and Western Decision-Making*, London, Croom Helm para el European Institute of Public Administration. Ver, también: Istituto Affari Internazionali (1987): *Economic Summits Declarations 1975-1986*, Roma.

Es así como la OCDE publicó en 1985 un bien conocido estudio evaluando los costes y beneficios de las medidas de protección⁸⁹ en respuesta a las presiones proteccionistas que a principios de los ochenta empezaban a registrarse como consecuencia del desempleo y de la crisis mundial de la deuda que justo entonces estaba empezando a gravitar sobre las relaciones internacionales⁹⁰.

La OCDE era contundente en su afirmación de que las medidas de protección no constituyen un medio para sostener el nivel de empleo mas que en un porcentaje mínimo en los sectores expuestos y esto aún en detrimento de las posibilidades de empleo en otros sectores. En el mismo estudio, la OCDE señalaba que las medidas de protección han impulsado aumentos de precios en los sectores protegidos lo cual tenía un especial impacto en las economías domésticas con menor capacidad adquisitiva, consumidoras esenciales de las producciones de menor dinamismo de industrias fragilizadas por la competencia exterior.

Al mismo tiempo la OCDE llamaba la atención sobre la falta de correspondencia entre las demandas de protección y las necesidades de reconversión y saneamiento que los sectores críticos tenían que afrontar para poder seguir adelante.

Esta línea de justificación antiproteccionista ha tenido continuidad hasta el presente. En 1993 y en el contexto de los debates cara a la conclusión de la Ronda Uruguay, el Banco Mundial y la OCDE publicaron un estudio conjunto⁹¹ basado en el Modelo Runs comportando tres dimensiones: el mundo dividido en 22 regiones, veinte grupos de productos (de los que 15 agrícolas) y 8 distintos años (el primero 1985 y el último el 2002) y un complicado conjunto de matrices de intercambios y de miles de variables solamente manejables a través de ordenadores de alta capacidad que nunca habían existido cuando los clásicos y los neoclásicos se pusieron a cuantificar sus análisis limitados a sólo dos productos, dos países y un sólo año de referencia.

⁸⁹OCDE (1985): Coûts et avantages des mesures de protection, Paris.

⁹⁰J. Muns (1989): El problema de la deuda internacional, Barcelona, Publicaciones de la Cátedra de Organización Económica Internacional, Facultad de Ciencias Económicas.

⁹¹Banque Mondiale et OCDE (1993): Libéralisation des échanges: conséquences pour l'economie mondiale, Paris.

En la cuantificación correspondiente el estudio OCDE/Banco Mundial llega a estimar que la liberalización internacional integral generaría ganancias en los intercambios agrarios del orden de 430.000 millones de dólares y en los intercambios industriales de 20.000 millones, lo cual supondría aumentos en las rentas reales de los países desarrollados y de los países en desarrollo aun cuando algunos países tendrían que afrontar problemas iniciales de adaptación y, aún, los países pobres importadores de alimentos deberían asumir costes mas altos iniciales par tales alimentos al dejarse de subvencionar las exportaciones alimentarias de los países centro.

Un ejercicio de estas características tiene parecidos conceptuales al ejercicio realizado bajo dirección de P. Cecchini para evaluar a nivel de la Comunidad Europea los beneficios del Gran Mercado Unico o, lo que es lo mismo, lo que se ha denominado el Coste de la no Europa y que arrojó unos resultados que han sido objeto de controversia como demasiado altos o demasiado bajos⁹².

En el caso del estudio sobre el impulso liberalizador derivado de la Ronda Uruguay efectuado por OCDE y Banco Mundial, la principal crítica ha sido efectuada por el premio Nobel de Economía Maurice Allais en dos artículos publicados en LE FIGARO y que causaron un gran impacto por venir de quien venían, por haberse hecho públicos un mes antes de la fecha de clausura prevista para la conclusión de la Ronda Uruguay⁹³ y en los que, además de una serie de críticas técnicas al análisis del impacto de la liberalización, se resaltaba que sería irresponsable tomar decisiones mundiales de cuyo impacto depende el trabajo de muchas decenas de millones de empleados en base a modelos matemáticos que, sea como sea, sólo tienen una validez limitada.

⁹²A. Winters (ed.) (1992): Trade Flows and Trade Policy after 1992, Cambridge University Press, especialmente la parte "European trade and welfare after 1992".

⁹³M. Allais (1993): Une gigantesque mystification, LE FIGARO, 15 Nov. 1993 y Un erreur fondamentale, LE FIGARO, 16 Nov. 1993.

La propia OCDE elaboró, meses mas tarde una nueva estimación sobre los efectos de la Ronda Uruguay y en la que pudieron incorporarse modificaciones y precisiones a tenor del cariz que iban tomando las negociaciones en su última fase⁹⁴

Resumiendo, en definitiva, lo dicho hasta aqui podríamos decir que la internacionalización creciente de la economía mundial debido a le nueva racionalidad económica y a impulsos institucionales hace muy difícil la defensa del proteccionismo a la vieja usanza.

⁹⁴OCDE (1993): Assessing the Effects of the Uruguay Round, Trade Policy Issues, num. 2, Paris.

IV

HACIA UNA RENOVADA LIBERALIZACION DE LOS INTERCAMBIOS MUNDIALES

a) La acción liberalizadora futura

Tanto el GATT a nivel Mundial con su Ronda Uruguay conducente a la creación de la OMC, como la Comunidad Europea en su impulso del Gran Mercado Interior Unico, han desencadenado procesos paralelos de liberalización que no se circunscriben a las solas mercaderías sino que alcanzan a cuestiones de tanta importancia cualitativa y cuantitativa como los servicios y la propiedad intelectual. Existe, es cierto, un amplio paralelismo entre los procesos GATT/OMC y Mercado Interior Unico de la CE sobre el que llamé la atención antes de que Peter Sutherland - nuevo director que en julio de 1993 sustituyó al Suizo Long al frente de la Secretaria General del Organismo ginebrino - introdujera la concepción de los tres pilares (GATT, GATS y ADPIC) para el Acta Final firmada en Marrakesh el 15 de abril de 1994 a imagen y semejanza de los distintos pilares (Aspectos comunitarios y UEM, PESCA y AJI) del Tratado de Maastricht creador la Unión Europea⁹⁵.

El proceso GATT de liberalización es, como afirma el profesor Galinsoga⁹⁶, un proceso múltiple de intereses y alianzas cruzadas resultado de situaciones y concepciones diversas que con la sola defensa formal del paradigma del libre comercio y de sus principios conexos como base única y suficiente para ordenar y estimular los intercambios comerciales oculta a duras penas una realidad muy distinta que parece olvidar las limitaciones y errores en que se incurrió en la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional.

⁹⁵F. Granell (1992): La perspectiva del Mercado Interior Europeo para las negociaciones del GATT, INTEGRACION EUROPEA, núm. 14, págs. 14-25.

⁹⁶A. Galinsoga (1992): El paradigma del Libre Comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 1991, Barcelona 1992, págs. 339-353.

Hasta aquí el proceso liberalizador del GATT ha cubierto una serie de objetivos⁹⁷ lo mismo que ha ocurrido con el Gran Mercado Europeo en su primera fase de funcionamiento completo⁹⁸ lo cual debería - unido a una mejor coyuntura económica - hacer que el comercio internacional recupere la pérdida de dinamismo que en 1980/90 experimentó respecto al período 1970/80 gracias a la inyección de nuevo comercio de 750.000 millones de dólares en que la Secretaría del GATT estima el comercio nuevo que el Uruguay Round creará hasta el año 2005.

El marco multilateral que se ha creado a través de la Ronda Uruguay⁹⁹ es considerablemente mas amplio que el hasta ahora existente y cubre ámbitos a los que no alcanzaba la frustrada Carta de la Habana por la que de haberse ratificado se hubiera creado la Organización Internacional de Comercio¹⁰⁰, pero el grave problema es que el sistema que ahora se consagra sigue basado en los pilares hoy cuestionados de que el librecambio es la situación deseable para la economía mundial, de que las únicas barreras posibles al comercio siguen pudiendo ser los aranceles de aduanas, de que el sistema comercial debe ser multilateral y no discriminatorio¹⁰¹ y de que el objetivo de los países negociadores en el GATT se base en los principios de que las Exportaciones son positivas y las importaciones son negativas.

Estas concepciones encuentran sus raíces en las ideas mercantilistas de frenar importaciones y expandir e incluso subsidiar exportaciones, cuando - como se sabe - la Teoría del equilibrio general nos dice que la balanza comercial poco tiene que ver con la política comercial y que frenando importaciones frenaremos también exportaciones.

⁹⁷Ver los diferentes aspectos en los 23 artículos del numero extraordinario "La Ronda Uruguay del GATT" (Mayo 1994) del BOLETIN INFORMACION COMERCIAL ESPA_OLA y en. A. Diez Mier y A.M. Avila Alvares (1993/1994): La Ronda Uruguay: Causas y Antecedentes, Lógicas del Acta Final y Comentarios finales, serie de cuatro artículos publicados en los números 2396,2399, 2402 y 2405 del BOLETIN INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, pags. 3617-3621 de 1993 y 201-206, 431-437 y 713-719 de 1994.

⁹⁸Comisión de las Comunidades Europeas (1994): El Mercado Interior de la Comunidad, Informe 1993, Bruselas, mimeo.

⁹⁹Multilateral Trade Negotiations: Uruguay Round (1994): Final Act Embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Marrakesh, GATT Secretariat, Marrakesh, 15 April 1994.

¹⁰⁰Respecto al precedente de la Carta de la Habana véase D.B. Marsh (1951): Comercio Mundial e Inversión Internacional, México, FCE.

¹⁰¹G. Curzón (1969): La diplomacia del comercio multilateral. El GATT y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las Naciones, México, FCE.

Este objetivo esta, hoy, en contradicción con el objetivo del comercio exterior que no es exportar mas sino obtener productos cuya importación resulte beneficiosa privándose del menor volumen posible de productos a través de la exportación que, en este sentido, es un coste.

Pese a estas contradicciones entre las base de la liberalización impulsada desde el GATT y el estado actual de la Teoría Económica, no hay duda de que las 20.000 páginas de listas de condiciones arancelarias, la mejora que el GATT 1994 (cubriendo ahora, ya agricultura y textiles) supone respecto al GATT hasta aquí operante, el nuevo Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) y nuevo Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) así como el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio - subsanando la vieja frustración de la no ratificación de la Carta de la Habana - y el sistema integrado de solución de diferencias junto al Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales, dan pie a dar una nueva perspectiva a la liberalización de las transacciones mundiales en los próximos años.

Claro que todo ello no ha llegado por sorpresa sino culminando un ciclo que el GATT inició a finales de los años cuarenta y que alcanzó, ya, un mayor nivel de operatividad cuando como consecuencia de la VII Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales - Ronda Tokio, 1987 - 1993 - se aprobaron una serie de Códigos antiproteccionistas que por primera vez hacían frente a una serie de obstáculos no arancelarios que solo habían recibido atención parcial hasta entonces. Además y por si esto fuera poco, el establecimiento del Comité Leutwiler para hacer recomendaciones respecto al futuro sistema de Comercio Mundial permitió justo en vísperas del inicio de la VIII Ronda orientar la nueva acción liberalizadora de una forma determinante¹⁰².

¹⁰²F. Granell (1985): El GATT ante la VIII Ronda de Negociaciones. INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, Agosto-Septiembre 1985, pags. 167-177.

Releyendo, ahora, las propuestas de acción del Comité Leutwiler¹⁰³ uno se percata de lo importante que será crear un grupo de estudio de tales características para orientar el trabajo respecto a eventuales futuros trabajos liberalizadores en el seno de la Organización Mundial de Comercio que se crea por el Tratado y Actas de Marrakesh, de 15 de abril de 1994.

b) Los problemas pendientes

Pese a estos avances de la Ronda Uruguay respecto a reducciones arancelarias, extensión de las disciplinas internacionales a agricultura, textiles, servicios, propiedad intelectual e inversiones y a una mas efectiva gestión y control del proteccionismo, son muchas las cuestiones que la Ronda Uruguay no ha sido capaz de resolver y que condicionan el proceso aperturista en favor de la integración internacional.

La primera de las cuestiones es la compatibilidad o incompatibilidad de la liberalización mundialista con la creación y profundización de las integraciones económicas regionales. ¿Se va a llegar al regionalismo abierto superándose el histórico y tradicional regionalismo orientado a la sustitución de importaciones a nivel regional?

Desde la Comisión Europea se ha rechazado la idea de la Europea fortaleza y se ha descartado que las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea incidan en una clausura del mercado europeo hacia países terceros y mucho mas, ahora, que la aplicación de los Acuerdos de Blair House y de la Ronda Uruguay ayudarán a la reforma de la Política Agraria Común en un sentido mas abierto que el hasta ahora existente y que había propiciado toda clase de disputas¹⁰⁴.

¹⁰³GATT (1985): Políticas Comerciales para un futuro mejor: Propuestas de Acción (Informe del Grupo presidido por F. Leutwiler), Ginebra.

¹⁰⁴M. Montaña (1993): The US/EC agricultural export subsidies dispute: a GATT perspective, QUADERN DE TREBALL, num. 9, Institut d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona.

La cuestión, pero, del regionalismo versus el mundialismo no acaba aquí. En una reciente controversia P. Krugman negaba la existencia de importantes desviaciones de comercio en las integraciones regionales mientras que Bergsten las afirmaba¹⁰⁵ llegando, consecuentemente a posiciones antagónicas respecto a la compatibilización de la aperturas de uno u otro tenor. Una vez acabada, sin embargo, la Ronda Uruguay Fred Bergsten ha dicho en su capacidad de Director del Instituto de Economía Internacional de Washington que ahora que ha quedado establecida la credibilidad del GATT, es un buen momento para hacerla compatible con nuevos avances en la integración regional entre los que resaltaba, desde su perspectiva norteamericana, el correcto engranamiento con la NAFTA extendiéndola - quizás - a otros países de América Latina y el desarrollo de la APEC dando contenido concreto a la cooperación iniciada en la cuenca del Pacífico.

En la misma perspectiva la Unión Europea ha firmado el 24 de junio de 1994, en Corfú, las Actas de Adhesión con Austria, Finlandia, Noruega y Suecia mientras otros países europeos tienen, también, presentada su solicitud de apertura de negociaciones para convertirse en el futuro en miembros de la Unión Europea.

Estamos, en este sentido, en un momento dulce de compatibilización del mundialismo y el regionalismo como no se había visto nunca.

Otra cuestión a traer aquí es la de las tiranteces bilaterales Japón/Estados Unidos que se están produciendo como consecuencia del fuerte superávit comercial japonés y las dificultades de acceso al mercado nipón que - al igual que experimentan las empresas norteamericanas aún a pesar de la continua apreciación del yen en los últimos años.

La Comunidad Europea tiene también, por su parte, contenciosos económicos con Japón y Estados Unidos sobre temas agrícolas, respecto a las subvenciones al Airbus y algunos otros.

¹⁰⁵Ver los términos del debate en P. Krugman: The Move towards Free Trade Zones y C.F. Bergsten: Commentary incluidos, ambos trabajos en ECONOMIC REVIEW FEDERAL RESERVE BANK O KANSAS CITY, Nov.-Dec. 1991, pags. 5-35.

En este terreno habrá, lógicamente, que esperar que la puesta en marcha del nuevo Sistema Integrado de solución de diferencias combinado con el reforzamiento del Mecanismo de examen de policías comerciales previsto para la OMC en el Acta de Marrakesh ayude a limar muchas de estas disputas comerciales pues todo el mundo tiene miedo de que a partir de medidas unilaterales agresivas pudiera volverse a actitudes bilateralistas que mermarían los esfuerzos multilaterales de liberalización¹⁰⁶.

En el futuro están, también, previstos nuevos desarrollos respecto a la cuestión de comercio y medio ambiente de gran actualidad mundial después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992¹⁰⁷ y de gran actualidad regional por la controversia que se ha suscitado en los Estados Unidos cara a la ratificación del Acuerdo NAFTA por el Congreso y por los altos estándares medioambientales que se han tenido que discutir con los candidatos a la adhesión en el cuadro de las negociaciones de ampliación de la Unión Europea¹⁰⁸. En estas cuestiones, al GATT ha hecho, sin embargo saber que no aceptará que bajo pretexto de proteger el medio ambiente se creen barreras proteccionistas¹⁰⁹.

¹⁰⁶J. Bhagwati y H.T. Patrick (eds) (1991): *America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Hemel Hemstead, Harvester Wheatsheaf.

¹⁰⁷THE ECOLOGIST (1990): Special GATT Issue, November - December.

¹⁰⁸H. Van den Broek y F. Granell (1994): Hacia la futura ampliación de la Unión Europea; INFORMACION COMERCIAL ESPANOLA, Abril, núm. 728, págs. 67-74.

¹⁰⁹GATT (1992): *Commerce et Environnement*, capítulo especial del Informe Le Commerce International 1990-91, Geneva.

En el terreno de la regulación del comercio y como una de las primeras materias que va a tener que afrontar la nueva Organización Mundial de Comercio figura de una forma preeminente la cuestión de los derechos sociales y laborales asociados a la competitividad de las exportaciones. Atendiéndonos a los principios de la Teoría del Comercio tendríamos que pensar que el coste del factor trabajo sería un elemento decisivo para explicar la división de producciones entre países, pero las quejas de sectores sensibles a la competencia de productos fabricados por el esfuerzo de presidiarios, niños de corta edad, trabajo forzoso u otros colectivos en ciertos países atrasados que no respetan el Código de trabajo de la OIT ni los principios de libertad sindical o de libertad de negociación colectiva¹¹⁰, está haciendo pensar al GATT que se trata, aquí, de un tipo de comercio desleal que conviene evitar en esta etapa de la economía mundial en que los niveles de desempleo en los países norte son bastante elevados y en que la opinión pública tiene muy presente el programa de trabajo de la Cumbre de las Naciones Unidas para el desarrollo social de Marzo de 1995 en Copenhague. Pese a la presión norteamericana y francesa para introducir una mención a este respecto en la Declaración final de Marrakesh la oposición frontal de ciertos países en desarrollo lo hizo imposible lo cual no excluye que el tema haya quedado introducido en el programa inicial de trabajo de la OMC.

De momento y como estímulo a que ciertos países en desarrollo mejoren sus prácticas sociales y medioambientales y, para desterrar realidades de dumping en estas áreas, el esquema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea para 1995-2004 prevé regímenes de acción especial para los países en desarrollo beneficiarios que lleven a cabo esfuerzos en tal sentido.

¹¹⁰J. Gómez Navarro (1994): Comercio Internacional y derechos sociales, EL PAIS, 3 Mayo.

Para acabar con la mención a los problemas pendientes es preciso hacer una referencia al insuficiente avance, todavía, de la temática de los servicios en muchos de sus principales frentes. La protesta airada de los directores de cine europeos ante la dominación cultural norteamericana, la falta de entendimiento, aún, respecto a servicios financieros e inversiones muestran que todo el mundo se da cuenta que se camina hacia una sociedad de servicios y que sería absurdo que el campo problemático del GATT se hubiera expandido hacia la agricultura que es un sector que va perdiendo peso en la economía mundial, sin contar con el de los servicios en que debe basarse una parte substancial de futuros desarrollos de la economía mundial. Tal es, por descontado la óptica con que se establecieron los servicios en la agenda de la Ronda Uruguay que debutó en Punta del Este y tal es el sentido de los 27 artículos que configuran el segundo pilar de la OMC que es el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), inscrito en el Acta de Marrakesh, pero las cosas necesitan su curso y este curso está, aún, por cristalizar.

EL NEOMERCANTILISMO ESTRATEGICO POST-LIBRECAMBIO

a) El mayor acceso a los mercados

Una vez concluida la Ronda Uruguay y puestas las bases de la Organización Mundial de Comercio que en el plano comercial global debe jugar el papel que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial juegan en el terreno monetario y de la ayuda, existe un amplio consenso de que las reducciones arancelarias pactadas, el acceso a los mercados, la extensión de las disciplinas internacionales a los servicios y a la propiedad intelectual así como el mas efectivo control y gestión de las prácticas proteccionistas crea un mundo de relaciones internacionales mucho mas abierto contribuyendo así, por la vía multilateral, a la apertura que agrupaciones económicas regionales habían estimulado en sus respectivos ámbitos geográficos y que países en vias de desarrollo habían aceptado unilateralmente en el cuadro de sus respectivos programas de ajuste estructural inspirados, tutelados y financiados por el FMI, el Banco Mundial, la Comunidad Europea y diversos donantes unilaterales.

Como ha dicho el Comisario Europeo encargado de las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay tal Ronda representa la "sonora" confirmación de la primacía de unas reglas de comercio abierto¹¹¹. A partir de ahora la OMC deberá impulsar el librecombio a través de sus Conferencias Ministeriales, de las eventuales Rondas Multilaterales que pueda impulsar en el futuro y colmo consecuencia de los efectos liberalizadores que deriven de los acuerdos que se suscriban con los países que quieran convertirse en el futuro en miembros de la OMC.

¹¹¹L. Brittan (1994): Una nueva estrategia mundial después del GATT, POLITICA EXTERIOR, Vol. VIII, num. 38, Abril - Mayo, pgs. 21-32.

Está claro que en un mundo con amplios niveles de desempleo, los resultados librecambista de la Ronda han suscitado temores que van desde quienes afirman que la competencia de los nuevos países industriales con salarios bajos estimulará la desaparición o deslocalización de muchas empresas de los países europeos¹¹² hasta los industriales textiles que se oponen al desmantelamiento del Acuerdo multifibras¹¹³ pasando por los autores, artistas y directores y productores europeos del sector cine y audiovisual que temen que con la entrada de los servicios en el cuadro global liberalizador de la OMC las producciones norteamericanas se impongan al resto del mundo¹¹⁴.

El debate sobre cláusulas referidas al dumping social, dumping ecológico y dumping monetario que se anuncia para los próximos años promete dar pie, también, a numerosas ideas encontradas.

Queda, además, por resolver, tal como han pedido algunos países en desarrollo, el tema de las compensaciones por el encarecimiento de las importaciones agrícolas que pierdan la subvención de los países ricos como consecuencia de los Acuerdos de Blair-House incorporados a los resultados de la Ronda Uruguay y el tema de las compensaciones por la erosión de las preferencias arancelarias que los países pobres reciben de los ricos a través del Sistema de Preferencias Generalizadas y otros mecanismos basados en la cláusula de habilitación aprobada durante la Ronda de Tokio y por la cual los países ricos no esperan reciprocidad en sus excepciones a la cláusula de la nación mas favorecida en favor de países pobres.

¹¹²J. de D. Pinheiro: Falências, Desempregados e Convulsões sociais são o preço do Uruguay Round, VALOR, Ano 3, Num. 109, págs. 12-13.

¹¹³Union des Industries textiles (1993): Anuncio pagado publicado en la prensa Europea el 16 de Septiembre 1993: Plus de 20 millions de chômeurs en Europe: c'est assez (consultado texto en LE MONDE).

¹¹⁴Appel des auteurs, artistes interprètes et producteurs européens pour l'exception culturelle dans le GATT (1993). Anuncio pagado recogiendo miles de firmas y publicado en los principales periódicos europeos el 28 de septiembre de 1994 (consultado texto de LE SOIR).

Pero las protestas por los resultados de la acentuación del librecambismo después de la Ronda Uruguay y de la aplicación de esquemas regionales de liberalización no acaban aquí. Analistas sobre la economía mexicana han dicho y repetido que el libre comercio introducido por la NAFTA no va a solventar los profundos problemas estructurales de México tal como quedó patente, por ejemplo, por el hecho de que el mismo día que entraba en vigor tal acuerdo de libre comercio Canadá/Estados Unidos/México estallaba el levantamiento de Chiapas que hizo recordar a todo el mundo que en México hay muchos problemas estructurales y sociales por resolver por mucho que se haya entrado en la NAFTA el 1 de enero de 1994 y México sea miembro de la OCDE desde abril de 1994.

Pese a estas oposiciones aún existentes a la liberalización, pese a la existencia, siempre, de obstáculos no arancelarios a pesar de los códigos liberalizadores aprobados al respecto por las Partes Contratantes del GATT en la Ronda de Tokio y pese a la Constatación de que el librecambio no es lo que los economistas clásicos habían pensado como la mejor máquina de maximizar los beneficios de un comercio mundial que hoy se explica por las imperfecciones del mercado y las teorías de la organización industrial y la competencia monopolista que habían puesto de moda la Política comercial estratégica¹¹⁵, queda muy claro que lo que finalmente se ha impuesto cara a la práctica de la política comercial internacional es el libre comercio y es, hoy, difícil encontrar defensores del proteccionismo que presuman de tal actitud.

Por si esto fuera poco, hoy día, también, los defensores de las nuevas teorías asociadas a la política comercial estratégica ponen de manifiesto que el librecambio es superior a los proteccionismos que siempre suelen ser consecuencia de presiones muy concretas y que, por ello, no aseguran, tampoco, ningún tipo de optimización.

¹¹⁵P.R. Krugman (1987): Introducción al libro *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MIT Press.

b) Del proteccionismo a las subvenciones

Pero cuando en el siglo XIX se hablaba de triunfo del librecambio se estaba pensando en suprimir las barreras en frontera y nada más.

En sentido inverso cuando los gobiernos de países latinoamericanos inspirados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina se lanzaban a políticas proteccionistas de sustitución de importaciones lo hacían en base al establecimiento de altas barreras aduaneras por lo que entonces se puso de moda hablar de las "Tariff Factories" que solamente eran rentables gracias a la protección aduanera que les aseguraba el control del mercado doméstico al encarecerse o impedirse la presencia de productos extranjeros concurrentes.

Con los avances del librecambismo aduanero las presiones en favor de establecer aranceles se van desplazando a la obtención de ayudas y subvenciones de todo tipo y se reclaman, cada vez más, las políticas sectoriales activas de soporte.

Esto ha pasado a convertirse en una práctica habitual para apoyar a las empresas nacionales y para atraer a inversiones extranjeras proporcionándoles formación,; infraestructuras y subvenciones de todo tipo.

Muchos sectores que están hoy con problemas solicitan y obtienen ayudas de sus gobiernos que se han acostumbrado a aceptar peticiones y a viabilizarlas. La misma Comunidad Europea que dio su batalla liberalizadora en la Ronda Uruguay ha aceptado - como todas las Partes Contratantes - que en la Ronda Uruguay se legitimaran los subsidios para Investigación, desarrollo regional y social y cumplimiento de normas mediambientales.

Con ello se está entrando en una dinámica de aprobar medidas alternativas de soporte para no abandonar a su suerte a sectores en crisis o a sectores que se consideran afectados negativamente por el rechazo del viejo proteccionismo en fronteras. Los sectores agrarios afectados por el desmantelamiento de las Políticas Agrícolas protectoras y los sectores textiles - ante las perspectivas de cese del Acuerdo Multifibras y las repercusiones de la apertura hacia los países del Este para algunas de sus producciones - son, seguramente, los ejemplos mas claros en esta realidad¹¹⁶ pero la idea de apoyo generalizado a las PYMES, a las industrias de futuro y a las industrias en declive¹¹⁷ ha tomado cuerpo en toda la acción comunitaria y de una serie de países y de ella es buena muestra el conjunto de propuestas que se contienen en el Libro Blanco de Delors¹¹⁸.

En Estados Unidos el tema preocupa en asociación a la evolución del déficit presupuestario. Con la reducción de los ingresos fiscales consecuencia de las rebajas arancelarias pactadas en la Ronda Uruguay y las subvenciones que los sectores económicos van pidiendo ante la presión de los productos competidores originarios de la Cuenca del Pacífico y de otras zonas altamente competitivas, las dificultades presupuestarias se acentúan.

En las finanzas comunitarias las cosas marchan igual. La recaudación por derechos de aduanas y exacciones agrícolas - que son líneas que alimentan el presupuesto de la Unión Europea - se va a reducir como consecuencia de los pactos negociados en la Ronda Uruguay y hay que recordar que las nuevas políticas comunitarias consecuencia del Acta Unica Europea y del Tratado de Maastricht son costosas.

¹¹⁶Commission des Communautés Européennes (1993): Rapport sur la compétitivité de l'Industrie Européenne des textiles et de l'habillement, Bruselas.

¹¹⁷Commission des Communautés Européennes (1993): Panorama de l'Industrie Communautaire, Luxemburgo, EUROSTAT, se publica cada 2 años.

¹¹⁸Comisión de las Comunidades Europeas (1993): Crecimiento, Competitividad, Empleo: Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI (Libro Blanco Delors), Bruselas.

Si a todo esto añadimos que los sectores domésticos solicitan ayudas a la exportación y rebajas fiscales por los gastos e inversiones para exportar, investigar, dar empleo a los jóvenes en paro y otras muchas cosas, nos damos cuenta que se entra en un nuevo intervencionismo en el que muchos autores se preguntan quien va a ser capaz de racionalizar las cosas, sobre todo cuando se trata de sectores grandes y estratégicos¹¹⁹.

Los lobbies cambian, por ello, su campo de acción desde su antigua petición de aranceles a su moderna petición de subsidios con lo que se puede pasar de la teoría del Arancel Óptimo a la de la tasa óptima de subvención.

A partir de aquí se han empezado a hacer comparaciones internacionales de los niveles de subvenciones a la industria en base a diferentes criterios¹²⁰ y se ha acuñado el concepto de neomercantilismo expresivo de un soporte subvencionador cada vez mas explícito si nos atenemos al porcentaje de los presupuestos nacionales que se va consagrando a transferencias a particulares y a industrias y a subvenciones y exacciones fiscales mas o menos explícitas.

Está claro que el GATT/OMC con su Código antisubvención y la Comunidad Europea y los principales países con sus respectivas normativas tratan de impedir la carrera competitiva subvencionadora con políticas de defensa de la competencia leal y de control y limitación de las ayudas nacionales a unos limites necesarios y estrictos pero, el propio GATT, en una reciente nota sobre la UNCED de Rio, impulsaba que los países vayan a un menor proteccionismo implementando, paralelamente, políticas que creen un entorno doméstico sustentador para las empresas con objeto de desanimar la substitución ineficiente de importaciones¹²¹.

¹¹⁹M. Porter (1986): *Competition in global industries: a conceptual framework*, Cambridge, Havard Business School Press.

¹²⁰Des politiques moins interventionnistes?, Cap. 2 de Institut Français des relations internationales (1990): *Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies (RAMSES)* 1991.

¹²¹GATT Secretariat (1992): *Note on the UNCED held in Rio de Janeiro in 1992*, reproducida en GATT (1993). *Basic Instruments and Selected Documents*, Supplement No. 39, December, pp. 303-329.

Estamos, pues, en una situación de ambigüedad aceptada, tolerada y, hasta, estimulada en países grandes y pequeños¹²² y entramos, además, en un juego de tremendas ambivalencias y delicias burocráticas al intentar controlar todo esto en un difícil y caro análisis de vigilancia¹²³ de los perjuicios que puedan producirse en el marco concurrencial de mucha mas enjundia, probablemente, que los beneficios que con la teoría clásica se pretendía se producirían al substituir los aranceles por subvenciones. En un trabajo clásico sobre la Teoría de los Aranceles Aduaneros Tibor Scitovsky¹²⁴ expresaba que la libertad de comercio lleva a una utilización mas eficaz de todos los recursos del mundo siempre que se logre de alguna manera la ocupación plena pero que cualesquiera correcciones a esta distribución que puedan considerarse justas o necesarias se efectuarían mejor en una forma abierta pagando un subsidio o ayuda y no en forma subrepticia, disfrazada con aranceles o convenios de trueque.

En la medida, además, en que, pese a la internacionalización que se produce en el ámbito de la explotación internacional de la tecnología y la colaboración tecnológica internacional, los sistemas puramente nacionales de producción de innovaciones siguen desempeñando un papel esencial en la organización de la investigación y los conocimientos técnicos en los países de la OCDE¹²⁵, la demanda de ayudas para el desarrollo tecnológico cara a lograr la competitividad internacional seguirán aumentando.

¹²²Para el caso de España puede verse: F. Maraval y O. Fanjul (1983): Estrategia Industrial y Competencia en una economía abierta, en págs. 184-197 de F. Maraval: Economía y Política Industrial en España, Madrid, Piramide 1987.

¹²³Andrew D.M. Anderson (1993): An analysis of the proposed subsidies code procedures of the GATT Uruguay Round - The Canadian Exporters' Case, JOURNAL OF WORLD TRADE LAW, vol. 27, num. 3, págs. 71-100.

¹²⁴T. Scitovsky (1942): Nuevo planteamiento de la Teoría de los Aranceles Aduaneros, artículo de 1942 (The Review of Economic Studies, vol. IX, verano, págs. 89-110) reproducido en págs. 314-342 de ensayos sobre teoría del comercio internacional seleccionados por H.S. Ellis y L.A. Metzler, México, FCE, 1953.

¹²⁵D. Archibugi y J. Michie (1994): La internacionalización de la tecnología: mito y realidad, INFORMACION COMERCIAL ESPANOLA, Febrero, págs. 23-41.

El GATT y la Comunidad Europea han ordenado y jerarquizado, desde luego, los objetivos perseguibles por las ayudas hacia ciertos sectores y zonas: industrialización de zonas consideradas hasta ahora como pobres, reindustrialización de zonas con industrias en declive industrial y necesidad de reconversión, etc: pero teniendo siempre muy presente que el buen engarce de la economía de una región con la buena marcha de la sociedad no depende del nivel de las ayudas que se le inyecten sino del marco económico que se vaya creando y que no distorsione los procesos de inversión potenciales.

¿Cómo pretender, por ejemplo, que una empresa llegue a funcionar conecta y competitivamente cara al Mercado Unico Europeo si no puede aprovisionarse correctamente o si no tiene acceso a mano de obra de todas las categorías socioprofesionales vinculadas a sus procesos productivos?

Esta incógnita se presenta, aún, con mas intensidad cuando se trata de industrias tradicionales en declive en que suelen presentarse fuertes exigencias de inversión y de reconversión.

Según la teoría, se decía, los subsidios son preferibles a un arancel o a una restricción cuantitativa para proteger las industrias nacientes, pero el problema son las condiciones, clasificación, análisis coste-beneficio e implicaciones que para la competencia imperfecta presenta esta estrategia de multiplicar las subvenciones pues en base a ella pues justificarse casi todo¹²⁶.

¹²⁶A.O. Krueger (1990): Theory and Practice of Commercial Policy 1945-1990, Cambridge National Bureau of Economic Research Inc., Working Paper Series no. 3569, December 1990.

VI
CONCLUSION:
DEL PALO A LA ZANAHORIA O
EL REQUIEM AL VIEJO PROTECCIONISMO

La dicho hasta aquí ha servido para evidenciar que el librecambismo tiene mas tradición teórica que el proteccionismo pero que, sin embargo, el proteccionismo ha tenido históricamente muchos defensores y muchas aplicaciones tanto para recaudar impuestos por la vía del arancel de aduanas como para impedir que los productos extranjeros compitieran con los nacionales en el mercado doméstico.

Se ha visto como, a consecuencia de las batallas desde el GATT y otros organismos se fueron reduciendo los aranceles siendo substituidos por otras barreras no arancelarias al comercio y se ha visto, también, la batalla que desde la Ronda de Tokio y mas explícitamente, aún, desde la Ronda Uruguay, el GATT ha emprendido respecto a los obstáculos no arancelarios.

En esta última etapa y a pesar de que las teorías modernas sobre el comercio internacional parecerían estar en línea con que las imperfecciones del mercado y la asimetría en la fuerza de los actores unida al espectacular desarrollo del comercio intraindustrial; sólo pueden ser combatidas con el proteccionismo derivado de la concepción de la política comercial estratégica, todo el mundo se ha adscrito al librecambismo fronterizo entrando en un vértigo antiproteccionista por el temor que si se empezaban a aceptar restricciones se ponían las bases para la escalada de las contramedidas y las retorsiones en una espiral proteccionista de impredecible futuro.

Esta evolución ha implicado que se fuera abandonando el viejo proteccionismo: el palo del aduanero o del funcionario con capacidad para otorgar o negar una licencia de importación por cumplir con los requisitos previstos para poder saltarse los obstáculos no arancelarios establecidos para impermeabilizar las fronteras nacionales.

Pero la historia del debate librecambio/protección no ha acabado aquí ni así.

La competencia de productos extranjeros altamente competitivos por circunstancias tecnológicas, de salarios bajos, pocas exigencias medioambientales o, incluso, por tipos de cambio depreciados, ha estimulado demandas crecientes de subsidios por muchos sectores domésticos: los sectores en reconversión más afectados por los problemas de desempleo, los sectores de tecnología punta deseosos de investigar más y poder, así, estar presente en los mercados internacionales, los sectores agrícolas - siempre, mimados por los poderes públicos - y una lista de difícil enumeración.

Todo el mundo se acerca a las administraciones públicas a pedir su zanahoria en forma de subvención o de reducción fiscal con independencia de si esto se justifica por razones de justicia o eficiencia.

Han desaparecido las legiones de funcionarios de aduanas que recaudaban impuestos en frontera y que iban vestidos con trajes militares y han aparecido una pléyade de funcionarios de promoción de exportaciones, de promoción tecnológica, de promoción regional, de promoción de empleo, de promoción ... que reparten subsidios a diestro y siniestro y que dan trabajo, además, a abogados que deben, luego, estimar si tales subsidios no vulneran las reglas de competencia leal, si se adecuan a las reglas internacionales y constitucionales y muchas cosas más.

La zanahoria de la subvención es políticamente más rentable que el palo de la barrera aduanera pero mientras la primera cuesta dinero al contribuyente la desactivación de la segunda obliga a que los contribuyentes se rasquen los bolsillos de alguna otra manera.

El pasar a una administración más risueña tiene, por ello, su coste y sus repercusiones que afectan a todos los órdenes de la vida y la economía: los consumidores pueden acceder a productos externos más baratos y las empresas domésticas pueden acudir a las administraciones públicas a buscar subsidios en una espiral de efectos sociológicos, culturales y políticos que de aquí unos años habrá que ver a qué nos han conducido.

De momento, la Ronda Uruguay del GATT y la correspondiente creación de la OMC, el Mercado Único Europeo, la NAFTA y otros ejemplos nos hacen ver que hoy podemos cantar el Réquiem al viejo proteccionismo pero nada nos aseguran respecto a la persistencia del neomercantilismo y a la aparición de muchas otras formas de intervención que el Estado Moderno tiene en sus manos para condicionar políticamente la división internacional del trabajo.

La conclusión de todo ello es que el tradicional debate librecambio/protección no ha desaparecido sino que está en simple proceso de transformación.