

## Hacia una nueva apreciación del sistema de comercio internacional

Una premisa fundamental que ha justificado la existencia misma de la UNCTAD ha sido la de que "el comercio puede jugar una función clave en el proceso de desarrollo". Desafortunadamente, si bien ha podido observarse el papel positivo que el "comercio" ha jugado como "factor de crecimiento", en el caso de los países en vías de desarrollo, la visión que puede obtenerse del vínculo existente entre el comercio y el desarrollo parece hasta cierto punto haberse nublado durante los últimos años en el contexto internacional.

¿Se ha perdido la noción de dicho vínculo? Ante tal pregunta, el objetivo debe consistir en proporcionar las bases o elementos que puedan ayudar a los gobiernos a percibir el reencuentro necesario, o al menos un efectivo redimensionamiento de dicho vínculo, si eso es realmente lo que las circunstancias nacionales e internacionales aconsejan. La UNCTAD, como Conferencia de Naciones Unidas, tiene entre otros la responsabilidad de perseguir dicho objetivo.

El punto de arranque lo constituye en primer lugar la existencia palpable de un consenso en torno a la importancia de la expansión del comercio mundial, si bien dicho consenso no es unánime en torno a la función que el Sistema Internacional de Comercio (sic) debería desempeñar, tanto en las economías nacionales como en la economía internacional.

En segundo lugar, es necesario constatar la aparición de "nuevos" conflictos de interés. Quizá entre los que más sobresalen se encuentra el de aplicación extraterritorial de las leyes nacionales que regulan las actividades comerciales, y las percepciones divergentes preexistentes no hacen sino ampliarse, como consecuencia de desarrollos recientes.

Queda cada vez más patente, que sin un "acuerdo general" o lo que recientemente comienza a denominarse en Ginebra "un nuevo consenso", acerca de la función que debe desempeñar el "sic" en la economía mundial, resultará extremadamente complejo promover la función del comercio como "factor o motor del desarrollo". Sin la existencia de un "entendimiento" y una "cooperación" clara entre las naciones, corremos el peligro de ver convertirse al comercio internacional en algo semejante al "dilema clásico de cautiverio",

en el que absolutamente todas las partes, sin excepción, se encontraran en peor situación al final del dilema.

El Sistema Internacional de Comercio se ha resquebrajado aún más a causa de la introducción de numerosas medidas restrictivas de carácter unilateral y bilateral. Ha llegado quizá ya el momento de preguntarnos si no es tiempo de reconsiderar las bases de sustentación teórica del sistema y adelantar una evaluación crítica acerca de sus posibilidades de subsistencia, y más aún, cuando constatamos el determinismo de los participantes en la acción, de lograr, por encima de cualquier norma o disciplina multilateral, sus propios objetivos nacionales.

El argumento que sostendremos, a los efectos de este planteamiento es, el de que, pese a la solidez teórica de su fundamento económico, el "sic" de la postguerra no ha sido lo suficientemente sólido, como para soportar los descabros debidos a consideraciones extraeconómicas, los cuales hoy día parecerían tener más prominencia que nunca.

La actual recesión mundial ha agravado, y quizá evidenciado aún más los problemas inherentes al sistema surgido de Bretton-Woods. Los mecanismos tradicionales keynesianos de manipulación de la demanda han resultado ineficaces a la hora de controlar la inflación y el desempleo internos, y esto ha contribuido a la aplicación de políticas en el área internacional que inciden negativamente sobre terceros países.

Mientras el debate en los países desarrollados de economía de mercado continúa en si la demanda agregada debe contraerse, o por el contrario ampliarse o si el bajo nivel de actividad económica requiere mayor o menor intervención gubernamental, las políticas comerciales de carácter restrictivo se adoptan cada vez más con mayor frecuencia.

#### A. EL SISTEMA SURGIDO DE BRETTON-WOODS

Si examinamos la situación del sistema, tal y como opera actualmente, constatamos que el "sic" moviliza de forma creciente una parte sustancial de la economía, fuera de los objetivos que constituyeron su fundamento filosófico.

Al abordar los supuestos iniciales bajo los que arrancó el sistema, nos percatamos de que el GATT se concibió para promover un comercio más libre a través de políticas comerciales no discriminatorias. Tras el propósito de alcanzar una red de relaciones comerciales bajo un sustento más liberal, se perseguía un supuesto aprovechamiento económico de los recursos mundiales más eficiente.

Los supuestos teóricos sobre los que se construyó el sistema, se constituyeron en mecanismos bajo los cuales el concepto de "ventaja comparativa" en la producción, determinado por la dotación

relativa de recursos de cada país, determinaría la "combinación óptima" de producción que cada país se comprometería a promover eficientemente a nivel nacional e internacional. Asimismo, los compromisos multilaterales vendrían a "diluir" la soberanía nacional a cambio de una ganancia generalizada a través de la expansión del ingreso.

Si resultaba claro, en el supuesto antes citado, que por medio de la liberalización del comercio se estimularía la eficiencia en la distribución de los recursos mundiales, existía asimismo el entendido de que ello no acarrearía necesariamente la distribución equitativa de dichos recursos. La equidad de dicha distribución se dejaba en manos de mecanismos, como por ejemplo las tarifas preferenciales para las exportaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo, visualizados con un doble propósito: asegurar un balance más equitativo de los intereses e integrar de forma progresiva a los países en vías de desarrollo en el "sic", dándole de esta forma un carácter de estructura orgánica a dicho mecanismo. Finalmente, dicho consenso constituía la aceptación tácita del condicionamiento de la soberanía nacional a un compromiso multilateral de disciplina que facilitaría la liberalización del comercio, promovería una distribución eficiente de recursos e incrementaría el ingreso mundial, distribuyendo los beneficios de forma más equitativa al considerar los intereses de los "socios comerciales" más débiles.

El sistema surgido de Bretton-Woods debía evitar el bilateralismo e implantar como único mecanismo regulador, salvo en contadas excepciones, la aplicación universal de la cláusula de salvaguardia. Asimismo hacer primar los aranceles y las políticas arancelarias como instrumento de restricción, dado su carácter de información pública, transparente y de diáfana vigilancia, tanto a nivel nacional como internacional. Por fin, todos los países debieran haber sido objeto de un trato conforme a la cláusula de la nación más favorecida, con excepción del trato preferencial para los países en vías de desarrollo.

Hoy día, el "consenso" se pone en tela de juicio, y esto desde muy diversos puntos de vista, amenazando el papel del comercio como motor del desarrollo.

La simple constatación que hemos adelantado en la UNCTAD, sin que por parte nuestra exista una posición que traduzca en modo alguno regocijo o lamentación, es la de que año tras año nos alejamos cada vez más del marco conceptual concebido e instituido como el marco "ideal". Alejamiento, en otras palabras, de un "sic" más libre, complementado con un trato más favorable para los países en vías de desarrollo, que asegure al mismo tiempo "equidad" y "eficiencia" en la distribución de los recursos a nivel mundial.

Los elementos antes mencionados deberían provocar una profunda reflexión acerca de los objetivos de un sistema comercial

"abierto" y "liberal", así como una toma de conciencia de los países en vías de desarrollo, profundamente comprometidos con la percepción tradicional de la función del comercio internacional en el proceso de desarrollo.

#### B. RACIONALIDAD DE LAS DESVIACIONES DEL SISTEMA SURGIDO DE BRETTON-WOODS

Si los argumentos económicos para mantener o propiciar un sistema comercial más abierto o liberal, pudiera presentarse como convincente para muchos, el lograr una consistencia entre la política comercial y los objetivos de carácter nacional deben ser tema de mayor atención y preocupación para todos los países. Si en definitiva es cierto que el poder final para la toma de decisiones recae sobre las naciones individuales, también lo es el hecho de la creciente interrelación de acciones y reacciones a dichas acciones que se derivan de ésta. Hoy por hoy, no se puede concebir por lo tanto una "receta" que atienda la vasta gama de objetivos nacionales, en ausencia de una convergencia tácita o implícita de las voluntades nacionales. Así, una de las características del sistema que observamos actualmente lo constituye la falta de racionalidad y entendimiento claros en torno al logro de objetivos múltiples y en gran parte conflictivos.

Parece que ha llegado el momento de sincerar unas cuantas cosas. Tengo que señalar, en primer lugar, que a mi modo de ver, no hay nada de inmutable, ni mucho o menos de "sagrado", en un "sic" liberal. Las normas que rigen la conducción del llamado libre intercambio internacional de bienes, guardan su valor intrínseco tan sólo en función del grado de compromiso de los países en cumplir con ellas. Siendo, dicho grado de compromiso, el resultado de la evaluación continua de los beneficios y costos que los países derivan de un sistema abierto. Si aceptamos que existen "beneficios" económicos que se derivan de un comercio más abierto, habrá que contrastar dicha aceptación con el "costo" potencial que el sistema puede llegar a imponer sobre los países de manera individual.

El costo puede ser de naturaleza económica o política. En el primer caso, y con un "sic" libre, las industrias nacientes, si bien con capacidad dinámica de ventaja comparativa, pero sin haber alcanzado economías de escala, no logran la madurez. En el segundo caso, tenemos que admitir que la aplicación de medidas de política, dirigidas a promover un sistema más liberal, a través de una cesión de autonomía y del control de la economía, pueden afectar negativa y sensiblemente la consecución de objetivos de desarrollo estrictamente nacionales. Así como el "ajuste de estructura" en favor de líneas de producción internacionalmente competitivas, es sin lugar a dudas un hecho deseable desde un punto de vista económico,

el costo de dicho ajuste recae sobre los nacionales. De esta forma vemos que la decisión de quien en definitiva es el que soportará el costo, es una decisión de carácter político, y en consecuencia, resulta imprescindible considerar las políticas comerciales nacionales en el contexto de objetivos nacionales de mayor amplitud.

Como es sabido, los gobiernos son reticentes en muchos casos a someter ciertos sectores a las pautas del libre comercio y de esta forma han despreciado, de manera implícita, cualquier consideración sobre eventuales beneficios derivados de una especialización internacional en estos sectores. Si nos basamos en la experiencia de las "Corn Laws" en Inglaterra, a comienzos del siglo pasado, descubrimos que en la evolución desde entonces hasta hoy, la agricultura sigue siendo hoy día un sector altamente protegido en muchos países, y hasta se le denomina de "especial" en muchos foros de carácter internacional. Sin embargo, la agricultura no es el único ejemplo, también sectores como el "acero", la industria del "automóvil" padecen hoy día la contraposición de objetivos nacionales a la funcionalidad de un "sic" abierto.

El no sometimiento a las pautas de libre comercio de determinados sectores introduce de forma creciente el elemento "arbitrario" en el comercio internacional. La culminación de dicho proceso nos lleva a la situación en la que hoy nos encontramos, de alta incertidumbre en las perspectivas de respuesta de los mercados de importación y exportación. Ante la incertidumbre, los enfrentamientos se transforman en estrategias de desgaste a largo plazo, y los obstáculos diáfanos al comercio en procesos sutiles y oscuros de acoso, lo que en otras palabras viene llamándose "hostigamiento".

El "hostigamiento", resultado de una presión ejercida, ya sea a nivel político o económico, al aplicarse al campo comercial, se traduce por la incertidumbre creada en el sujeto que lo padece (ya sea país, "bloque" o empresa) por la potencialidad de la aplicación de una acción restrictiva sobre el comercio en un sector o grupo de bienes sujeto a intercambio internacional. Ante tal incertidumbre, han de moverse tanto inversionistas como exportadores, y esto va claramente en perjuicio de un normal desenvolvimiento del comercio, amenazando al mismo tiempo las perspectivas de un desarrollo económico dinamizado por aquél. La generalización creciente del uso de este procedimiento es en realidad resultado de la contraposición de objetivos estrictamente nacionales con la funcionalidad de un "sic" abierto. El incremento de sutilezas, falta de frontalidad y finalidades de desgaste en la aplicación de medidas restrictivas del comercio, no es más que la expresión transparente de la logística bajo la cual podría perpetuarse en los próximos años el "hostigamiento" comercial.

Aquí, lo que pretendo recalcar esencialmente, siendo si se quiere una "perogrullada", es que cuando se le otorga prioridad a los objetivos nacionales, los objetivos de una distribución internacio-

nal eficiente de los recursos se ve relegada al segundo rango. Así, en la ausencia de compromisos firmes de carácter multilateral, la soberanía nacional prevalecerá, y el "sic", tal como fue concebido o al menos predicado por sus fundadores, se apartará como hemos visto al hablar de "hostigamiento", más y más de su finalidad fundamental: distribuir los recursos de forma eficiente.

Existe una pregunta que todos debiéramos hacernos, sincerando la respuesta que aportemos, y es que si las políticas nacionales no se fundamentan sobre el concepto exclusivo de la ventaja comparativa, ¿cuál ha sido la lógica que nos ha llevado a admitir que las políticas comerciales sí deberían orientarse a través de este concepto?

Bajo cualquier punto de vista, la respuesta es que de hecho asistimos a un abandono de la disciplina multilateral en dirección de un bilateralismo creciente, incluso de un unilateralismo y como es bien sabido, en un ámbito bilateral, los intereses de los más fuertes suelen primar con más facilidad que en un ámbito multilateral.

Además de esto, existe un conjunto de dificultades intrínsecas al funcionamiento de las economías de los países desarrollados que empujan sus acciones hacia el terreno bilateral y hacia políticas de traslado de responsabilidades a "hombros ajenos". En primer lugar citemos la incapacidad por resolver la "estagflación" con políticas de alcance meramente interno. En segundo lugar las crecientes rigideces estructurales de las economías nacionales han provocado unos "costos" derivados de las dificultades de realizar un ajuste de estructura que se hubiera realizado en economías menos encerradas que las de estos países. En tercer lugar la actuación, en estos países, de grupos de presión emanados de la organización social y política, en donde frecuentemente, el interés de unos pocos bien organizados, prima sobre el interés de la mayoría. Finalmente, no olvidemos el imperativo de los gobiernos por responder a la coyuntura económica en ausencia de una política de ajuste positiva para afrontar los problemas de desempleo e inflación, recurriendo por el contrario a cargar las responsabilidades en "hombros ajenos"

A todas luces, ésta ha sido la estrategia más atractiva, y la que un buen número de países industrializados han seguido. Las exigencias políticas de corto plazo han dictaminado el curso de las acciones vehiculadas por una visión "miope" y contraria al interés económico a largo plazo. Cualesquiera que fuesen las justificaciones, el resultado final es obvio; un conjunto de medidas proteccionistas o potencialmente proteccionistas (hostigamiento), en forma casuística, proliferando y resquebrajando las bases mismas del "sic".

### C. INTERÉS DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO EN EL SISTEMA

Las razones que hemos mencionado a lo largo de los párrafos an-

teriores, hacen que algunos países, particularmente los más pequeños, se pregunten si acaso el "sic", tal y como actualmente opera, promueve el desarrollo económico sostenido.

El "sic" no es ciertamente ni abierto ni liberal, sino cada vez más regulado, diría casi manipulado, de forma ad-hoc y al servicio de unos pocos. Siendo las motivaciones que respaldan cada regulación, variadas y no siempre claras. Uno de los efectos más perniciosos que observamos es el carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente de las medidas adoptadas. Se multiplican el número de medidas contingentes, o "hechas a medida", proteccionismo para los "casos especiales" tales como textiles y confecciones, calzado, acero, automóviles o productos agrícolas.

Tales excepciones cubren ya el grueso del comercio internacional: si el Acuerdo Multifibras (AMF), es el prototipo de comercio gerenciado o controlado del futuro, quizá los países miembros de la UNCTAD debieran ir renovando sus percepciones sobre el "sic" como factor de desarrollo.

En primer término se debe examinar lo escaso e imprevisible naturaleza del crecimiento del comercio mundial. De no existir un crecimiento en el volumen del comercio, difícilmente se puede concebir con éxito una estrategia de promoción de exportaciones. Sin crecimiento del mercado, el "sic" acaba por convertirse en un juego de suma cero, percepción arraigada en la actualidad debido al creciente proteccionismo. En 1981, el comercio mundial decreció en \$ 37.000 millones, o un 2%, declinando las importaciones \$ 18.000 millones. En el caso de los países en vías de desarrollo, es importante señalar que sus exportaciones declinaron en \$ 18.000 millones en el curso de 1981, y si bien se registró un modesto crecimiento (2% en las exportaciones de los países no petroleros), éste se vio acompañado de un crecimiento mayor de las importaciones (8%).

Esta visión no debe hacernos olvidar la formidable apertura de los mercados de los países en vías de desarrollo a las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado que se produjo en estos últimos ocho años, ya que por cada dólar de incremento de las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado hacia el mundo durante el período 1973-1981, \$ 0,30 fueron hacia los países en vías de desarrollo, contra sólo \$ 0,16 en el período anterior (1963-1973).

En segundo lugar, ha quedado ampliamente demostrado, que muchos de los productos en los cuales los países en vías de desarrollo tienen una ventaja comparativa pertenecen a sectores en los que se han arraigado las rigideces de estructura.

Son dos los aspectos que deben ser analizados cuando se quiere considerar el papel del comercio en el desarrollo.

i) El primero es el constituido por una cierta desventaja implícita que opera en contra de los intereses comerciales de los países

en vías de desarrollo en razón de la naturaleza de los bienes que ellos exportan. Una clara evidencia de esto es el AMF, que como derogación de los principios de GATT y de sus procedimientos, proporcionaría un marco que restringe a los países en vías de desarrollo en el área de textiles y confecciones.

ii) El segundo es el que aún en estos acuerdos lanzados, sus resultados no son satisfactorios. En el AMF, no sólo los productos son sujetos a restricciones, sino que ciertos países, los países en vías de desarrollo son los únicos signatarios sujetos a las restricciones, y esto prevalece pese a que en muchos casos los países no sometidos a restricciones han alcanzado tasas de crecimiento de las exportaciones que sobrepasan las de los países en vías de desarrollo, y eso que estos países pueden no haber causado la "desorganización" del mercado.

Está claro que no existe, por ahora, la determinación de confrontar los méritos del "sic" abierto frente al "gerenciado". ¿Se ha de gerenciar de conformidad con los intereses nacionales o internacionales?

En las premisas básicas del "sic" liberal, quedaba claro que la soberanía nacional se diluía, que el producto global del comercio se maximizaría y que éste se distribuiría equitativamente. El comercio gerenciado no pretende ofrecer la distribución más eficiente de los recursos mundiales, pero ciertamente se acrecienta la soberanía nacional. Quizá sea este el precio que hay que pagar, pero cabría preguntarse... ¿el de qué nación?