funcionamiento del sistema, para ponerlo al servicio de sus intereses. La pregunta acerca de si hay o no hay alguna manera de que la cooperación y la coordinación de políticas entre los centros de poder económico pueda reemplazar el liderazgo hegemónico previo aún no ha sido respondida.

Capítulo Cinco

LA POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El comercio es el nexo económico más antiguo y más importante entre las naciones. Sin duda, el comercio, junto con la guerra, han sido centrales para la evolución de las relaciones internacionales. La moderna economía mundial de mercado interdependiente hace del comercio internacional algo aún más importante, y ciertos acontecimientos de los años ochenta han tenido un profundo efecto en la naturaleza de la economía política internacional.

LA IMPORTANCIA DEL COMERCIO

Durante siglos, la gravación impositiva del comercio fue una de las fuentes de riqueza más importantes para las élites políticas y para las potencias imperiales. Muchos imperios se desarrollaron en las encrucijadas comerciales y lucharon para controlar las rutas comerciales de Asia, África y el Medio Oriente. Book Adams en *The Law of Civilization and Decay* (La ley de la civilización y la decadencia) (1859) consideraba que los cambios en las rutas comerciales y su control eran la clave de la historia de la humanidad.

En el crecimiento económico de fines del siglo xx, el cual permite que las fuentes de ingreso interno desplacen a los ingresos arancelarios en el financiamiento del gobierno, han disminuido los efectos fiscales del comercio; sin embargo, su arancelamiento sigue siendo una fuente mayor de ingresos para la élite política y la burocracia oficial de muchos países menos desarrollados. Dado que las burocracias sobredimensionadas de muchas sociedades tienen una base impositiva interna inadecuada y porque es mucho más fácil imponer el peso de los impuestos directos en los extranjeros, estos países tienden a tener tasas arancelarias insólitamente altas, lo cual incrementa el costo de las mercaderías importadas y así desalienta el avance económico (Little Scitovsky y Scott, 1970).

El comercio se ha expandido en todas las épocas, porque las sociedades han buscado mercaderías que no se podían conseguir en el país, y esta expansión ha producido muchos resultados relacionados entre sí: 1) la difusión de la tecnología, que contribuye al bienestar económico de todos los pueblos; 2) un efecto de demanda o keynesiano en la economía, el cual, a través del funcionamiento del "multiplicador", estimula el crecimiento económico y la eficiencia generalizada de la economía; 3) beneficios para las firmas individuales en la medida en que el comercio

aumenta el tamaño del mercado, promueve las economías de escala e incrementa el rendimiento de la inversión, al tiempo que también estimula el nivel general de la actividad económica dentro de la economía como un todo; 4) un aumento en las posibilidades de elección del consumidor y 5) reducción en el costo de insumos tales como materias primas y componentes manufacturados, los cuales, en consecuencia, bajan el costo general de la producción. Además, hacia fines del siglo XX, el crecimiento orientado hacia las exportaciones se ha vuelto en sí mismo una estrategia fundamental para adquirir importaciones necesarias y promover el crecimiento económico. Aunque estos diversos beneficios del comercio son de la mayor importancia para las economías de mercado, también se pueden aplicar a todo tipo de economía interna.

El comercio tiene otro efecto más polémico y es su efecto cultural, su incidencia en los valores, las ideas y el comportamiento de una sociedad (McNeill, 1954). Los liberales, por lo general, han considerado que este efecto es positivo, desde el momento en que creen que el contacto entre las sociedades conduce a la difusión de nuevas ideas y de avances tecnológicos y que el comercio estimula el progreso social. Los nacionalistas económicos, por su parte, a menudo consideran al comercio negativamente, porque creen que es destructivo para los valores tradicionales y también corruptor, al favorecer el materialismo y la búsqueda de bienes de lujo a los que consideran lesivos para los individuos y la sociedad. Muchos críticos ven el comercio internacional como una forma de imperialismo cultural que debe ser estrictamente controlado.

El efecto del comercio en la política internacional es otro tema que despierta polémica. Los liberales consideran que el comercio es una fuerza en favor de la paz, pues creen que la interdependencia económica crea lazos positivos entre los pueblos y promueve una armonía de intereses entre las sociedades; además, le da a los Estados una participación en el mantenimiento del *statu quo*. Los nacionalistas económicos y los marxistas contemporáneos, por su parte, consideran que el comercio es pernicioso, dado que la especialización económica y la interdependencia hacen a los Estados inseguros, dependientes y vulnerables a los acontecimientos externos. Por lo tanto, al comercio se lo ve como una fuente de tensiones políticas y de influencia económica y como un instrumento que le quita a una sociedad la capacidad de gobernar sus propios asuntos.

Dos teorías muy diferentes del comercio internacional subyacen a esta polémica. Una se funda en la tradición liberal; se trata de la teoría ortodoxa del comercio, que se puede rastrear de Adam Smith y David Ricardo a su inclusión contemporánea en el modelo de Keckscher-Ohlin-Samuelson y otras formulaciones neoclásicas. La segunda teoría es la tradición nacionalista, identificada con los escritores mercantilistas del temprano período moderno, la Escuela Histórica Alemana de fines del siglo XIX y los nacionalistas económicos de fines del siglo XX. Estas dos posiciones difieren fundamentalmente en los propósitos, las causas y las consecuencias que le atribuyen al comercio internacional.

LA TEORÍA LIBERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Aunque la teoría liberal ha cambiado en forma y contenido desde las sencillas ideas de Adam Smith hasta las sofisticadas formulaciones matemáticas de nuestros días, descansa, en última instancia, en la creencia de que la especialización económica produce ganancias en la eficiencia productiva y en el ingreso nacional. La teoría liberal también cree que el comercio aumenta las posibilidades de consumo. En consecuencia, el comercio internacional tiene efectos benéficos tanto en los aspectos vinculados con la demanda como en los vinculados con la oferta de la economía.

Adam Smith planteó en su libro de 1776 *Wealth of Nations* (La riqueza de las naciones) que la clave de la riqueza y el poderío nacionales era el crecimiento económico. El crecimiento económico, razonaba, es primordialmente una función de la división del trabajo, lo cual, a su vez, depende de la dimensión del mercado. Por lo tanto, cuando un Estado mercantilista levanta barreras contra el intercambio de mercaderías y el engrandecimiento de los mercados restringe el bienestar interno y el crecimiento económico. Smith afirmaba que el comercio debía ser libre y que las naciones se debían especializar en lo que podían hacer mejor, para que pudieran volverse ricas y poderosas. Las ventajas de una división territorial del trabajo basada en la ventaja *absoluta*, constituía la base de la teoría de Smith sobre el comercio (Ellsworth, 1964, págs. 60-61).

En sus *Principles of Political Economy and Taxation* (Principios de economía política y de tributación) (1817), Ricardo planteó la primera demostración "científica" de que el comercio internacional es mutuamente beneficioso. Su ley de la ventaja *comparativa* o de los costos comparativos constituía una nueva base para la teoría liberal del comercio y también una piedra fundamental para todo el edificio de la economía liberal. Aunque su teoría se ha modificado para que contemple muchas complicaciones que no previó, la ley de Ricardo de los costos comparativos sigue siendo uno de los principios fundamentales de la economía liberal internacional junto con versiones modernizadas de la teoría del cambio-precio-circulación de Hume y con la ley de demanda recíproca de John Stuart Mill.

A partir de las ideas pioneras de Smith, Ricardo estableció la ley de los costos comparativos como la razón fundamental del comercio libre. Smith había planteado que el comercio internacional se basaba en una ventaja absoluta, es decir, en un exportador con una determinada cantidad de recursos, que era capaz de obtener una producción total a menos costo que cualquier competidor. De hecho, dicha ventaja absoluta había sido, históricamente, la base del comercio internacional y todavía sigue siéndolo así en muchos productos básicos. (El-Agraa, 1983, cap. 6). Por desgracia, si la naturaleza hubiera sido tan mezquina que una nación no tuviera ninguna ventaja absoluta, de acuerdo con

esta teoría sus perspectivas comerciales eran poco auspiciosas, para decirlo con suavidad. La Revolución Industrial y el crecimiento de la industria cambiaron esta situación y el genio de Ricardo consistió en reconocer la profundidad de la transformación.

En su ley de la ventaja comparativa demostraba que el flujo comercial entre los países está determinado por el costo relativo (no absoluto) de los bienes producidos. La división internacional del trabajo se basa en los costos comparativos y los países tenderían a especializarse en aquellos bienes cuyos costos fueran comparativamente más bajos. Aunque una nación pudiera tener una ventaja absoluta sobre las otras en la producción de todas las mercaderías, especializarse en aquellos bienes que tienen el costo comparativo más bajo les permitiría a todos los países ganar más del intercambio. Esta simple noción de los beneficios universales de la especialización basada en los costos comparativos sigue siendo la clave de la teoría liberal del comercio.

Nadie ha planteado la fe liberal en los beneficios materiales y civilizadores del comercio sin restricciones mejor que el mismo Ricardo:

Bajo un sistema de comercio perfectamente libre, cada país naturalmente consagra su capital y su mano de obra a aquellos empleos que son más beneficiosos para cada uno. Esta búsqueda de la ventaja individual está admirablemente conectada con el bien universal del todo. Al estimular la industria, premiar la ingenuidad y usar de la manera más eficaz los poderes particulares brindados por la naturaleza, distribuye la mano de obra de manera más efectiva y más económica; al mismo tiempo, al incrementar la masa general de los productos, difunde beneficios generales y anuda, en un mismo lazo de interés e intercambio, la sociedad universal de las naciones todo a lo ancho del mundo civilizado. Es este principio el que determina que el vino se haga en Francia y Portugal, que el trigo se siembre en América y Polonia y que la maquinaria y otras mercaderías se manufacturen en Inglaterra" (Ricardo, 1871/1817, págs. 75-76).

Al desarrollar y demostrar esta ley, Ricardo usó su famoso ejemplo del vino portugués y los paños ingleses. Portugal, razonaba, podría producir tanto vinos como paños a menor costo que Inglaterra. Sin embargo, desde que Portugal tenía una ventaja comparativa en la producción de vino porque su suelo y su clima le permitían producir vino aún a menor costo y con más eficiencia que algodón, ganaría más especializándose en la producción de vino e importando paños de Inglaterra, que produciendo ambos. Inglaterra ganaría especializándose en paños e importando vino. Esta idea de "las ganancias del comercio" era verdaderamente revolucionaria. Paul Samuelson ha llamado a la ley de los costos comparativos "la idea más bella de la economía". Ricardo consideraba al comercio internacional no como un juego de suma cero, sino como una actividad basada en una armonía de intereses fundada en la especialización y los costos comparativos; dicha doctrina de la armonía

de intereses subyace al enfoque liberal de las relaciones económicas internacionales.

La teoría clásica del comercio como la exponen Ricardo, John Stuart Mill y otros estaba basada en un conjunto de importantes presupuestos o abstracciones de la realidad. Omitía el costo de transporte y suponía que los factores de producción eran móviles en el país, pero inmóviles internacionalmente. El costo comparativo era estático, un don de la naturaleza, y no podía transferirse de un país al otro. La teoría también se basaba en la teoría del valor del trabajo, es decir, la creencia de que la cantidad y eficiencia de insumo laboral es el determinante principal del costo de producción. Por añadidura, la ley de los costos comparativos se basaba en un modelo de dos países.

Las críticas y correcciones de fines del siglo XIX y principios del siglo XX modificaron la teoría clásica del comercio en diversos aspectos importantes (Condliffe, 1950, págs. 173-78). Los autores neoclásicos agregaron el costo de transporte, postularon una mayor movilidad de los factores de producción entre los países y destacaron la importancia de los crecientes rendimientos de escala como explicación del comercio. También se le prestó atención a la naturaleza dinámica de los costos comparativos y se ha elaborado la teoría por medio de técnicas matemáticas y datos estadísticos. Otros factores, además de la mano de obra, se agregaron al costo de producción, llevando al concepto de factor relativo de dotación como explicación de los flujos comerciales. El concepto de mano de obra en sí mismo se ha transformado en el de "capital humano" y el costo se ha redefinido como "costo de oportunidad". Las ideas centrales de la economía neoclásica —teorías de la utilidad marginal y teoría del equilibrio general— se agregaron para explicar los términos del comercio y otros temas.

Esta reformulación neoclásica se conoce como la teoría Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O) o modelo de comercio internacional y es la posición liberal tipo de los años ochenta. La teoría mantiene que los costos comparativos de una nación están determinados por la abundancia relativa y la combinación más provechosa de sus muchos factores de producción, tales como el capital, la mano de obra, los recursos, la administración y la tecnología. De manera más específica: "Un país exportará (importará) aquellas mercaderías que son intensivas en el uso de su factor abundante (escaso)" (El-Agraa, 1983, pág. 77). La moderna teoría del comercio, en consecuencia, se ha vuelto más fluida, dinámica y abarcadora que la teoría clásica de los costos comparativos.

El modelo H-O sigue siendo la teoría más importante para explicar el comercio interindustrial; por ejemplo, el intercambio de productos manufacturados por productos básicos. Es apropiada, en consecuencia, para dar cuenta de gran parte del comercio Norte-Sur, pero es menos acertada respecto del comercio de los países industrializados entre sí. Este tipo de comercio ha impuesto un conjunto de modificaciones cruciales a la teoría neoclásica y la formulación de otras explicaciones (Krugman, 1981a). Mientras el modelo H-O enfatiza los factores de dotación y la perfecta competencia, las teorías más nuevas, tales como la

teoría de la "brecha tecnológica" y la teoría del ciclo de producto ponen el énfasis en la tecnología, las economías de escala y la naturaleza dinámica de los costos comparativos (Deardorff, 1884, págs. 493-99). Aunque no se intentará aquí el tratamiento detallado de ninguna de estas teorías más nuevas es preciso discutir diversos aportes teóricos y su significación.

Probablemente, el aporte reciente más importante en la teoría del comercio es el esfuerzo por dar cuenta de la rápida expansión, en la época de posguerra, del comercio interindustrial; por ejemplo, el caso de los países avanzados que importan algunos modelos de automóviles y exportan otros.¹ Estas teorías, que se aplican primordialmente al comercio Norte-Norte, ponen el énfasis en la importancia de las curvas de aprendizaje, las economías de escala y las preferencias diferenciadas del consumidor. También subrayan la creciente importancia de la competencia monopólica o imperfecta, la aplicación de las teorías de la empresa y de la organización industrial a las relaciones comerciales y la creciente integración del comercio internacional y la inversión extranjera.

Un desarrollo posterior e íntimamente relacionado es la expansión del comercio interfirmas e intrafirmas, que es el comercio que tiene lugar enteramente dentro de los límites de una sola empresa multinacional o entre diversas firmas que cooperan a través de mecanismos como la operación conjunta o la subcontratación de componentes. Las teorías que reconocen estos desarrollos responden a la difusión internacional de empresas oligopólicas y a la internacionalización de la producción en las últimas décadas. Intentan explicar las estrategias de las empresas multinacionales, tales como la mezcla de comercio y producción ultramarina o el lugar geográfico de la producción global.

Un aporte reciente mucho más polémico es el concepto de políticas comerciales estratégicas. El argumento básico de esta teoría es que en una economía mundial altamente interdependiente compuesta de empresas oligopólicas y Estados competitivos, es posible para los últimos, al menos teóricamente, emprender políticas que trasladan las ganancias de las empresas extranjeras a la nacionales. En la medida en que esta teoría tiene méritos, implica un acercamiento significativo entre la teoría liberal y la nacionalista del comercio. La significación de esta y otras teorías, tanto como los modelos comerciales nuevos que intentan explicar, se discutirán más adelante dentro de este mismo capítulo y también en el Capítulo Seis.

La esencia de estas nuevas teorías es, en palabras de Paul Krugman, "que la teoría del comercio es el estudio de la organización industrial internacional" (Krugman, 1981a, pág. 22). Su punto central es la creciente importancia del comercio internacional y de la inversión extranjera de las empresas oligopólicas que pueden sacar ventaja de los crecientes rendimientos, del aprendizaje de la práctica y de las barreras a la penetración de sus rivales. Como se señalará más adelante, en la

¹ Linder (1961) es el trabajo clásico sobre este tema.

discusión de la política comercial estratégica, un desarrollo similar tuvo lugar en momentos anteriores de este mismo siglo *entre* las economías nacionales. La integración general de los mercados globales y de la producción internacional, sin embargo, se está produciendo en un mundo dividido entre naciones-Estado en competencia. La diferencia crucial en esta economía mundial cada vez más interdependiente es que las empresas individuales pueden ganar superioridad competitiva respecto de las firmas extranjeras, debido a la demanda generada por un amplio mercado interno, a los subsidios gubernamentales, en especial para la investigación y el desarrollo, y también por medio de políticas proteccionistas. Precisamente, esta nueva combinación de interdependencia internacional y firmas nacionales abre la posibilidad de que los Estados puedan seguir políticas comerciales estratégicas en favor de sus propias empresas multinacionales.

El contraste entre la teoría tradicional del comercio y estas nuevas aproximaciones es notable. Mientras que el énfasis de la teoría del comercio desde Ricardo a Heckscher-Ohlin recaía en el comercio entre las industrias, estas teorías recientes se centran en el comercio intra-industrial, intraempresario e interempresario. Las teorías clásicas y neoclásicas daban por sentado que la mano de obra y el capital eran inmóviles, los costos comparativos estáticos y sólo se intercambiaban productos terminados. Estas teorías más nuevas, por su parte, intentan dar cuenta de un mundo en el cual el capital es altamente móvil y los productos se intercambian en todos los estados del proceso de producción, desde el conocimiento tecnológico hasta bienes intermedios y componentes del mismo producto final. De igual importancia es que, en contraste con las teorías más viejas, que descuidaban la inversión extranjera directa y la producción en el exterior, las teorías más nuevas ven al comercio de exportación y a la producción extranjera como aspectos complementarios de las estrategias propias de las empresas multinacionales. Por fin, el epitome de la teoría tradicional era la idea del economista Frank Graham de que el comercio se da entre empresas, al margen de su ubicación geográfica. Los enfoques más recientes intentan incorporar el hecho de que las relaciones comerciales se dan entre firmas de diferentes nacionalidades y se registran en un mundo donde el Estado moderno juega un papel mucho más activo que en el pasado.

Este acercamiento al comercio internacional que toma en cuenta la organización industrial, ayuda a explicar tres hechos básicos del comercio internacional en el período de posguerra.² Primero, da cuenta del hecho de que la mayor parte del comercio se ha dado entre países avanzados con estructuras industriales similares. Más del 60 por ciento de su comercio es entre ellos. Segundo, explica por qué este comercio ha tendido a ser comercio intraindustrial, es decir, intercambio de productos similares, y también da cuenta de la expansión ultramarina de las firmas multinacionales dedicadas a sectores particulares, tales

² Krugman (1981a) presenta un excelente resumen de estos aportes a la teoría comercial.

como automóviles, bienes de consumo duraderos y herramientas de máquinas. Tercero, explica por qué el comercio intraindustrial ha moderado los aspectos distribucionales y conflictivos del comercio. En contraste con las consecuencias de la teoría convencional del comercio, la supervivencia de sectores industriales completos no se ha visto amenazada por el incremento del comercio intraindustrial; por el contrario, las firmas se han volcado a la especialización en productos particulares, minimizando de tal manera los efectos del comercio en sus trabajadores.

El surgimiento industrial del Japón y de los países recientemente industrializados (PRI), sin embargo, parece estar revirtiendo esta situación, al desplazar el comercio intraindustrial por el interindustrial. Por ejemplo, el avance de la industria asiática ha amenazado sectores enteros de la industria electrónica norteamericana, mientras que en el pasado la competencia japonesa sólo lesionó el consumo de productos electrónicos. Esta transformación está produciendo graves preocupaciones distribucionales en muchos países avanzados y estimulando la difusión de políticas proteccionistas.³

A este último hecho, subyace un importante cambio en el status del concepto de costos comparativos. Al menos en sus formulaciones más simples, este principio fundamental de la teoría liberal del comercio ha perdido algo de su importancia y su poder predictivo (Corden, 1984a). Su explicación de los modelos comerciales, basada en la intensidad y abundancia de los factores de producción, tiene una importancia cada vez menor para un mundo de comercio intraindustrial y rápida difusión tecnológica. El costo comparativo se considera ahora dinámico y también arbitrario, producto de políticas corporativas y estatales. A medida que el concepto de los costos comparativos ha perdido estatus, el argumento en favor del comercio libre necesariamente ha perdido algo de su eficacia, volviéndose menos importante. Esta situación equívoca ha sido sintetizada por una autoridad, Harry Johnson, en la siguiente y calificada defensa del comercio libre:

"El tema del comercio libre, a menudo afirmado con considerable dogmatismo en el pasado, aparece en la teoría contemporánea del comercio internacional como una proposición extremadamente calificada, que depende del mantenimiento de la estabilidad monetaria internacional, de la representación eficiente de costos sociales de oportunidad alternativos en la moneda nacional por medio del costo del dinero y de los precios, de la aceptabilidad social de la resultante distribución del ingreso o la adopción de una política social respecto de la distribución del ingreso y de la posible necesidad de transferencias internacionales de ingresos" (citado en Cooper, 1970, págs. 438-39).

Los cambiantes modelos comerciales del mundo contemporáneo y

³ Ver más adelante la discusión del teorema de Stolper-Samuelson y sus consecuencias para el surgimiento del proteccionismo económico.

la proliferación de teorías que los explican llevan a la conclusión de que "ninguna teoría es capaz, por sí misma, de explicar el comercio internacional de todos los bienes y en todos los tiempos" (El-Agraa, 1983, pág. 85). En efecto, el cuerpo general y unificado de la teoría del comercio ha sido desplazado por un conjunto de explicaciones específicas relativas a los distintos tipos de relaciones comerciales. Inclusive el modelo H-O, que es el más cercano a una teoría unificada, es sobre todo válido para el comercio Norte-Sur. Al margen de diferencias teóricas, sin embargo, los economistas liberales mantienen su compromiso básico con los beneficios mutuos del comercio libre, con la especialización basada en los costos comparativos y con las virtudes de una división territorial del trabajo global (Condliffe, 1950, págs. 160-61). Desde los teóricos clásicos hasta los actuales, los liberales suscriben la doctrina del comercio libre.

Sin embargo, los liberales se han vuelto más cautos en el hecho de prescribir el comercio libre como la mejor política para todos y en todo momento; han comprendido que, en ciertas circunstancias, el comercio libre puede, de hecho, ser lesivo. También reconocen que las grandes economías y los monopolios pueden explotar su posición a través de la adopción de aranceles óptimos (Corden, 1984a, págs. 82-86). Los Estados también pueden mejorar sus términos comerciales a través de la utilización de "aranceles efectivos", vale decir, la manipulación de sus esquemas arancelarios sobre materias primas y productos terminados (Scammell, 1983, págs. 166-68). A pesar de estas y otras advertencias, los teóricos liberales creen fervientemente que el bienestar individual e internacional se optimiza por medio de la especialización económica y el comercio libre.⁴

Es importante subrayar lo que la teoría liberal del comercio *no* afirma. Los liberales no dicen que todos y cada uno necesariamente ganarán con el comercio libre, al menos no en el corto plazo y no sin adoptar políticas apropiadas. Más bien afirman que las ganancias son potenciales. El bienestar mundial se incrementará y todos ganarán a largo plazo, si siguen una política de especialización basada en el costo comparativo. Además, la teoría liberal del comercio no afirma que todos ganarán por igual, aun si siguen las políticas acertadas. Por el contrario, mantiene que todos ganarán en términos absolutos, aunque algunos ganarán más, en términos relativos, que los otros, debido a su mayor eficiencia y dotes naturales. La defensa del comercio libre no se basa en la equidad y en la distribución pareja, sino en la creciente eficiencia y la maximización de la riqueza mundial. Es precisamente en lo que se refiere a estos asuntos distributivos, sin embargo, que la teoría nacionalista entra en conflicto con la perspectiva liberal.

Los liberales consideran que el comercio libre es la mejor política,

⁴ De hecho, la posibilidad de adoptar aranceles óptimos tanto como los términos del comercio parecen tener poca relevancia para la determinación de la política comercial, pero la preocupación interna acerca del nivel de desempleo es crucial (Beenstock, 1983, pág. 224).

porque la especialización y la división internacional del trabajo aumentan la productividad individual y, así, la acumulación tanto de riqueza nacional como global; por añadidura, incrementa las posibilidades de consumo. Creen que el único propósito de las exportaciones es pagar las importaciones. (Acercas de los diversos beneficios del comercio, ver Blackhurst, Marian y Tumlrir, 1977, págs. 25-29.) Si las distorsiones económicas impiden el comercio o implican que las importaciones infligirán un daño innecesario a la sociedad, la "primera mejor" solución liberal es eliminar las distorsiones, más que imponer restricciones al comercio. Si ello es imposible, entonces la siguiente mejor solución es el uso correctivo de subsidios e impuestos (Corden, 1974). Después de ello vienen los aranceles, porque al menos preservan el mecanismo de precios. Si son necesarias las barreras no arancelarias, deben ser transparentes y estar claramente comprendidas. A pesar de tales advertencias y cerca ya del fin del siglo, las naciones, por desgracia, no le han prestado atención a este orden de elección entre políticas convenientes y ha ganado terreno el enfoque nacionalista de las relaciones comerciales.

LA TEORÍA NACIONALISTA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Los nacionalistas económicos ponen el acento sobre el costo del comercio para los grupos y los Estados particulares y favorecen el proteccionismo económico y el control del Estado sobre el comercio internacional. Se pueden sintetizar sus críticas a la teoría liberal del comercio en tres grandes categorías: 1) las consecuencias que tiene el comercio libre para el desarrollo económico y la división internacional del trabajo; 2) las ganancias relativas más que las absolutas (los efectos distributivos del comercio) y 3) el efecto sobre la autonomía nacional y el bienestar interno (Blackhurst, Marion y Tumlrir, págs. 29-42).

Aunque las raíces del nacionalismo económico pueden encontrarse en los autores mercantilistas de los siglos XVII y XVIII, el *Report on the Subject of Manufactures* (Informe sobre el tema de las manufacturas) de Alexander Hamilton, presentado a la Cámara de Representantes de Estados Unidos en 1791, contiene los orígenes intelectuales del moderno nacionalismo económico y la defensa clásica del proteccionismo económico (Hamilton, 1928/1791). Hamilton modernizó la tesis mercantilista del siglo XVIII y desarrolló una teoría dinámica del desarrollo económico, basada en la superioridad de las manufacturas sobre la agricultura. Planeó lo que hoy llamaríamos una estrategia del desarrollo económico basada en "la sustitución de las importaciones": "No sólo la riqueza, sino la independencia y la seguridad de un país parecen estar materialmente conectadas con la prosperidad de las manufacturas. Toda nación, teniendo en vista estos grandes objetivos, debería esforzarse por tener, dentro de sí misma, todos los elementos esenciales del suministro nacional. Ellos comprenden los medios de subsistencia, habitación, vestimenta y defensa" (*ibíd.*, pág. 284). A partir de Hamilton, los naciona-

listas han argumentado que la radicación geográfica de las actividades económicas debería ser una preocupación central de la política estatal.

Por ser el teórico económico de la primera colonia que se rebeló contra el sistema imperial europeo, las ideas de Hamilton merecen considerarse con cierto detalle. Según Hamilton y los subsiguientes defensores del nacionalismo económico, los gobiernos pueden transformar la naturaleza de sus economías y así cambiar su posición en la economía internacional, a través de lo que hoy se denomina "políticas industriales". Se puede alentar la transferencia de los factores de producción desde las economías más avanzadas, con el fin de desarrollar industrias particulares. Hamilton planteaba, por ejemplo, que las migraciones, en especial de mano de obra especializada, debían alentarse para acelerar la industrialización. Las naciones también deberían alentar la importación de capital extranjero y establecer un sistema bancario, con el fin de conseguir inversiones de capital. En resumen, el *Report* de Hamilton planteaba una teoría dinámica de los costos comparativos basada en políticas gubernamentales de desarrollo económico.

Como otros mercantilistas anteriores a él, Hamilton identificaba el poderío nacional con el desarrollo de las manufacturas, y consideraba a la economía subordinada a la tarea fundamental de construir el Estado. Aunque sus ideas sobre el proteccionismo no alcanzarían plena fuerza en Norteamérica hasta la victoria del Norte, en rápido proceso de industrialización, en la Guerra Civil ejercieron una poderosa influencia tanto en el país como en el exterior. Las naciones en desarrollo que ponen el énfasis en el proteccionismo, la industrialización y la intervención estatal le deben más que lo que pueden suponer a la concepción de Hamilton del desarrollo económico.

En el siglo XIX, las ideas de Hamilton tuvieron su máxima influencia en Alemania, donde la base intelectual ya había sido preparada por Johan Fichte y Georg Hegel. Friedrich List, después de pasar unos años en Estados Unidos, llevó la teoría de Hamilton a Alemania. Con Wilhelm Roscher, Gustav Schmoller y otros, List ayudó al establecimiento de la Escuela Histórica Alemana de análisis económico, cuyas ideas encontraron una rápida aceptación en una Alemania cuyas industrias tradicionales estaban sufriendo el ataque de una verdadera inundación de importaciones británicas de bajo costo. El encarnizado y sistemático ataque de esta escuela al liberalismo tuvo una poderosa influencia en el desarrollo de Alemania y en la economía mundial en general.

En su influyente libro *National System of Political Economy* (El sistema nacional de la economía política) (1841), List decía que las teorías del comercio libre de los economistas británicos clásicos eran la política económica de los fuertes, que no había ninguna división internacional del trabajo "natural" o inmutable basada en la ley de los costos comparativos y que la división del trabajo era simplemente una situación histórica resultante de una utilización previa del poder económico y político. Los británicos, argüía List, de hecho habían usado el poder del Estado para proteger sus propias industrias nacientes de la competencia extranjera, mientras debilitaban a sus opositores por

medio de la fuerza militar, y que sólo se habían vuelto adalides del comercio libre después de haber adquirido supremacía tecnológica e industrial sobre sus rivales (Condliffe, 1950, pág. 71).

List creía que los británicos simplemente estaban buscando mejorar sus propios intereses económicos nacionales, al ganar acceso restringido a los mercados extranjeros por medio del mercado libre. Consideraba la promoción, por parte de los británicos, de lo que hoy se llama una "economía mundial interdependiente", como otra expresión de sus intereses nacionales egoístas y creía que una economía mundial verdaderamente cosmopolita como la que defendían los liberales económicos, sólo sería posible cuando las otras naciones igualaran el poderío industrial de Gran Bretaña. List y otros economistas nacionalistas alemanes abogaban por la unificación política, el desarrollo de vías férreas para unificar físicamente la economía y por la erección de altas barreras arancelarias para alentar la unificación económica, proteger el desarrollo de la industria alemana y así crear un Estado alemán poderoso.

Muchos creyeron que el éxito del proteccionismo en Alemania y el papel del Estado en su desarrollo industrial reivindicaban las teorías del nacionalismo económico. Como lo dice Thorstein Veblen en su estudio clásico, *Imperial Germany and the Industrial Revolution* (La Alemania imperial y la revolución industrial) (1939), Alemania fue la primera sociedad que siguió una política industrial sistemática y buscó el desarrollo científico de su economía. El rápido avance de la riqueza alemana y del poder militar en la parte final del siglo XIX constituyó un ejemplo para otras sociedades. Mientras que el éxito económico de Gran Bretaña inicialmente pareció establecer las virtudes del liberalismo, el de Alemania legitimaba la doctrina del nacionalismo económico como guía para la política comercial y el desarrollo económico.

Los partidarios del nacionalismo económico nuevamente desafían, a fines del siglo XX, la presunción liberal de que los costos comparativos son relativamente estáticos. Sostienen que la ley de los costos comparativos es primordialmente una racionalización de la división internacional del trabajo en vigencia y abogan por una política comercial que favorezca el desarrollo o preservación de la industria nacional. Por un lado, el énfasis nacionalista en la industrialización se ha centrado, en el caso de las economías menos desarrolladas, en la adopción de una estrategia de desarrollo orientada hacia la "sustitución de las importaciones". Por otro lado, un conjunto de países avanzados, en respuesta al asombroso éxito de la economía japonesa durante los años setenta y ochenta, ha adoptado políticas industriales tendientes a desarrollar sectores industriales específicos. Estas tendencias nacionalistas serán evaluadas más adelante.

Mientras los liberales económicos enfatizan la ganancia absoluta en la riqueza global, propia de un régimen de comercio libre, los nacionalistas económicos del siglo XIX y sus descendientes del siglo XX subrayan la distribución internacional de las ganancias provenientes del comercio. Los nacionalistas destacan que, en un mundo de libre comercio, los términos del comercio tienden a favorecer a la economía más

avanzada desde el punto de vista industrial. La Escuela Histórica Alemana afirmaba que los británicos siguieron políticas proteccionistas hasta que la industria británica fue lo suficientemente fuerte como para dejar fuera de competencia a todas las demás economías, y que la superioridad técnica de los británicos en los productos manufacturados y en los procesos de manufacturación le permitieron a Gran Bretaña gozar de términos comerciales altamente favorables, en relación con los países exportadores de productos de tecnología más baja, alimentos y materias primas.

Los nacionalistas económicos también creen que el comercio libre socava la autonomía nacional y el control estatal sobre la economía, al exponer la economía a las vicisitudes e inestabilidades del mercado mundial y a la explotación por parte de otras economías más poderosas. Afirman que la especialización, sobre todo en el caso de las exportaciones de productos básicos, reduce la flexibilidad, incrementa la vulnerabilidad de la economía ante acontecimientos adversos, subordina la economía interna a la economía internacional y amenaza las industrias nacionales, de las cuales dependen la seguridad nacional, los empleos estables y otros valores. Aunque estos argumentos a menudo se usan para encubrir los intereses especiales de grupos particulares e industrias específicas, son importantes para la formulación de políticas económicas nacionales en todos los países.

Los nacionalistas económicos de la Escuela Histórica Alemana llamaron la atención sobre las maneras en que el surgimiento de una economía mundial altamente interdependiente afectaba la seguridad nacional, mientras que los liberales del siglo XIX señalaban, acertadamente, que el mundo nunca había gozado antes de una época comparable de paz y prosperidad. La expansión del comercio, el flujo de inversiones extranjeras y la eficiencia del sistema monetario internacional llevaron a un período de crecimiento económico que se expandió desde Inglaterra hacia la totalidad del sistema. Quizás nunca antes o después se conjugó tan bien el interés cosmopolita con el interés nacional de la potencia dominante como bajo la Pax Britannica. Pero aunque todos, por cierto, hayan ganado, algunos ganaron más que otros, como subrayaban los nacionalistas. La expansión de la interdependencia económica global creó, junto con el mencionado crecimiento económico, nuevas formas de inseguridad nacional y nuevas áreas de conflicto internacional.

COMERCIO LIBRE VERSUS PROTECCIONISMO ECONÓMICO

Con la intensificación del comercio internacional y de la interdependencia a partir de 1850, surgieron numerosas polémicas entre los liberales defensores del comercio libre y sus críticos nacionalistas. Los temas se vinculan con los efectos del comercio internacional en el bienestar nacional y el desarrollo industrial, los efectos económicos y políticos de la creciente interdependencia y el papel de las políticas del

gobierno y del poder corporativo en la distribución de beneficios, tanto como en otras cuestiones cruciales. Por desgracia, se ha investigado relativamente poco sobre muchos de estos temas y hay serios problemas para comprobar teorías comerciales. Como lo dijo una autoridad en la materia, hay muchas posibilidades de desacuerdo acerca del comercio y sus efectos, porque la mayoría de los postulados nunca han sido comprobados (Dixit, 1983, pág. 80). Por cierto, los puntos en conflicto puede que nunca se resuelvan, pues las dos posiciones son demasiado opuestas.

La oposición entre el comercio libre y el proteccionismo está en el centro del conflicto entre los liberales y los nacionalistas económicos. Este debate históricamente ha adoptado diferentes formas: el argumento de protección a la industria "naciente", el debate en torno de los beneficios y costos de la especialización internacional y, a falta de un término mejor, el problema de la industria "senil" o, tal vez, en su "segunda infancia" (Dixit, 1986, pág. 5). Las tres controversias están interrelacionadas, pero la discusión que sigue intentará mantenerlas separadas.

Los liberales creen que el registro histórico sustenta la superioridad de una política de comercio libre respecto del proteccionismo. Gran Bretaña, señalan, sobrepasó a sus rivales después de 1848, precisamente porque adoptó una política de comercio libre. Francia, que era un líder industrial en el siglo XVIII, se quedó atrás porque recurrió a altos niveles de proteccionismo y su industria se volvió ineficiente. (Kindleberger, 1978, pág. 3). Los nacionalistas, a su turno, señalan que Gran Bretaña utilizó la fuerza contra sus rivales económicos y adoptó el comercio libre sólo después de que su industria se había desarrollado detrás de un escudo de proteccionismo. En lo que se refiere a Alemania, también protegió sus industrias nacientes de lo que ha sido caracterizado como el "imperialismo del comercio libre", es decir, el esfuerzo británico por dirigir inversiones al extranjero, lejos de las industrias competitivas. (Semmel, 1970).⁵ Las ventajas de ser el primero, sostienen los nacionalistas, son tan grandes, que la industrialización requiere la protección de la industria naciente.

En principio, tanto los liberales como los nacionalistas aceptan la racionalidad de proteger las industrias nacientes (Corden, 1974, cap. 9). Ambos reconocen que una economía industrial puede tener ventajas particulares respecto de una economía no industrializada, lo cual hace muy difícil para la segunda establecer sus propias industrias. En palabras de John Stuart Mill: "Puede no haber una ventaja inherente a una parte o una desventaja en la otra, sino sólo una superioridad actual de habilidad y experiencia adquirida. Un país que aún debe adquirir esta habilidad y experiencia, puede estar mejor adaptado a la producción en otros aspectos que aquellos que entraron primero en dicho campo" (Mill, 1970 [1848], págs. 283-84).

⁵ El concepto de "imperialismo del comercio libre" desarrollado por Gallagher y Robinson (1953) sostiene que el comercio libre no es sino otra forma del imperialismo económico.

Los liberales y los nacionalistas, sin embargo, disienten fundamentalmente, en el propósito específico del proteccionismo, en lo que se refiere a las industrias nacientes. Para los liberales, el proteccionismo tendría la naturaleza de un experimento tendiente a probar si una nación realmente tiene una ventaja comparativa innata en una industria particular. Mill dijo: "Es esencial que el proteccionismo esté limitado a casos en los cuales hay buenos motivos para creer que la industria que se promueve será capaz, después de un tiempo, de prescindir de él; nunca se les debe permitir a los productores nacionales esperar que continuará más allá del tiempo necesario para una primera comprobación de lo que son capaces de lograr" (Mill, 1970 [1848], pág. 284). Los liberales consideran el proteccionismo, a lo sumo, como un recurso necesario, pero temporario, y como un escalón hacia el sistema de comercio libre.

Por su parte, los nacionalistas económicos dan por sentada la superioridad de la industria, tanto sobre la agricultura como sobre la producción de mercaderías básicas. Se cree que la industria no sólo es valiosa en sí misma porque contribuye con un alto valor agregado a la producción nacional, sino que se le atribuyen poderosos efectos secundarios, externalidades positivas e "influencias retroalimentadas" o rebalsamientos que estimulan toda la economía y aceleran el desarrollo económico general (Cornwall, 1977). Sus efectos en la calidad de la fuerza de trabajo, la capacidad empresarial (gerencial) y las opciones generales de la sociedad hacen de la industrialización un objetivo por propio derecho.

En respuesta al argumento nacionalista en favor de la protección, los liberales señalan que toda economía tiene costos comparativos en algún aspecto y, en consecuencia, no debería tenerle miedo al comercio libre. Haciendo cada uno lo que mejor puede hacer, al margen de lo que sea, todos pueden ganar. Así, anticipándose al debate nacionalista en torno del hecho de que el advenimiento del comercio intraindustrial y de la aplicación de la teoría de la organización industrial al comercio ayudan y favorecen la defensa nacionalista del proteccionismo, Krugman ha defendido la postura de dejar que el mercado determine la especialización internacional y los modelos comerciales:

Pero, ¿quién produce qué? ¿Se puede decir algo sobre la dirección del comercio? Por cierto que no: al desechar los costos comparativos hemos convertido la pregunta acerca de quién exporta qué en algo indeterminado. De todos modos, no importa. Para comprender las ganancias del comercio, lo único que importa es que los países se especialicen en producir cosas diferentes. No tiene importancia el hecho de que Alemania produzca heladeras grandes y Francia pequeñas o viceversa; lo que sí importa es que no produzcan ambas los dos tipos (Krugman, 1981a, pág. 10).

Para los nacionalistas, sin embargo, es de la mayor importancia el hecho de quién produce qué. Lo que les preocupa es precisamente la

ubicación geográfica de aquellas actividades económicas que, a su juicio, contribuyen más a la posición política y al desarrollo general de la economía. En un mundo donde los costos comparativos son altamente arbitrarios y donde, para citarlo nuevamente a Krugman (1981a, pág. 19): "El otro aspecto interesante es que el resultado del proceso de especialización puede depender de las condiciones iniciales... La historia importa. Un país, una vez que se ha establecido como exportador de cierta industria, puede mantener su posición simplemente por las economías de escala que ha ganado, a menos que los costos comparativos se aparten lo suficiente". Los nacionalistas pueden encontrar en esta afirmación un amplio apoyo a la protección de las industrias nacientes.

A la tradicional defensa nacionalista de la protección a las industrias nacientes, se ha sumado, en los últimos años, la perspectiva de la política estratégica comercial, que discutiré más adelante, dentro de este mismo capítulo. Mientras que la protección de la industria naciente es fundamentalmente defensiva, la política estratégica comercial es esencialmente ofensiva. Su mensaje central es: "protegerse de las importaciones para promover las exportaciones". A través de la erección de barreras a la entrada de las importaciones, el uso de subsidios gubernamentales y la reducción de la demanda interna para darle ventaja a las empresas nacionales, las empresas propias pueden adquirir las economías de escala y otras ventajas que les permitirán dominar los mercados mundiales. En el moderno mundo de comercio intraindustrial, se ha vuelto muy delgada, por cierto, la línea entre la protección defensiva de la industria naciente y la política estratégica comercial.

No se ha resuelto todavía el debate en torno de la protección de las industrias. Como lo han señalado List y otros autores más recientes, todos los países han protegido sus industrias hasta cierto punto en las tempranas etapas de industrialización. Los desarrollos contemporáneos de la teoría del comercio le han dado una nueva racionalidad adicional a este proteccionismo. Sin embargo, esto no implica que el proteccionismo necesariamente lleve al desarrollo de una estructura industrial viable. Por cierto, en muchos casos el proteccionismo ha impedido palmariamente el desarrollo de una base industrial eficiente, por ejemplo, las estrategias de sustitución de las importaciones han llevado a la bancarrota en muchas economías menos desarrolladas. El éxito de la política estratégica comercial, como lo ejemplifican las dificultades comerciales del consorcio Aerobus Europeo, todavía tiene que comprobarse. Todo el tema del comercio libre versus la protección no se presta a respuestas fáciles.

Si tomamos en consideración solamente el tema de la protección de la industria naciente, uno puede llegar a la conclusión de que el comercio es tanto una forma que lleva a la destrucción como un motor de crecimiento. (Gould, 1972, cap. 4). El nivel competitivo superior de la industria en las economías avanzadas puede desplazar a sectores económicos de las economías menos desarrolladas, como ocurrió con la histórica industria hindú de tejidos hechos a mano. Pero como lo han

demostrado tanto la India en rápido proceso de industrialización como otros PRI, el comercio entre economías avanzadas y menos desarrolladas también puede ser una importante fuente de crecimiento económico para las últimas. La respuesta del país en desarrollo a las oportunidades que ofrece el sistema comercial internacional es de crucial importancia.

Vale la pena señalar que los nacionalistas son miopes en su evaluación del comercio y del proteccionismo, cuando subrayan los desiguales efectos distributivos internacionales del comercio libre y desdeñan los efectos distributivos internos del proteccionismo (H. Johnson, 1967). La consecuencia interna del proteccionismo es una redistribución del ingreso de los consumidores y la sociedad, como un todo, entre los productores amparados por la protección y el Estado. Los liberales observan, acertadamente, que el proteccionismo crea rentas económicas que recaudan estos últimos.⁶ El nacionalismo económico, entonces, puede verse como un sacrificio del bienestar de toda la sociedad en favor del bienestar de grupos particulares. Es una alianza del Estado con los intereses de los productores y, por dicha razón, los principales defensores de la doctrina proteccionista tienden a ser las burocracias estatales y los productores nacionales cuyos intereses económicos se concentran en los sectores industriales protegidos.

La consideración más importante, sin embargo, es que liberales y nacionalistas tienen objetivos diferentes y juzgan el éxito de las políticas a partir de patrones también diferentes. Los liberales juzgan el comercio y el proteccionismo en términos de bienestar del consumidor y de maximización de la eficiencia global. Los nacionalistas subrayan los que consideran que son los intereses de los productores y del Estado.

Los liberales y los nacionalistas también difieren en lo relativo a los beneficios y los costos de la especialización. Desde Adam Smith, los liberales han creído que la especialización y un mercado en expansión conducen a un incremento de la eficiencia en la producción y, por ello, a un ritmo más rápido de crecimiento económico. También creen que los beneficios a largo plazo de la especialización y el comercio libre sobrepasan cualquier costo asociado, porque la especialización nacional basada en los costos comparativos maximizará tanto el bienestar económico nacional como internacional. Los nacionalistas económicos, que subrayan los costos de la especialización internacional y la creciente interdependencia, creen que dichos costos van desde una pérdida de la

⁶ Los economistas definen la "renta" como "el pago al propietario de un recurso de una cantidad superior a la que su recurso podría devengar en su próximo y mejor uso alternativo. Una renta económica es una cobranza excesiva respecto del costo de oportunidad de un recurso" (Tollison, 1982, pág. 577). Sólo son "percibidas por los propietarios de aquellos recursos que no pueden aumentarse rápidamente y a bajo costo, a fin de responder a un incremento en la demanda de las mercaderías para cuya producción se lo utiliza" (Posner, 1977, pág. 9). La tierra y la especialización son buenos ejemplos. En el mundo moderno, un monopolio tecnológico puede producir rentas o beneficios tecnológicos. Este hecho es central en el debate en torno de lo que se llama política comercial estratégica.

soberanía nacional hasta un elevado índice de vulnerabilidad del bienestar nacional a los efectos negativos de los acontecimientos que ocurren en el exterior.

En este debate en torno de los beneficios y los costos de la especialización, el hecho de que las industrias más vitales para la seguridad nacional y el poder militar sean, a menudo, las más involucradas en el comercio internacional es sin duda significativo (Condliffe, 1950, pág. 799). Más aún, las industrias más sensibles a la importación, a menudo son las que generan más empleo en el país. Así, la especialización y los cambios en la especialización implican temas fundamentales de interés nacional.

La colisión entre liberales y nacionalistas en torno de los beneficios y los costos de la especialización, aunque en parte se basa en objetivos económicos y políticos diferentes, también remite a presupuestos diferentes en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones económicas internacionales. Los liberales consideran que estas relaciones son esencialmente armoniosas, mientras que los nacionalistas opinan que inevitablemente son motivo de conflicto. Como se demostrará más adelante, ninguna de ambas presuposiciones es válida en sí misma. Más bien, su validez surge de la amplia configuración de condiciones políticas y económicas globales en un determinado tiempo. El grado de armonía o desarmonía depende del nivel de complementariedad del comercio, tanto como de las relaciones políticas generales entre las naciones comerciales. Las prácticas comerciales liberales florecen mejor cuando están gobernadas por una potencia hegemónica liberal o un acuerdo entre Estados liberales dominantes.

Otra controversia relacionada con el comercio libre y el proteccionismo, puede denominarse la polémica de la industria "senil" o en declinación, la cual presupone que hay ciertas ventajas en el retardo o desventajas en ser el primero (Rostow, 1980). En la medida en que los países recientemente industrializados alcanzan a los países industriales más antiguos, los primeros gozan de los beneficios de tener tasas más bajas de salarios, poder adoptar tecnologías avanzadas y eficientes y otras muchas ventajas. (Gerschenkron, 1962). La industria de los países que se han industrializado antes, en consecuencia, necesita protección contra las tácticas pujantes y "de mala fe" de los recién venidos. Mientras los liberales rechazan la protección de las industrias poco eficientes y en declinación, como una inversión inútil de los escasos recursos, los cuales podrían dirigirse hacia otras industrias de crecimiento más promisorio, los nacionalistas emplean una variedad de estrategias para defender los sectores industriales en declinación. Las razones que aducen incluyen la necesidad de proteger los sectores industriales vitales para la seguridad nacional y una apelación emocional a la necesidad de conservar los puestos de trabajo amenazados por las prácticas injustas que ponen en juego los competidores extranjeros. Aunque puede haber ocasiones en que dichos argumentos tengan validez, en la mayoría de los casos el propósito del proteccionismo es salvaguardar ciertas industrias ineficientes amenazadas.

En los años ochenta, ciertos economistas, entre los cuales se contaban algunos de convicciones liberales, se esforzaron por desarrollar una tesis que justificara la protección de las industrias seniles, la cual es complementaria de aquella elaborada para proteger las industrias nacientes.⁷ Aducen que las desventajas propias de ser el primero se han visto reforzadas por el ritmo cada vez más rápido de los cambios globales en los costos comparativos y por la intensificación de los efectos que producen las sacudidas externas. Señalan que, con la cuadruplicación del precio de la energía en 1973, la reserva de capitales existentes en todos los países avanzados quedó obsoleta y se transformaron súbitamente las preferencias del consumidor. Además, a raíz de las bajas tasas de crecimiento económico, las rigideces económicas internas y las imperfecciones del mercado, se retrasó el ajuste a estos rápidos y enormes cambios y se agravaron los costos de la transición. Se aduce que los costos de transición que implica el hecho de desactivar industrias viejas en favor de otras nuevas ha crecido hasta tal punto que el costo del ajuste a los cambios rápidos puede exceder sus beneficios. Más aún, la inversión empresarial puede perder su atractivo si la obsolescencia excesivamente rápida y la extrema competencia extranjera hacen que a una empresa le sea imposible captar los beneficios de la inversión. En estas circunstancias, una industria puede encontrarse envuelta "en un proceso de cambio y adaptación tan profundo que la ponga en una posición similar a la de una industria naciente". Tal sería el caso de la fabricación norteamericana de automóviles. (Whitman, 1981, pág. 22). El Estado, en consecuencia, debería desarrollar una política industrial tendiente a amortiguar los efectos de los acontecimientos externos adversos en la economía.

De manera más general, están aquellos que aducen que, tanto la liberalización del comercio, como la especialización industrial, han alcanzado un punto de rendimiento decreciente, lo cual implica un cambio en los beneficios y los costos del comercio libre. Aunque la teoría tradicional del comercio mantiene que los beneficios del comercio y de la especialización siempre serán mayores que sus costos, lo hace presuponiendo un ritmo de cambio relativamente lento en los costos comparativos, de manera tal que el desplazamiento de los trabajadores es gradual y los costos del ajuste correspondiente son bajos. A fines del siglo XX, sin embargo, la liberalización del comercio, el creciente número de vendedores y la naturaleza dinámica de los costos comparativos han acelerado en gran medida el ritmo del cambio industrial y, por ello, incrementado los costos del ajuste.

Algunos economistas liberales aducen que la especialización basada en consideraciones relativas a los costos comparativos estáticos, se ha vuelto extremadamente riesgosa en un mundo profundamente incierto, donde los gobiernos constantemente intervienen en el mercado. (Grainger y Cooper, 1968). La especialización hace que el bienestar de la

⁷ Whitman (1981) plantea los motivos existentes para proteger las industrias "seniles" o maduras.

sociedad sea vulnerable al mercado y a fuerzas políticas que están más allá del control nacional. En el pasado, esta situación sólo era aplicable a los productores de materias primas, pero actualmente es cada vez más aplicable a los productores industriales. Algunos sostienen que la solución para esta incertidumbre creciente y este rápido ritmo de cambio, puede ser que el país desarrolle una "cartera" de industrias y de aranceles protectores, los cuales reduzcan el costo y el riesgo de la especialización. Un propósito central de la política industrial es asegurar que la nación no arriesgue todos sus recursos en la industria y en cambio sí desarrolle un óptimo nivel de comercio exterior.

Para resumir, los nacionalistas económicos critican la doctrina liberal del comercio libre, porque se trata de una doctrina políticamente ingenua y no alcanza a comprender hasta qué grado los términos del comercio y las reglas que gobiernan el comercio están determinadas por el ejercicio del poder. Ello obedece a que se trata de una doctrina estática y deja de lado el problema de los costos del ajuste, tanto como ignora los problemas de la incertidumbre al subrayar los beneficios de la especialización. A pesar de estas serias limitaciones, sin embargo, la teoría liberal del comercio mantiene su validez esencial; no se la puede desestimar simplemente como una racionalización de los intereses de los fuertes. Aunque el comercio sin duda tiende a beneficiar a los fuertes, al menos en el corto plazo, todos *pueden* ganar en términos absolutos y algunos ganan tanto relativa como absolutamente, como es el caso, hoy en día, con el Japón y los PRI. Es importante recordar que cada vez que el mundo se ha vuelto hacia políticas comerciales nacionalistas, como ocurrió en los años treinta, todos perdieron. La defensa última del comercio libre, como lo señaló Smith, es que *todos* se benefician con una división internacional del trabajo basada en el territorio.

Tal como cabe esperar de la teoría económica misma, el comercio libre tiene tanto costos como beneficios y siempre existen soluciones de compromiso entre ambos. Esto debe ser tenido en cuenta por todas las naciones a la hora de formular su política comercial; ninguna nación ha elegido, hasta ahora, seguir una política exclusivamente orientada hacia el comercio libre ni una exclusivamente nacionalista. La manera en que una nación combine estas dos políticas está en función de su economía interna y de las condiciones que prevalecen en la economía mundial. El interjuego entre estos factores internos e internacionales ha producido oscilaciones entre regímenes comerciales liberales y nacionalistas a lo largo de los últimos doscientos años. A fines del siglo xx, un análisis del régimen de comercio liberalizado posterior a la guerra revela que el péndulo nuevamente se inclina en dirección del nacionalismo económico.

Hasta principios de los años setenta, la historia del sistema comercial de posguerra era la de una liberalización creciente. Conducidas por la hegemonía norteamericana, las naciones comerciales más importantes se movían hacia los preceptos de la teoría comercial liberal. Con la relativa decadencia del poderío norteamericano y el desarrollo de con-

diciones económicas adversas, se revirtió dicho movimiento. Hacia mediados de los años ochenta, el nacionalismo económico se ha vuelto una potente fuerza en las relaciones comerciales globales. Para apreciar dicho cambio y su significación, se debe partir del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

EL SISTEMA GATT

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecido en 1948, ha suministrado la base institucional para las negociaciones comerciales en el período de posguerra. El propósito fundamental del GATT era lograr "un comercio más libre y justo" a través de la reducción de aranceles y la eliminación de otras barreras comerciales. El GATT ha funcionado sobre la base de tres principios: 1) la no discriminación, el multilateralismo y la aplicación del Principio de la Nación Más Favorecida (MFN) a todos los signatarios; 2) la expansión del comercio por medio de la reducción de barreras comerciales y 3) la reciprocidad incondicional entre todos los signatarios. La meta del GATT era establecer un régimen comercial mundial de reglas universales para conducir la política comercial (Whitman, 1977, pág. 28).

Desde el principio mismo, hubo importantes excepciones a dichos principios; por ejemplo, la Comunidad británica (el Commonwealth británico), la autorización para crear mercados comunes o acuerdos relativos a áreas de comercio libre y el artículo xix del GATT (provisión de salvaguardas). Tales excepciones reconocían las relaciones económicas especiales o alentaban a los países a aceptar el riesgo de encaminarse aún más hacia un comercio completamente libre. Aunque el bloque oriental y ciertos Países Menos Desarrollados (PMD) nunca firmaron el GATT y no aceptan sus principios, y algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) nunca cumplieron completamente con sus obligaciones con el GATT, los principios básicos del acuerdo constituyeron la base de la liberalización del comercio mundial de posguerra (Whitman, 1977, págs. 233-35).

Bajo la fórmula de lo que se ha llamado, en el Capítulo Cuatro, el "compromiso del liberalismo implícito", los países podían aceptar las obligaciones del GATT y unirse a las negociaciones tendientes a reducir los aranceles, sin poner en peligro sus objetivos económicos internos. La meta era más la no discriminación y el multilateralismo, que el completo abandono de los controles nacionales sobre las barreras comerciales (Ruggie, 1982, pág. 396). Además, el GATT contenía amplias provisiones de salvaguarda y de protección contra efectos lesivos internos (Lipson, 1982, págs. 426-27). La garantía de una estabilidad creciente alentó a las naciones a moverse en dirección de la liberalización comercial (Ruggie, 1982, pág. 399).

En los años ochenta, los principios de multilateralismo y de no discriminación del GATT, así como el "compromiso con el liberalismo implícito", fueron objeto de crecientes ataques. Para muchos países y

grupos poderosos se había debilitado la legitimidad del GATT y de sus principios, debido a los cambios estructurales en la economía mundial. Nuevos desafíos habían planteado el problema de si el GATT u otro sustituto funcional podían seguir manteniendo el régimen de comercio liberalizado; si ése no era el uso, la pregunta era qué forma o formas de régimen comercial podrían reemplazar el orden comercial liberal de la posguerra.

Desafíos al GATT

A continuación de la Segunda Guerra Mundial, sucesivas rondas de negociaciones comerciales dentro del marco del GATT llevaron a una asombrosa disminución de las barreras arancelarias y a un gran crecimiento del comercio mundial. Como consecuencia de numerosas negociaciones del GATT en el período de la temprana posguerra (la Ronda Dillon de 1960-1962 y, la más importante de todas, la Ronda Kennedy de 1962-1967), el comercio de mercancías de los países industriales creció, entre 1950 y fines de 1975, a un promedio del 8 por ciento anual, es decir, dos veces más que la tasa de crecimiento de su producto bruto interno (4 por ciento) (Cline, 1983, pág. 5). La creciente red del comercio internacional comenzaba a incorporar las economías nacionales en un sistema de interdependencia económica y llevaba a algunos observadores a especular que, inexorablemente, estaba emergiendo una economía mundial estrechamente integrada. Entonces comenzó a cambiar el equilibrio entre las fuerzas de la liberalización y del nacionalismo económico; así, hacia mediados de los años setenta, el nacionalismo económico había comenzado a inclinar la balanza en contra de la liberalización comercial, por lo cual se hizo más lento el crecimiento del comercio.

La liberalización comercial ya se había puesto a la defensiva en los años cincuenta, con la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE). Estados Unidos inició la Ronda Dillon para contrarrestar la amenaza del arancel externo de la CEE y de la Política Agrícola Común (PAC) de subsidios a la producción. El acercamiento sectorial o punto-por-punto de estas negociaciones, sin embargo, dio magros resultados. Cuando las reducciones arancelarias de comienzos de los años sesenta empezaron a tropezar con sectores industriales clave y con los intereses de grupos poderosos, quedó claro que era necesario un nuevo acercamiento a la reducción tarifaria (Scammell, 1983, pág. 172).

En la Ronda Kennedy, que terminó en 1967, se empleó un nuevo método de negociación de aranceles; produjo una reducción generalizada de aranceles del 35 por ciento en 60.000 productos, incorporó un acuerdo antidumping y suministró ayuda alimentaria a los países menos desarrollados. Sin embargo, la ronda falló en tres aspectos importantes: no se ocupó del creciente problema de las barreras no arancelarias, de los problemas especiales de los Países Menos Desarrollados (PMD) y del problema del comercio agrícola (Scammell, 1983, pág. 172).

A pesar de tales fracasos, la Ronda Kennedy fue el punto más alto del movimiento de posguerra en favor de una liberalización del comercio. Una autoridad en la materia la comparó con el Tratado Cobden de 1860, el cual pareció haber llevado al mundo al "umbral del comercio libre" (*ibid.*). Como a fines del siglo XIX, sin embargo, las fuerzas del nacionalismo económico continuaban ganando fuerza.

Hacia mediados de los años ochenta, el régimen del GATT y el comercio mundial liberal estaban, en gran medida, a la defensiva. En palabras del *Economic Report of the President* (Informe económico del presidente) de 1985 al Consejo de Asesores Económicos, "el mundo está alejándose, más que acercándose, del comercio libre generalizado. En los principales países industrializados, por ejemplo, la proporción total de manufacturas sujetas a restricciones no arancelarias subió a aproximadamente un 30 por ciento en 1983, frente a un 20 por ciento apenas tres años antes" (1985, pág. 114). Aunque el valor total del comercio mundial continuó expandiéndose en los años ochenta, la extensión del proteccionismo afectó cada vez más la naturaleza del sistema comercial y de la ubicación internacional de la producción industrial.

Diversos acontecimientos fundamentales de los años setenta incidieron en que se hiciera más lento el crecimiento del comercio y en la revitalización del proteccionismo económico: 1) el paso a tipos de cambio flotantes y el consecuente comportamiento errático de las tasas; 2) la revolución de la OPEP en el invierno de 1973-1974 y el enorme aumento en el precio de la energía mundial; 3) la intensificación de la competencia japonesa; 4) la entrada en los mercados mundiales de los países recientemente industrializados (PRI), de alta competitividad; 5) la decadencia relativa de la economía norteamericana; 6) la clausura cada vez mayor de la Comunidad Económica Europea y 7) la emergencia de una estanflación global. Juntos, estos acontecimientos hicieron más lento y comenzaron a revertir el movimiento hacia una liberalización comercial.

Los dos aumentos masivos del precio de la energía mundial en 1973-1974 y 1979-1980, tuvieron un efecto significativo en el comercio mundial. Una consecuencia fue que la energía se convirtió en un factor mucho más importante en el valor dólar del comercio mundial y, en parte, determinó su alto valor sostenido. Por el mismo motivo, este cambio intensificó la competencia entre las naciones importadoras de energía en torno de los mercados exportadores. El creciente costo de la energía también obligó a muchas economías del mundo desarrollado a contraer deudas para financiar la importación de energía. La planta industrial mundial, basada en energía barata, de pronto quedó mayormente obsoleta, lo cual produjo un enorme problema de ajuste. Además, la suba de precios fue inflacionaria, sumando aproximadamente un 2 por ciento del producto bruto mundial sólo a raíz del aumento de precios de 1973-1974, lo cual tuvo un efecto doble y contradictorio en la economía internacional. Primero, fue altamente inflacionario por el papel central del petróleo en la economía moderna, tanto como combustible como en su carácter de materia prima industrial. Segundo, el aumento de precio también actuó como un enorme impuesto a la economía mundial, absor-

biendo recursos financieros y deprimiendo las actividades económicas (Corden y Oppenheimer, 1974). El resultado que tuvieron todos estos acontecimientos fue la reducción dramática de la tasa de crecimiento del comercio mundial. El aumento en la tasa subyacente de inflación, el paso a políticas monetarias recesivas y la consecuente estanflación global aceleraron la expansión del proteccionismo comercial (Corden, 1984b, pág. 5).

Otro acontecimiento que transformó el comercio mundial en los años setenta fue la intensificación de la competencia por parte del Japón y de los PRI. El rápido avance tecnológico del Japón y la ruptura del monopolio occidental de la industria moderna con la industrialización de Corea del Sur, Brasil y otros PRI aumentaron significativamente el número de exportadores de manufacturas, al mismo tiempo que declinaba el volumen del comercio mundial y se cerraban los mercados mundiales. En un sector industrial tras otro, desde los textiles hasta el acero y los productos electrónicos, el resultado fue un exceso de capacidad. Para muchas de las economías avanzadas, el acontecimiento más perturbador fue que el Japón, y en especial los PRI, combinaban el estado de las técnicas productivas con la ventaja tradicional de los bajos salarios, propia de los países en desarrollo. Debido a estas circunstancias sin precedentes, se adujo que era necesario el proteccionismo contra las exportaciones del Japón y de los PRI, con el fin de salvaguardar los niveles de vida de las economías más avanzadas (Culbertson, 1985).

La declinación relativa en el tamaño y la competitividad de la economía norteamericana también contribuyó a que se hiciera menor el comercio mundial y creciera el proteccionismo. Entre 1953-1954 y 1979-1980, las importaciones, como parte del PBI, llegaron a más del doble, de un 4.3 por ciento a un 10.6 por ciento (Cline, 1983, pág. 9).⁸ En los años ochenta, debido a la política macroeconómica de la administración Reagan y al dólar sobrevaluado, la posición competitiva de Estados Unidos se deterioró rápidamente, al subir las importaciones del 11.4 por ciento al 15.3 por ciento de la producción nacional de bienes, entre 1980 y 1984, por lo cual se intensificó el nivel de competencia en un período asombrosamente breve (Destler, 1986, pág. 101). En 1985, el déficit comercial norteamericano era de U\$S 150 miles de millones, de los cuales U\$S 50 miles de millones correspondían al comercio con Japón. Inclusive respecto de Europa Occidental, Estados Unidos se había deslizado de U\$S 20 miles de millones de superávit en 1980 a U\$S 15 miles de millones de déficit en 1984. En la primera parte de 1986, Estados Unidos había logrado lo imposible: tenía déficit con casi todos sus socios comerciales. Desde 1964, la balanza comercial de Estados Unidos no había sido tan negativa (*ibid.*, pág. 100). Las relaciones de Estados Unidos con sus principales socios comerciales comenzó a cambiar en respuesta a esta situación comercial cada vez más abierta y deteriorada. Anterior-

⁸ Representativo de este cambio es el hecho de que, en 1983, el informe anual del Consejo de Asesores Económicos trasladó el capítulo relativo a acontecimientos internacionales, del final del informe al medio.

mente, las economías de Europa Occidental y del Japón habían seguido políticas exportadoras ambiciosas, al tiempo que, simultáneamente, importaban mercaderías norteamericanas para reconstruir sus propias economías destruidas por la guerra. En los años setenta y los ochenta, la economía norteamericana, relativamente más pequeña, abierta y menos competitiva, se volvió altamente sensible a las importaciones, al mismo tiempo que otras economías comenzaron a importar relativamente menos productos norteamericanos. A medida que subieron los déficits comerciales y el desempleo, se incrementaron las presiones proteccionistas.

Otra causa del creciente proteccionismo fue el crecimiento y la progresiva clausura de la Comunidad Europea. Durante gran parte del período de posguerra, el desarrollo del Mercado Común contribuyó en gran medida a la expansión general del comercio mundial. Sin embargo, desde mediados de los años setenta, los europeos intentaron proteger sus industrias tradicionales y salvaguardar la ocupación de las importaciones japonesas y de los PRI. La tendencia a volverse hacia adentro se reforzó por el crecimiento de la Comunidad, al incorporarse los países mediterráneos periféricos; también crecieron los lazos con la Asociación Europea de Comercio Libre y un grupo de países menos desarrollados se asociaron a la Comunidad a través de la Convención de Lomé de preferencias comerciales. Se cerró más el mercado europeo occidental de productos manufacturados y productos agrícolas de zonas templadas (en especial granos) y la CEE negoció con las potencias exteriores cada vez más como si fuera un bloque unificado. En resumen, Europa Occidental funcionó progresivamente más como un sistema comercial regional.

Así, hacia fines de los años setenta, muchos grandes cambios habían comenzado a erosionar el sistema GATT de liberalización comercial. A medida que las barreras arancelarias dentro del GATT iban cayendo, las barreras no arancelarias aumentaban en la mayor parte de los países. Había crecido rápidamente el trueque o contracomercio, especialmente respecto de los países menos desarrollados; el Departamento de Comercio de Estados Unidos estima que entre 1976 y 1983, el trueque creció de un 2-3 a un 25-30 por ciento del comercio mundial (Goldfield, 1984, pág. 19). Asimismo, el Estado se ha vuelto un agente más importante en las relaciones comerciales, desde la venta de armamentos hasta la negociación de paquetes de ayuda condicionada y de carteles internacionales (Zysman y Cohen, 1982, págs. 42-46). Las políticas internas, tanto industriales como de otro tipo, han influenciado de manera creciente en los modelos comerciales. Según una estimación: "La proporción del comercio manejado respecto del total ha aumentado agudamente, de un 40 % en 1974 a un 48 % en 1980" (*The Economist*, 25 de diciembre, 1982, pág. 93). Y si uno incluye el comercio intraempresario asociado con el papel progresivamente mayor de las empresas multinacionales en el comercio mundial, el porcentaje de comercio controlado sería aún más grande.

Las Negociaciones Comerciales Multilaterales (Ronda de Tokio),

iniciadas en 1973 y completadas en 1979, constituyeron el primero y más importante esfuerzo de las principales naciones comerciales para encontrar nuevas maneras de manejar muchos de estos cambios en las prácticas comerciales. Sea cual sea su significación a largo plazo para el régimen del comercio liberalizado, la Ronda de Tokio transformó el marco básico de las negociaciones internacionales relativas a las relaciones comerciales. La naturaleza de su efecto en el régimen comercial liberal, sin embargo, sigue en gran medida en discusión. Un escritor tituló adecuadamente su propia evaluación del acuerdo así: "Ronda de Tokio: ¿crepúsculo o nuevo amanecer de una era liberal?" (Corbett, 1979).⁹

La Ronda de Tokio, 1973-1979

La Ronda de Tokio significó el primer intento sistemático en el área comercial por resolver el conflicto que se estaba desarrollando entre la creciente interdependencia de las economías nacionales y la tendencia cada vez más acusada, por parte de los gobiernos, a intervenir en sus economías, con el fin de promover objetivos económicos y el bienestar interno (Whitman, 1977, pág. 9). La ronda también se ocupó de una creciente lista de quejas norteamericanas contra sus principales socios comerciales. Estados Unidos también quería refirmar las reglas que limitan las políticas internas y eliminar la discriminación de las exportaciones norteamericanas por parte del Mercado Común y de los japoneses (Krasner, 1979).

La amplia lista de temas discutidos en la Ronda de Tokio, incluía los siguientes:

- 1) Violaciones del principio de no discriminación o de la Nación-Más-Favorecida a través de arreglos comerciales preferenciales (por ejemplo, la Convención de Lomé entre la CEE y ciertos PRI) y el resultante aumento en la fragmentación y regionalización de la economía mundial;
- 2) Resolución de temas relacionados con la imposición unilateral de restricciones a las importaciones en casos de serio daño a la industria nacional (*artículo XIX o provisión de "salvaguardia"* del GATT) y al creciente uso de "acuerdos de mercado ordenados" o "restricciones voluntarias de las exportaciones" (Hindley, 1980);
- 3) Reducciones generalizadas de aranceles y remoción de barreras no arancelarias;
- 4) Comercio liberalizado de productos agrícolas e incremento de las posibilidades de acceso al Mercado Común y al Japón para los productos agrícolas norteamericanos;
- 5) Consideración de acuerdos de productos básicos en el caso del trigo, granos gruesos, productos lácteos y carnes;
- 6) Establecimiento de códigos de conducta en una serie de áreas;

⁹ La evaluación definitiva de las negociaciones de la Ronda de Tokio está en Winham (1986).

por ejemplo, la gestión pública, subsidios a la exportación y diversos tipos de regulaciones gubernamentales.

La meta primordial de la Ronda de Tokio era estabilizar las relaciones comerciales entre los países avanzados de la OCDE; ello implicaba la reformulación del artículo XIX (la provisión de salvaguardias), crear nuevos códigos para los subsidios a las exportaciones, regular los derechos compensatorios y la gestión pública y eliminar las barreras no arancelarias. Se reconocieron, en parte, los pedidos de los países menos desarrollados de recibir un tratamiento "especial y diferencial", implícitos en sus reclamos por un Nuevo Orden Económico Internacional (es decir, extensión de las "preferencias generalizadas", acceso de sus exportaciones de manufacturas a los países desarrollados y formulación de acuerdos de productos básicos). Durante los años setenta, Estados Unidos y otros países desarrollados adoptaron el Sistema Generalizado de Preferencias, que bajó los derechos de un cierto número de exportaciones de productos manufacturados de los PRI y, de manera general, se dio por sentado que los países menos desarrollados se beneficiarían con medidas que aseguraran un crecimiento estable del comercio mundial. Sin embargo, la prioridad más alta en las negociaciones era tratar el número cada vez mayor de problemas comerciales entre los mismos países avanzados.

La Ronda de Tokio tuvo éxito en muchas áreas, inclusive en una reducción ulterior de barreras arancelarias a los productos industriales de los países más importantes (OCDE, 1985, pág. 18). Su logro más trascendente fue el establecimiento de una serie de "códigos de buena conducta" relativos a las barreras no arancelarias (BNA). Dichos códigos se aplicaban a barreras no arancelarias y políticas de promoción comercial, tales como restricciones a la gestión gubernamental, garantía de los beneficios impositivos y uso de créditos de exportación. El propósito era, al menos, hacer visibles las barreras no arancelarias, si no eliminarlas totalmente, con el fin de disminuir las incertidumbres generadas por la intervención gubernamental en el mercado, y así estabilizar el entorno comercial (Deardorff y Stern, 1984). En resumen, se diseñaron los códigos necesarios para limitar las posibilidades de que se volviera a prácticas comerciales mercantilistas y políticas destructivas como las de los años treinta.

La ronda también intentó extender las reglas comerciales a nuevas áreas, tales como los niveles de seguridad y de salud y la gestión gubernamental, y clarificar las normas internacionales en áreas tales como el uso de subsidios a las exportaciones, regulaciones antidumping y el uso de aranceles compensatorios.¹⁰ De manera general, intentó hacer más "transparentes" y accesibles al escrutinio internacional aquellas barreras no arancelarias y aquellas prácticas nacionales asociadas con lo que se llama el Nuevo Proteccionismo.

¹⁰ A pesar de su importancia crucial en las fricciones y negociaciones comerciales, parecería que no hay ninguna definición de subsidio aceptada de manera general.

En una serie de áreas importantes, sin embargo, las negociaciones de Tokio fracasaron en llegar a un acuerdo. Tales áreas incluían una serie de problemas especiales de los PRI: el tema de la agricultura (que le preocupaba mucho a Estados Unidos), el establecimiento de arreglos de diferencias, temas de inversión extranjera relacionada con el comercio y el comercio en progresiva expansión de servicios y alta tecnología. El uso creciente de barreras no arancelarias a partir de la ronda indica que el defecto más serio de las negociaciones fue su fracaso en revisar las cláusulas de "salvaguardias", las cuales permiten a un país restringir las importaciones, con el fin de proteger a un sector económico. Esta cláusula de salvaguardia se había establecido para alentar la remoción de barreras comerciales y para limitar el daño al régimen de comercio libre, cuando una nación imponía medidas proteccionistas de emergencia ante posibles o reales perjuicios graves a una industria por parte de las importaciones. El Artículo XIX requiere, sin embargo, que se cumplan una serie de precondiciones: se debe demostrar el daño, los países exportadores afectados deben ser consultados y compensados y cualquier restricción debe adecuarse al principio de no discriminación del GATT.

En la Ronda de Tokio, los países de Europa Occidental querían obtener el derecho a aplicar selectivamente restricciones a las exportaciones de ciertos países en particular (Japón y, en menor medida, los PRI), modificación ésta que hubiera implicado violar el principio de no discriminación. Es innecesario decir que Japón y los PRI se oponían tajantemente a dicha modificación, mientras que a Estados Unidos le era indiferente de manera general. Esta controversia fundamental no se resolvió y los gobiernos individuales, así como la Comunidad Europea, impusieron "condiciones de mercado ordenadas" (CMO) y, más a menudo, restricciones voluntarias a las exportaciones (RVE). El uso de restricciones voluntarias a las exportaciones, práctica que está fuera del marco del GATT y que viola los requerimientos del principio de "salvaguardia", ha tenido un creciente efecto sobre el carácter del sistema comercial internacional.¹¹

Visto retrospectivamente, resulta admirable que la Ronda de Tokio haya tenido tanto éxito como tuvo. Los años setenta fueron una década de catástrofe económica. El problema de la hiperinflación, la revolución de la OPEP y el colapso del sistema Bretton Woods, forzaron seriamente las relaciones económicas internacionales. Con la expansión de la estanflación global después de 1973, subieron las presiones en favor del proteccionismo comercial. En tales circunstancias, la Ronda de To-

¹¹ Como lo señala Hindley (1980), existen importantes diferencias económicas y políticas entre la invocación del Artículo XIX y el uso de restricciones voluntarias a las exportaciones como medio de enfrentar problemas comerciales. Entre otras diferencias, las últimas crean rentas por medio de su distribución de la participación en el mercado y la distribución de tales cuotas de participación se negocia bilateralmente. Yoffie (1983) trae un excelente análisis del uso de restricciones voluntarias a las exportaciones en el área textil por parte de Estados Unidos y contra los PRI.

quio y sus muchos años de intensas negociaciones fueron indicativos de cómo había cambiado la naturaleza del régimen comercial internacional.

La ronda tuvo lugar en el seno de una tendencia global hacia el nacionalismo. Aunque el desarrollo de nuevos códigos ayudó a limitar el comportamiento arbitrario de los gobiernos y la proliferación de barreras no arancelarias, los nuevos códigos expresaban claramente la amplitud de la retracción de las normas internacionales y los retrocesos respecto de las previas reducciones arancelarias del GATT. Mientras que los numerosos acuerdos del GATT de los años cincuenta y sesenta se negociaron multilateralmente y a ellos siguió el principio de no discriminación o del País-Más-Favorecido, desde la Ronda de Tokio las "reglas" del comercio internacional habitualmente se han establecido unilateralmente, negociado bilateralmente y, en algunos casos, han involucrado exclusivamente a los países de la OCDE. Los intereses internos particularistas de los países industriales avanzados se volvieron cada vez más importantes en la determinación de estas reglas. Además, los códigos de Tokio se aplican solamente a los países signatarios y, en general, los países menos desarrollados los han rechazado. Esto podría llevar a un sistema doble de comercio mundial, compuesto, por un lado, por los países de la OCDE y sus socios comerciales entre los PRI y, por otro, por el resto del mundo (Curzon y Curzon Price, 1980). A pesar de sus logros, en consecuencia, el éxito general de la Ronda de Tokio resultó limitado en varios sentidos importantes.

TEMAS COMERCIALES EMERGENTES

A pesar de que la Ronda de Tokio fue, por lejos, la negociación comercial más compleja y de más amplio alcance jamás mantenida, dejó sin tocar muchos problemas complejos y difíciles, los cuales, desde entonces, se volvieron cada vez más significativos en las relaciones económicas internacionales. Entre los temas importantes y descuidados se cuentan el de la agricultura, el creciente papel global de los servicios, especialmente las finanzas y las telecomunicaciones, y las industrias de alta tecnología (R. Baldwin, 1984b, págs. 610-612). En 1986, los servicios llegaban, aproximadamente, a un cuarto de los U\$S 2 billones anuales del comercio mundial (*The New York Times*, 21 de septiembre, 1986, pág. 1). También es importante destacar que la agricultura y los servicios nunca fueron cubiertos por el GATT. Además, tanto los servicios como las industrias de alta tecnología están estrechamente asociados con la inversión extranjera directa de las empresas multinacionales, lo cual también queda fuera del marco del GATT. Las tres áreas son en extremo sensibles políticamente y, por esta razón, pueden no adecuarse bien a los principios de multilateralismo y de reciprocidad incondicional del GATT.

Desde el momento en que estos sectores se han vuelto más importantes, política si no económicamente, la Ronda de Tokio podría muy bien haber sido la última negociación comercial de la vieja era indus-

trial. A partir de la conclusión de la Ronda de Tokio, los intercambios mucho más intrincados de la economía de la "información" y de las industrias del "conocimiento intensivo" se han convertido, junto con la agricultura, en los temas clave de la octava ronda de negociaciones comerciales. El entorno y los modelos cambiantes del comercio mundial sugieren, por lo menos, que las negociaciones comerciales futuras tenderán que ser ampliamente diferentes de las del pasado.

En septiembre de 1986, en Punta del Este, Uruguay, los miembros del GATT decidieron, después de un intenso debate, lanzar una octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales para tratar estos temas. El principal propulsor de lo que una fuente ha llamado "La Ronda del Uruguay" (*IMF Survey*, 30 de septiembre, 1986, pág. 299) fue Estados Unidos, apoyado primordialmente por los japoneses y las economías de la Cuenca del Pacífico, mientras que algunos miembros de la Comunidad Europea y los PRI más grandes se opusieron. Con servicios financieros y de otro tipo que llegan al 70 por ciento del PBI norteamericano, una agricultura en serios aprietos y crecientes presiones proteccionistas por parte del Congreso, Estados Unidos reclamó que las otras naciones abrieran sus economías a las industrias norteamericanas de servicios (incluidas las empresas multinacionales del país), suprimieran los subsidios a las exportaciones agrícolas y establecieran reglas en prevención de la piratería de patentes, marcas y otras formas de derechos de propiedad intelectual. Los otros países se dieron cuenta claramente de que detrás de tales pedidos norteamericanos estaba el creciente peligro de una legislación proteccionista por parte del Congreso. Así, hay tremendas dificultades implícitas en los esfuerzos para alcanzar un acuerdo multilateral en cualquiera de estos temas.

El problema del comercio agrícola mundial casi desafía toda posible solución. Se ha producido un exceso global de capacidad en la producción agrícola, porque muchos países pueden autoabastecerse de alimentos y porque el dólar alto de los años ochenta alentó la apertura de nuevas fuentes de suministro de muchos productos básicos. Este enorme excedente, que, trágicamente, se da en un mundo de masas hambrientas, reclama una reestructuración de los programas de apoyo a la agricultura en Europa Occidental, Estados Unidos y otros muchos países. Sin embargo, pocos sectores económicos gozan de tanta influencia política interna como la agricultura. La tendencia universal, en consecuencia, lleva no sólo a levantar barreras a las exportaciones, sino a subsidiar las exportaciones agrícolas. Aunque Japón ha impuesto algunas de las barreras más altas a las importaciones, el subsidio de las exportaciones agrícolas ha prevalecido sobre todo en la Comunidad Económica Europea, cimentada por la Política Agrícola Común. Estados Unidos, que empezó a implementar extensivos subsidios a las exportaciones en los años ochenta, y algunos de los países menos desarrollados, han sido los principales perjudicados por estas políticas exportadoras y proteccionistas, y la mayoría de ellos abogan por una reforma del comercio agrícola.

Los problemas comerciales, en el caso de los sectores de servicios

y alta tecnología, tienen características importantes que refuerzan su significación económica y política y los hacen especialmente difíciles de resolver. En primer lugar, estas industrias se han convertido en los sectores primordiales de crecimiento de las economías avanzadas, especialmente en el caso de Estados Unidos. Al mismo tiempo, un número cada vez mayor de PRI, tales como Brasil, India y Corea del Sur, han elegido a estos sectores como ámbito prioritario de desarrollo y los están protegiendo de la competencia extranjera. Como rápidamente se están convirtiendo en los "sectores conductores" de la economía mundial contemporánea, sin ninguna duda la competencia y los conflictos serán feroces. Segundo, dichos sectores (junto con la agricultura) constituyen los mercados exportadores en expansión de Estados Unidos y, por ello, son de interés cada vez más vital para los encargados de establecer la política norteamericana, quienes consideran que la supresión de las restricciones impuestas por Japón, Europa Occidental y los PMD a las industrias de servicios norteamericanas es la prueba de fuego de las futuras relaciones comerciales. Tercero, las industrias de servicios (finanzas, comunicaciones y procesamiento de la información) atraviesan las relaciones sociales internas y las instituciones, lo cual significa que hay una fuerte resistencia a las presiones externas en favor del cambio y de la apertura de los mercados nacionales. Por ejemplo, los pedidos de Estados Unidos al Japón para que abra su economía en estas áreas encuentran gran resistencia porque se cree que hacerlo pondría en peligro los valores culturales japoneses y la autosuficiencia nacional en sectores estratégicos.

Se ha vuelto agudo el conflicto entre los países avanzados y en desarrollo en torno de los servicios y las industrias de alta tecnología. Estados Unidos y otros países desarrollados creen que es imposible que los países en desarrollo exijan una mayor apertura de los mercados del Norte a su creciente producción de bienes manufacturados, si a su vez no están dispuestos a actuar con reciprocidad y abrir sus propios mercados a las industrias de servicios y de alta tecnología de los países avanzados. Sin embargo, para los PRI y otros PMD, el comercio libre de servicios y de alta tecnología significaría el acceso irrestricto de los bancos y las empresas multinacionales de Estados Unidos a las economías de los países en desarrollo. Esto les impediría proteger y desarrollar sus propias industrias equivalentes, y los PMD, ante eso, alegan que así siempre permanecerían un escalón más abajo y en situación de dependencia respecto de las economías más avanzadas, en el ámbito cada vez más vital de las industrias de alta tecnología.

Por el otro lado, Estados Unidos y, en cierta medida, las otras economías avanzadas se han vuelto progresivamente más sensibles a los temas vinculados con la alta tecnología. La creciente significación de la difusión tecnológica y la también creciente naturaleza arbitraria de los costos comparativos, como las preocupaciones acerca de la seguridad militar, han llevado a Estados Unidos a convertir la protección de sus industrias de alta tecnología en una importante prioridad. Además de sus propios esfuerzos para reducir la salida de los conocimientos

técnicos industriales, Estados Unidos ha puesto la protección internacional de los derechos de propiedad intelectual en la agenda de las negociaciones comerciales.¹² Este creciente esfuerzo de Estados Unidos para salvaguardar la posición competitiva de las empresas norteamericanas contra la piratería intelectual y la extremadamente rápida difusión de su ventaja comparativa es simétricamente contraria al deseo de otros países de trepar la escalera tecnológica.

Los sectores de servicios financieros, de procesamiento de datos y otros por el estilo, están estrechamente asociados con la actuación ultramarina de las empresas multinacionales y este hecho implica un serio problema. Tales sectores son industrias de infraestructura y afectan el control general, así como la capacidad de competencia de la economía. Como son centrales para la manera en que funciona una economía y para su modo de producción básico, dichos sectores tienden a estar nacionalizados o altamente regulados. Así, la barrera comercial más alta que se debe atravesar, es el papel del Estado en estos sectores, por lo cual se han vuelto extremadamente sensibles políticamente las negociaciones tendientes a liberalizar económicamente las industrias de servicios y el acceso a ellas por parte de las multinacionales extranjeras. Las creciente apertura plantea el problema de si es necesaria o no una mayor armonización de las prácticas y las instituciones internas. Estados Unidos está firmemente convencido de que es preciso una armonización para permitir que las empresas norteamericanas funcionen con éxito en el Japón y en los PRI, pero estos últimos denuncian las presiones norteamericanas en este sentido como una nueva forma de imperialismo y una violación de la soberanía nacional (Díaz-Alejandro, 1983, págs. 307-308). A pesar de las presiones norteamericanas en favor de negociaciones multilaterales dentro de estas áreas, es dudoso que estos temas puedan tratarse con el acercamiento multilateral y de la NMF del GATT. Es más probable que se negocien bilateralmente y sin referencia a los principios del GATT.

El conflicto entre una ulterior liberalización del comercio y las prácticas económicas internas se ha presentado de manera especialmente dura en el caso del Japón. Aunque Japón ha reducido la mayoría de sus barreras comerciales formales (con algunas importantes excepciones, tales como la agricultura y ciertas industrias de alta tecnología), lo que los extranjeros llaman la estructura antiliberal de la economía japonesa, el papel de "guía administrativa" propia de la burocracia y el comportamiento económico de los mismos japoneses hacen que el mercado japonés sea muy difícil de penetrar. Un punto en discusión es el sistema distributivo japonés, altamente restrictivo e ineficiente (al menos juzgado desde los patrones occidentales), tendiente en parte a proteger las pequeñas tiendas y la integridad de los vecindarios. Otros

¹² La bibliografía sobre la creciente importancia de la transferencia o difusión tecnológica en las relaciones internacionales es enorme. En efecto, la tecnología se ha convertido en un factor independiente de producción. Giersch (1982) trae una representativa colección de enfoques diferentes.

ejemplos de barreras japonesas informales se citan a menudo. La existencia, en el Japón, de agrupamientos industriales y de relaciones empresarias de larga data, tanto como la preferencia de los japoneses por hacer negocios entre sí y por "comprar japonés", constituyen obstáculos formidables que limitan la entrada extranjera en el mercado. Las presiones norteamericanas sobre los japoneses para que armonicen sus estructuras internas con aquéllas de los países occidentales y abran su economía obviamente contribuyen al conflicto económico, especialmente porque las barreras comerciales formales japonesas son más bajas que las norteamericanas.

Aunque la desregulación y la privatización se han convertido en temas importantes del discurso económico contemporáneo, la intervención estatal para proteger valores internos sigue siendo la norma universal. Además, es excepcionalmente difícil que se produzca una liberalización comercial, cuando la resistencia a la creciente apertura económica se ubica en la naturaleza misma de una sociedad y en sus prioridades nacionales. En estas circunstancias, puede ser prácticamente imposible remover las barreras comerciales, al menos por medio del recurso tradicional a las negociaciones multilaterales. La pregunta acerca de si un régimen comercial liberal puede existir o no en un mundo compuesto por Estados en gran medida "antiliberales", es altamente problemática.

Otro obstáculo para el éxito es que el GATT no es más el club norteamericano-europeo que fue en los años sesenta, cuando inclusive los japoneses constituían una pequeña parte. Ahora tiene cerca de noventa miembros y es más fácil que en el pasado que una coalición bloquee todas las medidas. Será muy difícil llegar a acuerdos. Por ejemplo, Estados Unidos ha pedido que la liberalización de los servicios sea la preocupación clave de las negociaciones; sin embargo, los PRI más grandes, como Brasil, India y Yugoslavia, tienen fuertes reservas respecto de que los servicios se incluyan en el GATT. Les preocupa que los países avanzados vinculen la apertura de sus mercados a las exportaciones manufacturadas de los PMD, con concesiones relativas a los servicios y a las empresas multinacionales. El reclamo más importante de la mayoría de los países menos desarrollados es que los países avanzados abran sus mercados a los productos manufacturados de los PMD, sin que estos últimos tengan que hacer concesiones en los servicios. Los europeos occidentales están divididos y algunos de estos países pueden tener, desde su perspectiva, poco que ganar de las negociaciones y sí mucho que perder. Aunque los japoneses están a favor de continuar reduciendo las barreras comerciales, son remisos a hacer concesiones en agricultura y servicios. Inclusive en Estados Unidos, hay industrias básicas y tradicionales que se oponen a hacer concesiones en sus sectores, en retribución a concesiones extranjeras a los servicios y a las industrias de alta tecnología norteamericanas. Sin un destacado liderazgo de Estados Unidos y ante una fuerte oposición en el extranjero, es difícil ser optimista respecto de las perspectivas de las negociaciones (Aho y Aronson, 1985).

Así, los acontecimientos de los años ochenta sugieren que el impre-

sionante avance alcanzado por la época de posguerra y sus sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, terminó con la finalización de la Ronda de Tokio. En cada uno de los tres centros dominantes de la economía internacional —Europa Occidental, Estados Unidos y Japón—, tanto como entre los PMD, se ha desarrollado una fuerte resistencia a la ulterior remoción de lo que ciertos críticos consideran barreras comerciales, a través de negociaciones multilaterales basadas en los principios del GATT. Aunque los cambios en las actitudes nacionales y en los intereses definidos no significan, necesariamente, la terminación de los esfuerzos para eliminar las restricciones arancelarias y no arancelarias, sugieren que la naturaleza y el ritmo de la liberalización del comercio se han modificado significativamente; en algunos casos, las políticas nacionales entrañan un retroceso concreto respecto de los logros de las últimas décadas.

NUEVOS MODELOS COMERCIALES

En los años ochenta, el Nuevo Proteccionismo, los crecientes efectos de las preocupaciones económicas acerca de las relaciones comerciales y la significación cada vez mayor de la competencia oligopólica y de la política comercial estratégica causaron transformaciones en los modelos globales de comercio internacional. Por añadidura, el rápido incremento de la capacidad competitiva del Japón y de los PRI, y el carácter crecientemente dinámico de los costos comparativos, causaron serias tensiones en el sistema. A su turno, estos acontecimientos estimularon nuevas teorizaciones relativas a los determinantes de los modelos comerciales globales y una especulación creciente acerca del futuro del régimen comercial internacional.

El Nuevo Proteccionismo

La mayoría de los aspectos propios del "viejo proteccionismo", especialmente los altos aranceles que dejó como saldo el colapso económico de los años treinta, se eliminaron en las sucesivas rondas de negociaciones del GATT. Sin embargo, la proliferación de un conjunto de barreras no arancelarias y otros recursos crearon un "Nuevo Proteccionismo", el cual se ha vuelto un obstáculo de singular importancia para una mayor liberalización del comercio mundial. Éste consiste en la erección de barreras no arancelarias, como por ejemplo la legislación sobre el grado de integración de los insumos nacionales en los productos terminales, y un conjunto de otras medidas restrictivas (Deardorff y Stern, 1984). Tales acciones a menudo han estado acompañadas de intentos gubernamentales de expandir las exportaciones y apoyar sectores industriales específicos, por medio de políticas tales como subsidios a la exportación, garantías a los créditos e incentivos impositivos a industrias particulares. En resumen, el Nuevo Proteccionismo entraña

una expansión de los poderes discrecionales del gobierno, los cuales influyen en los modelos comerciales y en la radicación global de las actividades económicas.

Como lo ha señalado Max Corden, el Nuevo Proteccionismo es especialmente remiso a dejarse influir a través de técnicas tradicionales de liberalización comercial (Corden, 1984b). Medir la extensión real del proteccionismo comercial es complicado, debido a "la falta de apertura o transparencia". En muchos casos, hasta es difícil distinguir entre barreras no arancelarias y actividades más tradicionales, como inspección de aduanas, cumplimiento de normas y otras regulaciones gubernamentales. Otro factor que complica las cosas es "el paso de reglas firmes a la discrecionalidad administrativa", a través de medidas que van de políticas de regulación gubernamental a controles de cambio. La "vuelta al bilateralismo" también agrava la situación.

La máxima manifestación del Nuevo Proteccionismo ha sido el uso, por parte del gobierno, de voluntarias restricciones a las exportaciones y arreglos de mercados ordenados, o lo que los franceses denominan eufemísticamente "comercio libre organizado" Según una estimación, cerca de un tercio del mercado norteamericano y de algunos mercados europeos de bienes manufacturados estaban protegidos por barreras no arancelarias a principios de los años ochenta (Cline, 1983, pág. 16). Aunque el porcentaje total del comercio mundial protegido por restricciones voluntarias a las exportaciones sigue siendo relativamente pequeño, su efecto se ha magnificado porque a menudo se concentran en diversos sectores críticos como los textiles, la electrónica, los productos de cuero, el acero y, sobre todo, los automóviles (Hindley, 1980, pág. 316). Estos sectores controlados por lo general se caracterizan por un exceso de capacidad global (Strange y Tooze, 1981) y también generalmente son industrias de fuerte poder sindical, que constituyen fuentes importantes de trabajo para los obreros. Los costos comparativos de estos sectores de trabajo intensivo, los cuales antes han sido fuente de crecimiento económico en los países avanzados, están trasladándose rápidamente a los países recientemente industrializados, donde constituyen instancias exportadoras fundamentales. (Sen, 1984, pág. 191.)

El surgimiento industrial de los PRI se ha dado de manera más llamativa en la industria automotriz y en sectores asociados como el acero y la maquinaria. Los PRI aparecieron por primera vez en este sector, que alguna vez fuera el *sine qua non* de los países avanzados, cuando comenzaron a exportar componentes a través de mecanismos tales como inversión extranjera, sociedades accidentales y convenios contractuales. Hacia mediados de los años ochenta, dichos países estaban manufacturando automóviles y, especialmente en el caso de Corea del Sur, exportaban a las economías avanzadas. En unos pocos años, los costos comparativos de estos sectores se habían trasladado considerablemente hacia los PRI.

El Nuevo Proteccionismo también se había extendido a los sectores de servicios y a las industrias de alta tecnología, de los que se creía que eran los sectores estratégicos y las futuras industrias de creci-

miento de los países avanzados. Los PRI de Asia se habían convertido en importantes exportadores de servicios, tales como la construcción, y el Extremo Oriente también es un centro emergente de industrias electrónicas y de informática. Debido a la importancia económica y política, tanto de los sectores viejos como de los más avanzados, las principales potencias industriales se complicaron en arduas negociaciones y en acciones unilaterales, con el fin de proteger o incrementar sus cuotas proporcionales en el mercado correspondiente a tales áreas (Hindley, 1980). Esta tendencia hacia el proteccionismo sectorial se ha convertido en un rasgo principal del régimen comercial en desarrollo (Lipson, 1982, págs. 428-33). El último capítulo del presente libro volverá a la pregunta respecto de su significación.

El primero y más importante esfuerzo por dividir el mercado mundial y repartir porciones fue el Acuerdo a Largo Plazo de Textiles de Algodón (1962), que luego se extendió hasta convertirse en el Acuerdo Multifibras de 1973 (Blackhurst, Marian y Tumlit, 1977). Similares acuerdos tipo cartel se extendieron a los automóviles, el acero y otras áreas. Estados Unidos y Europa Occidental forzaron al Japón y a los PRI a limitar sus exportaciones de mercaderías particulares "voluntariamente", y el Japón se comportó de la misma manera respecto de los PRI asiáticos. Además, los países desarrollados están comenzando a adoptar o amenazando con adoptar legislaciones sobre el grado de integración de los insumos nacionales en los productos terminados, es decir, requerimientos de que componentes producidos en el país se incorporen en los productos extranjeros.

Aunque hay un acuerdo general respecto de que las barreras no arancelarias son un determinante importante en los modelos de comercio global, es difícil, si no imposible, medir con algo de precisión su extensión o su efecto. Las barreras no arancelarias han existido durante mucho tiempo, pero su importancia relativa se ha incrementado en la medida en que se han disminuido o eliminado otras barreras arancelarias. Su significación también se ha incrementado, sin duda porque los ítems que comprendía se han trasladado de la industria liviana a productos de tecnología más sofisticada, tales como automóviles, televisores en color y microchips de computadora. El hecho de que el exportador más a menudo tomado como blanco haya sido Japón intensifica el impacto político. Queda claro que, por lo menos, las barreras no arancelarias y las restricciones voluntarias de las exportaciones están alterando la estructura del comercio mundial; el Nuevo Proteccionismo ha afectado a los que están comerciando, al que queda fuera y a lo que se comercia. Sin embargo, todavía no está claro hasta qué punto el Nuevo Proteccionismo está afectando el volumen total del comercio mundial.

Una razón por la cual las estimaciones difieren en gran medida y por la que la extensión real de las barreras no arancelarias es difícil de medir, es que están ocultas a la vista por su misma naturaleza. En muchos casos, inclusive la identificación de una barrera no arancelaria es subjetiva; lo que es una barrera no arancelaria para una persona, es una actividad legítima para otra. (Sobre la dificultad de medir barreras

no arancelarias, ver Deardorff y Stern, 1984.) Sin embargo, es bastante cierto que, en los años ochenta, un porcentaje medible y creciente del comercio mundial queda fuera del GATT y está gobernado por barreras no arancelarias, especialmente por restricciones voluntarias a las exportaciones negociadas bilateralmente.

Existe una tendencia perceptible a quitarle importancia a la significación del Nuevo Proteccionismo, porque el volumen del comercio total y de las exportaciones de manufacturas de los países más afectados por las restricciones ha continuado creciendo. Algunos replican, acertadamente, que gran parte del Nuevo Proteccionismo ha adoptado la forma de una retórica política, la cual todavía no se ha trasladado a la política económica (Judith Goldstein, 1985). Existe una fuerte tendencia, por lo tanto, a desestimar los efectos reales del Nuevo Proteccionismo. Sin embargo, como lo señala quizás el más autorizado informe sobre el crecimiento del proteccionismo, cada vez más evidencias sugieren que los efectos del Nuevo Proteccionismo son reales y que se está produciendo una significativa transformación del régimen comercial (OCDE, 1985, pág. 19). Existen importantes restricciones comerciales e intervenciones del gobierno en un número relativamente pequeño, pero cada vez mayor de sectores, que llegan a más de un cuarto del comercio mundial en bienes manufacturados. Dichos sectores incluyen tanto sectores tradicionalmente protegidos, como los textiles, el acero y el calzado, como otros antes no afectados, como son los automóviles, los productos electrónicos de consumo y las herramientas de maquinaria. Los mecanismos de intervención gubernamental en estas áreas son los aranceles altos, las barreras no arancelarias y los subsidios distorsionantes (*ibid.*, 1985, pág. 18).

Las estimaciones conservadoras sugieren que, durante el período 1980-1983, la cuota de productos restringidos en el total de las importaciones de manufacturas norteamericanas aumentó del 6 al 13 por ciento y que, para la CEE, el aumento fue de un 11 a un 15 por ciento. Para las grandes economías como un todo, los grupos de productos sujetos a restricción saltaron de un 20 a un 30 por ciento del consumo total de bienes manufacturados. Como lo establece el informe de la OCDE "dentro de los sectores protegidos, el alcance de la protección se ha profundizado tanto como ampliado", con la cuadruplicación del "número absoluto de barreras no arancelarias" entre 1968 y 1983. Por ejemplo, el comercio de automóviles entre los países avanzados (excluyendo el comercio dentro del Mercado Común Europeo) afectado por prácticas discriminatorias, ¡aumentó de menos de un 1 por ciento en 1973 a casi el 50 por ciento en 1983! Significativamente, la revitalización del crecimiento económico a principios de los años ochenta fracasó en revertir esta tendencia proteccionista (OCDE, 1985, pág. 18).

Otro aspecto importante del Nuevo Proteccionismo ha sido su efecto en la estructura del comercio internacional y en la ubicación geográfica de la industria mundial. Los blancos primordiales de las barreras no arancelarias y de las restricciones voluntarias a las exportaciones, fueron el Japón y los PRI asiáticos. Entre 1980 y 1983, la cuota de sus

exportaciones afectadas por restricciones discriminatorias aumentó del 15 a más del 30 por ciento (OCDE, 1985, pág. 18). De acuerdo con una fuente, del 25 al 40 por ciento de las exportaciones japonesas a Estados Unidos y Europa Occidental está sujeto a diversos tipos de restricciones a las exportaciones (*Far Eastern Economic Review*, 25 de octubre de 1984, pág. 81).

Estas restricciones, a su turno, han tenido tres efectos, de alguna manera contradictorios, en la estructura del mercado, el comercio y la ubicación internacional de la industria. Primero, han promovido oligopolios; la cartelización de los sectores del mercado inhibe la entrada de nuevas firmas (Calder, 1985). Segundo, los países blancos se han visto forzados a subir la escala tecnológica dentro de una línea de productos, para aumentar el valor agregado de sus exportaciones. Por ejemplo, las restricciones voluntarias a las exportaciones a los automóviles japoneses hicieron que los japoneses dirigieran sus exportaciones hacia los modelos de lujo. El tercer efecto ha sido la dispersión de la industria, especialmente a través de inversiones directas por parte de las empresas multinacionales, hacia nuevos lugares ubicados en los países en desarrollo, aún no sujetos a restricciones voluntarias de las exportaciones o acuerdos de comercialización ordenados. Por ejemplo, las restricciones a los japoneses forzaron a que la producción de elementos electrónicos, acero y otros bienes se trasladara a los PRI asiáticos y, como estos países mismos quedaron sujetos a restricciones voluntarias de las exportaciones, aun a otros países menos desarrollados. Irónicamente, la consecuencia de esta dinámica es que las restricciones voluntarias a las exportaciones tienen tendencia a extenderse a niveles más altos de tecnología y a un creciente número de países exportadores, tanto como a favorecer el crecimiento de regulaciones extensivas para evitar el trasbordo, en la medida en que los gobiernos y los grupos de presión intentan ponerse a la altura de estos acontecimientos y limitar su impacto. El resultado es un superávit de capacidad global creciente en un número cada vez mayor de sectores industriales, y una continua intrusión del Nuevo Proteccionismo en más áreas de productos y países exportadores.

Otro efecto del Nuevo Proteccionismo ha sido alterar los mecanismos de las negociaciones comerciales e incrementar el alcance general de la discriminación, lo cual viola el principio incondicional de la NMF. Como lo informa la OCDE, se ha producido un significativo apartamiento del Artículo XIX del GATT (aplicado sobre una base de no discriminación) y un vuelco hacia el bilateralismo y la discriminación (OCDE, 1985, pág. 18). Como las restricciones voluntarias a las exportaciones crean lucrativas rentas económicas para compartir entre exportadores extranjeros privilegiados e industrias nacionales protegidas, han incrementado en gran medida los aspectos políticos del comercio internacional y el tema de quién se beneficia con estas prácticas. Los mayores perdedores, por cierto, han sido los consumidores de los países importadores.

El Nuevo Proteccionismo probablemente ha hecho más lento y ha

distorsionado —si bien no lo ha evitado— el traslado global del lugar de la producción industrial y el consecuente cambio en los modelos de comercio (Strange, 1985c). Por cierto, uno de los rasgos más notables de la economía política internacional a mediados de los años ochenta, es el rápido surgimiento de los PRI como productores y exportadores de productos manufacturados (OCDE, 1986). El proceso de rápida industrialización generalmente se concentra en los PRI pequeños de la Cuenca del Pacífico y en relativamente pocos países más grandes de inmenso potencial, tales como India y Brasil. Esta transformación histórica de la división internacional del trabajo es paralela a los cambios que acompañaron la previa industrialización de Estados Unidos y Europa continental.

La transformación anterior ocurrió en una época en que la doctrina del *laissez faire* todavía tenía influencia, al menos en la declinante economía hegemónica de Gran Bretaña. A fines de este siglo, sin embargo, Estados Unidos y Europa Occidental se resisten con vigor al funcionamiento de las fuerzas del mercado. Las empresas multinacionales y la producción internacional también han alterado profundamente la economía política internacional. Como los costos comparativos se han trasladado al Japón y a los PRI, las multinacionales norteamericanas y de otros países han trasladado su lugar de producción a otros países, y los gobiernos a menudo han respondido alentando este hecho. Está surgiendo una compleja trama de alianzas económicas y de acuerdos para compartir la producción entre los gobiernos y las empresas de nacionalidad diferente, lo cual puede mitigar algunos de los conflictos políticos generados por el Nuevo Proteccionismo. Por fin, la persistente supremacía militar de Estados Unidos y los lazos de seguridad entre las potencias económicas dominantes sirven para moderar los conflictos económicos que dividen a las naciones. Estos nuevos y contradictorios rasgos de la economía política internacional hacen difícil extrapolar conclusiones de la experiencia pasada.

En la medida en que el Nuevo Proteccionismo continúa expandiéndose, es preciso hacerse ciertas preguntas relativas a sus efectos en los aspectos económicos y políticos de la economía política internacional emergente: 1) ¿Qué firmas y países quedarán incluidos en los regímenes comerciales y en los mercados mundiales cartelizados? 2) ¿Quién compartirá las rentas económicas y quién quedará afuera? 3) ¿Sobre qué bases, tanto políticas como de otro tipo, se harán estas determinaciones? 4) ¿Buscarán los países poderosos premiar a sus amigos y castigar a sus enemigos por medio de la determinación de restricciones voluntarias a las exportaciones y de acuerdos de comercialización ordenados?¹³ 5) ¿Cómo pueden establecerse soluciones de compromiso y negociarse acuerdos internacionales con éxito, dada la dificultad inherente a medir

¹³ El hecho, antes mencionado, de que las restricciones voluntarias a las exportaciones crean rentas y establecen un cartel exportador plantea dos preguntas de profunda importancia política: ¿quién cobra las rentas y quién se beneficia incorporándose al cartel (Hindley, 1980).

el alcance y los costos para el bienestar de las barreras no arancelarias, tanto como los beneficios que entraña eliminarlas? 6) ¿Implica el Nuevo Proteccionismo un colapso inevitable de la economía mundial similar al de los años treinta o, simplemente, su transformación en un conjunto de relaciones económicas globales más estables económicamente y políticamente más fáciles de sostener? Las respuestas a estas importantes preguntas sólo nos serán reveladas en las próximas décadas.

Los efectos de las políticas internas

Las políticas económicas internas de los gobiernos nacionales y sus interacciones son determinantes fundamentales del volumen y dirección del comercio internacional. Paradójicamente, en la medida en que ha crecido la interdependencia económica internacional, las políticas nacionales han aumentado su significación para las relaciones comerciales. Se suponía que el paso de tipos de cambio fijos a flexibles disminuiría la significación de las políticas internas, pero, por el contrario, las ha aumentado. El efecto de las políticas macroeconómicas en el comercio internacional es complejo, penetrante y tema de aguda polémica entre diversas escuelas de teoría económica en competencia, que incluyen a los keynesianos, los monetaristas tradicionales y la escuela de las expectativas racionales. Es verdad, sin embargo, que tanto las políticas monetarias como fiscales influyen poderosamente en las diversas variables económicas que, a su turno, y junto con la política comercial, establecen los modelos comerciales del mundo. La enorme contracción de la economía norteamericana durante los primeros años de la administración Reagan y, luego, las todavía más amplias políticas expansionistas que comenzaron a funcionar a fines de 1982 (al mismo tiempo que sus socios económicos más importantes seguían políticas restrictivas), sólo son los últimos y más dramáticos ejemplos de los efectos de sube-y-baja que tienen las políticas macroeconómicas en las relaciones comerciales.

Los enormes desequilibrios de las balanzas comercial y de pagos norteamericanas les dieron un poderoso ímpetu a los sentimientos proteccionistas. Ha habido un prolongado período de actividad económica global cíclica, y este comportamiento de avance y retroceso de la economía mundial ha acelerado la expansión del proteccionismo, a través de su efecto devastador en sectores económicos específicos y su efecto más general sobre las expectativas económicas. Las economías individuales intentan amortiguar el impacto interno de las fuerzas externas, sobre las cuales tienen poco control. Las presiones proteccionistas sin duda continuarán aumentando y sus interacciones pueden resolverse a través de la coordinación internacional de políticas entre las potencias económicas dominantes.

Las políticas microeconómicas también influyen en los modelos de comercio internacional. El acontecimiento más importante y polémico en esta área es la extendida confianza de un grupo de economías avanzadas en la política industrial. Aunque la política industrial significa

cosas diferentes para personas diferentes, "básicamente implica una activa participación del Estado en la configuración del modelo industrial de desarrollo (R. Baldwin, 1984c, pág. 26). Los medios empleados van, de la asistencia financiera a las industrias específicas, a la determinación gubernamental de los niveles de producción.

La política industrial, a veces utilizada para ayudar a las industrias seniles o en extinción, también está pensada para crear nuevas industrias, especialmente industrias de exportación en sectores emergentes de alta tecnología. A través de la "elección de ganadores" y destinando industrias particulares para el desarrollo y la ayuda financiera, del tipo de subsidios a la exportación, los gobiernos sistemáticamente intentan desarrollar los costos comparativos y promover la competitividad internacional. En casi todas las economías de mercado hay una importante asociación entre el gobierno y las empresas, con el fin de promover las exportaciones y captar los mercados mundiales. Esto es bastante explícito en algunas economías, más indirecto y sutil en otras. Por ejemplo, en Estados Unidos (como señalan acertadamente los europeos occidentales), los gastos en investigación y desarrollo militar, tales como la Iniciativa en pro de la Defensa Estratégica del presidente Reagan, constituyen una forma importante de subsidiar las tecnologías con significación comercial.

La intervención sistemática de un Estado en su desarrollo económico e industrial, obviamente no es nueva. Hacia fines del siglo XIX, los alemanes fueron los primeros en transformar su economía y captar los mercados mundiales, a través de la adopción de tales políticas intervencionistas (Veblen, 1939). La Italia fascista de los años treinta y la Rusia soviética son ejemplos más cercanos. A partir de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, el Japón es el país que de manera más sistemática ha implementado políticas industriales que lograron impulsar a dicha nación isleña desde una derrota aplastante hasta alcanzar el nivel de la principal, o al menos la segunda, economía competitiva del mundo. (C. Johnson, 1982). El éxito de "Japón Incorporado" ha espoleado a que un país detrás del otro adopten políticas industriales y vinculadas con la industria, para mejorar su propia posición económica y comercial, aunque los japoneses mismos están abandonando muchos aspectos de sus políticas industriales y evolucionando hacia una mayor liberalización de su economía.

El Nuevo Proteccionismo y el probado éxito de la política industrial japonesa están cambiando las reglas del juego de manera importante. Mientras que el propósito primordial del viejo proteccionismo era proteger las industrias amenazadas y apoyar una estrategia de sustitución de las importaciones, un propósito central del Nuevo Proteccionismo y de la política industrial es crear ventajas comparativas e industrias capaces de competir internacionalmente, en especial en lo relativo al "alto valor agregado" del espectro industrial, así como promover una estrategia de crecimiento orientada hacia las exportaciones. Cada vez más Estados buscan establecer su predominio en la producción y exportación de bienes del "ciclo de producto", es decir, productos caracteri-

zados por el uso de alta tecnología. La creciente práctica de "promoción industrial o tecnológica", por la cual los Estados intentan saltar por encima de sus competidores hacia niveles más altos de tecnología industrial, será discutida más adelante dentro de este mismo capítulo.

La creciente importancia de la tecnología, el cambio tecnológico y la difusión tecnológica para la competencia internacional, y la naturaleza en consecuencia más arbitraria de los costos comparativos en la determinación de modelos comerciales conducen a nuevas formas de proteccionismo tecnológico y de intervencionismo gubernamental. Las naciones están intentando que sea más lenta la difusión de su propia tecnología para así forzar a otros países a que compartan la suya. Las restricciones gubernamentales en lo que se refiere a la transferencia de tecnología por razones comerciales, se están extendiendo, debido a la importancia reforzada de la "tecnología dual" para la seguridad nacional, es decir, la tecnología que tiene aplicaciones tanto militares como comerciales (Gilpin, 1982). La negociación del acceso al mercado con el fin de lograr la transferencia tecnológica, el papel que cumple el hecho de compartir la tecnología en las alianzas entre empresas y otras prácticas relacionadas reflejan esta creciente importancia de la tecnología industrial en las relaciones económicas (Nussbaum, 1983). Sin duda, el tema de la tecnología se ha vuelto uno de los más importantes de la economía política internacional.

El desarrollo de nuevos modos de intervencionismo estatal, tales como la confianza en las firmas nacionalizadas y el papel crucial, en los países más avanzados, de la investigación en empresas de economía mixta financiada y organizada por el gobierno, reflejan una serie de cambios en el entorno económico y político: un aumento de la interdependencia económica global y una apertura de las economías a los bienes extranjeros, la innovación de un amplio conjunto de instrumentos políticos, a través de los cuales los Estados pueden intervenir en los desarrollos industriales e influir en ellos, así como el papel cada vez más importante de la competencia oligopólica en la determinación de modelos comerciales. En todo el mundo crece la conciencia de que el desarrollo económico requiere el funcionamiento de industrias exportadoras eficientes; los gobiernos (sabidamente o no) recurren a las políticas industriales para lograr esta meta (Strange, 1985c). Como el Japón es el principal modelo de estos esfuerzos, sus políticas y la evaluación de su éxito serán el foco de nuestra discusión del intervencionismo gubernamental.

Como lo ha señalado mi colega Avinash Dixit, la intervención gubernamental en la economía puede categorizarse en términos de políticas macro, compensatorias y de ajuste. Cada una ha tenido diversos grados de éxito, tanto en Japón como en sus imitadores. Las diferentes razones y el éxito relativo de dichas políticas deben distinguirse unas del otro, pero a menudo no se hacen tales distinciones; sin duda hay una tendencia a ubicarlos a todos bajo la etiqueta de la política industrial y, en consecuencia, darle a la política industrial *per se* un crédito que no merece.

Las macropolíticas se refieren a los diversos esfuerzos del Estado en un nivel agregado para facilitar el suave funcionamiento de los mercados y la acumulación de los factores básicos de producción. Incluyen no sólo lo que normalmente se llama políticas "macroeconómicas", es decir, políticas fiscales y monetarias, sino otras políticas generales que afectan a la economía en su totalidad, tales como el apoyo a la educación, el financiamiento de la investigación y el desarrollo en áreas básicas y la promoción de altas tasas de ahorro nacional. Por ejemplo, en el período de posguerra, el Japón mantuvo un nivel de ahorro nacional y de inversión dos veces mayor que el de Estados Unidos. Sus políticas alentaron un rápido crecimiento de la productividad, un moderado aumento de los salarios; la importación de tecnología extranjera bajo licencia, más que a través de la inversión directa, y la transferencia de mano de obra desde la agricultura hacia sectores industriales más productivos. En el plano interno, el gobierno japonés estimuló una fuerte competencia en los sectores industriales cruciales, al mismo tiempo que el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) desalentó la competencia internacional salvaje. En suma, el Japón, excepto en algunos aspectos importantes, ha sido un ejemplo de las ideas de Adam Smith, más que de aquellas de John Maynard Keynes, en sus políticas económicas generales.

Otro tipo de política económica es la que puede denominarse compensatoria. En todas partes, la marcha de las actividades económicas produce ganadores y perdedores. Aunque ninguna sociedad podría afrontar la tarea de compensar a todos los perdedores, en épocas de rápidos cambios los costos pueden ser especialmente dolorosos y lesivos para ciertos grupos y, por lo tanto, es necesaria la ayuda estatal. Por ejemplo, el gobierno puede poner en práctica programas de ayuda a trabajadores cuyas habilidades han perdido vigencia, debido a cambios en los costos comparativos nacionales. Dichas políticas compensatorias se han convertido en un rasgo integral del moderno estado de bienestar (Kindleberger, 1978c, pág. 5).

Encontramos un tipo de intervencionismo estatal más polémico en el así llamado ajuste estructural o políticas industriales, las cuales están diseñadas para afectar la manera en que la estructura económica, es decir, la organización y composición nacional de los sectores económicos, reacciona a las fuerzas externas o intenta asumir el liderazgo internacional en una industria. Dichas políticas pueden incluir la selección de sectores industriales específicos para intervenir en la investigación y de industrias y tecnologías particulares para su desarrollo comercial. La mayoría de los economistas cree que tales políticas seguramente no son necesarias en una economía de mercado, con la sola excepción de unas pocas áreas donde pueda existir una ineficiencia de mercado o un bien colectivo (por ejemplo, el control de la polución, la salud pública o la seguridad nacional).

El Japón y algunos de los PRI han tenido un éxito excepcional en su utilización de macropolíticas. Dichas economías han seguido admirables políticas fiscales y monetarias orientadas hacia el crecimiento,

han hecho sustanciales inversiones en educación y han fomentado tasas excepcionalmente altas de ahorro nacional. El impulso de estas políticas ha sido acumular los factores básicos de producción e incrementar la eficiencia general de la economía. Es correcto, en consecuencia, deducir que este tipo de política "macroindustrial" y de intervención estatal funciona. Japón y otro grupo de sociedades también han seguido políticas compensatorias, con un considerable grado de éxito económico.

El nivel de eficacia de las políticas de ajuste estructural (es decir, lo que normalmente se llama política industrial) no es claro; es difícil, si no imposible, llegar a ninguna conclusión definitiva. Es dudoso, por ejemplo, que se pueda atribuir primordialmente a la perspicacia del MITI y de los administradores económicos del Japón el asombroso éxito japonés en un área de productos tras la otra. Por cierto, ni siquiera es seguro que el MITI y sus políticas industriales hayan sobrepasado el mercado. Circula una historia que dice que, inicialmente, el MITI se opuso a la entrada del Japón en el mercado mundial de automóviles. Por otra parte, no basta con replicar, como lo hacen los escépticos, que los burócratas y los hombres de negocios japoneses simplemente echaron una mirada alrededor del mundo para ver qué estaban haciendo los demás, y luego se aprovecharon del yen subvaluado del Japón, acumularon factores de producción y sacaron ventaja de los costos comparativos más bajos de la producción masiva de productos estandarizados. Al menos se le debería reconocer al MITI y sus políticas el mérito de haber alentado y permitido que las empresas japonesas se elevaran en la escala tecnológica (C. Johnson, 1982).

Algunos atribuyen el éxito del Japón a sus macropolíticas, sin duda el mejor ejemplo en el mundo de la aplicación de la economía orientada hacia la oferta (Gibney, 1982, pág. 5). Otros llaman la atención sobre el alto costo de aquellas políticas industriales equivocadas, que llevaron a una excesiva expansión y a un superávit en la capacidad de ciertos sectores industriales, como la construcción de barcos, el acero y los textiles. Las políticas japonesas llevaron a una excesiva concentración en sectores industriales particulares y a la consecuente generación de exportaciones que produjeron resentimiento en el exterior. Por el momento, se deberían suspender los juicios relativos a la habilidad de los japoneses o de cualquier otro Estado para elegir "ganadores" y para guiar adecuadamente el proceso de ajuste estructural. Sin embargo, se puede decir que el Japón tuvo un gran éxito en mejorar y comercializar las innovaciones tecnológicas de otras sociedades, tal como lo hizo Estados Unidos durante su ascenso a la preeminencia industrial un siglo atrás.

La lección más importante que se puede sacar del éxito del Japón y de otras potencias que surgieron con rapidez se relaciona con la cambiante concepción de los costos comparativos y con sus consecuencias para la política nacional, las prácticas comerciales y, en última instancia, para la teoría económica. Estos países demostraron incuestionablemente que los costos comparativos en un sentido macro pueden crearse a través de políticas nacionales adecuadas, las cuales facilitan

la acumulación de los factores de producción. Por cierto que los economistas hace tiempo que advirtieron la naturaleza dinámica de los costos comparativos; el desempeño competitivo del Japón y de los PMD en los años setenta y ochenta, sin embargo, le ha dado una nueva significación a este aspecto de la teoría comercial.

Al margen de cómo uno evalúa estos acontecimientos, no hay duda de que la política industrial (esté mal o inteligentemente concebida) y la política comercial (sea liberal o proteccionista) se han integrado más estrechamente. Como lo señaló el economista J. David Richardson, las políticas comerciales e industriales se están utilizando para crear tipos particulares de estructuras industriales (Richardson, 1984, pág. 4). Las naciones están utilizando tanto la protección de las importaciones como la promoción de las exportaciones para salvaguardar las industrias que tradicionalmente han brindado alto nivel de empleo, al mismo tiempo que se aseguran una posición fuerte en las industrias de alta tecnología del futuro.

Estos nuevos tipos de políticas se diferencian de las formas anteriores de proteccionismo e intervencionismo estatal en el hecho de que generalmente son selectivas y dirigidas a sectores específicos más que globales, y su propósito es proteger o promover sectores industriales determinados (Aggarwal, 1985). El proteccionismo y las políticas industriales de todo tipo están aumentando hacia mediados de los años ochenta, y su objetivo primordial es proteger y estimular aquellos sectores económicos que los líderes políticos consideran más importantes para el bienestar interno y las ambiciones políticas de la nación.

Políticas comerciales estratégicas

El comercio internacional también está recibiendo la influencia de la creciente importancia de la política comercial estratégica. Como tal, se entiende el intento, por parte de un Estado, de cambiar el entorno estratégico internacional, de manera tal que le dé ventaja a las firmas oligopólicas del país de origen. A través de la protección, el subsidio y otras políticas, el Estado se consagra a asegurar, para sus propias firmas, una porción mayor del mercado y, por ello mismo, de las rentas económicas que existen en cualquier mercado oligopólico. Dado que los otros Estados también pueden intentar influir en la naturaleza de la competencia internacional, la política comercial y las relaciones comerciales están caracterizadas por una interacción estratégica (Buckley, 1986, pág. 13).

A pesar de que la extensión y significación de la política comercial estratégica son temas agudamente polémicos, sin duda ha adquirido creciente importancia el ejercicio del poder estatal en el ámbito internacional, a través de la utilización de amenazas, promesas y otras técnicas de negociación, tendientes a alterar el régimen comercial de tal manera que mejore la posición de las empresas nacionales dentro del mercado e incremente sus beneficios. Los factores que determinan este

cambio son la naturaleza cada vez más dinámica de los costos comparativos, la emergencia de las empresas multinacionales y la importancia reforzada de la competencia oligopólica o imperfecta en las relaciones comerciales (Helpman y Krugman, 1985).¹⁴

Como lo ha observado un grupo de economistas, el entorno económico internacional está en gran medida caracterizado por la competencia oligopólica y la interacción estratégica (Kierzkowski, 1984). En el mundo de competencia perfecta de la teoría comercial ortodoxa, el número de agentes es demasiado grande y su tamaño individual demasiado pequeño como para determinar consecuencias económicas; en un mercado de tales características, las decisiones económicas se basan principalmente en variables tales como el precio, la calidad y las características de las mercaderías. Un entorno estratégico, por el contrario, está compuesto por un número relativamente pequeño de agentes de gran tamaño; en un mercado imperfecto u oligopólico tal, los agentes poderosos pueden influir significativamente en los resultados del mercado. Una situación estratégica con un número limitado de participantes importantes, requiere que cada jugador le preste mayor atención a las políticas y las respuestas de los otros agentes.

En el diseño de su política, los gobiernos deben tomar en cuenta las acciones y probables reacciones de los otros gobiernos, e intentar influir en ellas. La interacción de las políticas adquiere importancia crucial. Por ejemplo, ¿los otros gobiernos responderán a la iniciativa de una política retrayéndose o cooperando? ¿Qué promesas o amenazas puede producir la presunta respuesta? ¿Son las acciones de fomento o las que llevan a la retracción la opción más efectiva? La interacción de los agentes económicos y políticos cada vez influye de manera más importante en las relaciones comerciales.

Hacia mediados de 1985, la interacción estratégica y el regateo gubernamental habían crecido en significación dentro de la economía política internacional, debido al papel global en expansión de las empresas multinacionales y al crecimiento de la interdependencia económica entre las economías nacionales. La novedad de esta situación no residía en la competencia oligopólica como tal, ya que hacía mucho tiempo que existía. Residía, más bien, en la importancia mayor de los factores no vinculados a los precios en la competencia, el surgimiento de poderosas empresas multinacionales de diversas nacionalidades que competían entre sí y el creciente papel del Estado en la asistencia a sus propias empresas, así como en la voluntad de influir en las "reglas del juego" (Grossman y Richardson, 1985, pág. 6). En consecuencia, el modelo liberal ortodoxo de la competencia atomizada, en el cual se presupone que los consumidores y los productores individuales son agentes económicos que no influyen en el precio (es decir, que sólo el mercado establece

¹⁴ Hay un debate creciente y de gran importancia entre los economistas, en torno de la posibilidad de la política comercial estratégica. El tema es si una nación puede adoptar con éxito políticas que desvíen los beneficios hacia sus propias firmas. Krugman (1986) incluye los enfoques más importantes sobre este tema.

el precio) y en el que el Estado no es un participante, se volvió menos importante en ciertos sectores económicos. En muchos sectores industriales, especialmente en las áreas de alta tecnología, el comercio internacional quedó dominado por enormes empresas multinacionales, las cuales pueden influir poderosamente en los precios relativos, los modelos comerciales y la ubicación geográfica de las actividades económicas.

Un mercado oligopólico compuesto por firmas muy grandes, permite que haya enormes ganancias y que se produzcan cambios en las áreas que dan ganancias. Los productores individuales pueden explotar una ventaja tecnológica o de otro tipo para aumentar sus réditos económicos. En la medida en que los gobiernos reconocen que el mercado internacional es, en realidad, un mercado donde la competencia es imperfecta y no aquél planteado por la teoría liberal, donde se da una competencia ideal, pueden muy bien plantearse que es mucho mejor que sus propias firmas, y no las empresas de otros países, disfruten de los altos beneficios resultantes (Dixit y Grossman, 1984, pág. 1). Precisamente, es este mundo real de competencia imperfecta y empresas multinacionales el que tienta a los gobiernos a darles apoyo a sus adalides de la economía nacional y a desarrollar una política comercial estratégica que traslade los beneficios a las empresas nacionales (Grossman y Richardson, 1985).

La teoría estratégica comercial desafía a la tradicional teoría comercial liberal, al afirmar que una "política comercial activa" puede beneficiar a un país relativamente más que lo que lo hace una política de comercio libre (Krugman, 1986, pág. 12). En primer término, una política comercial activa puede captar las "rentas" creadas por una situación comercial oligopólica; el Estado puede seguir políticas que dan ventajas de escala o beneficios similares a sus firmas nacionales. Segundo, el Estado tiene un poderoso incentivo para intervenir en las relaciones comerciales, porque la innovación tecnológica se ha convertido en un factor central en la competencia internacional, los costos comparativos son, en gran medida, arbitrarios, y las externalidades o rebalsamientos de una industria a la otra concretamente existen; así, el conocimiento generado en un sector puede beneficiar a otros sectores y elevar el nivel tecnológico general de la economía. De tal manera, el Estado debería apoyar y proteger aquellos sectores industriales que producen rentas y que se considera que tienen valor estratégico para la competencia internacional.

La creciente importancia de la política comercial estratégica es producto de lo que antes se identificó como la teoría de la organización industrial del comercio internacional. En este mundo de competencia imperfecta, las políticas gubernamentales inciden significativamente en el éxito y el funcionamiento de la cooperación multinacional. Aunque los Estados siempre han buscado ayudar a sus propias firmas, actualmente se dispone de nuevas tácticas (Spence, 1984). Una de las políticas especialmente importantes es bloquear el acceso a los mercados internos ("promoción industrial"); esta táctica le da a la firma nacional una posición fuertemente competitiva en lo que se refiere a los costos. También se utilizan subsidios para reducir los costos asumidos por la empresa nacional, lo cual incrementa, tanto la proporción del mercado que

absorbe la empresa nacional, como sus beneficios. Otra política consiste en apoyar la investigación y el desarrollo a través de investigación en empresas de economía mixta y de otras medidas similares, lo cual le da a la firma nacional dinámicas ventajas de escala y genera un conocimiento que le sirve a la empresa y a la economía (Branson y Klevorick, 1986). Por tales medios, el Estado puede tomar medidas estratégicas que benefician a sus propias firmas y dañan a las de otros países (Buckley, 1986).¹⁵

Cuando se emplea la táctica de la "promoción industrial" o del "efecto en el mercado de origen", se protege el mercado de origen de un producto de manera tal que el crecimiento de la demanda le permita a una firma nacional lograr economías de escala y también eficiencia al avanzar por la curva de aprendizaje. Esta táctica de "protección contra las importaciones para promover las exportaciones" la han practicado de manera más sistemática Japón y algunos de los PRI; esta sofisticada manera de protección de la industria naciente entraña negarle el acceso al mercado a los productores extranjeros y, en especial, a los norteamericanos, hasta que "un fabricante japonés alcance costos internacionales y niveles de calidad también internacionales" (Rosovsky, 1985). Cuando se llega al punto de equivalencia competitiva, las firmas japonesas inician su camino exportador hacia mercados de ultramar y se abre el mercado japonés, como ha ocurrido en el caso de los automóviles, los productos electrónicos y otras áreas de alta tecnología.

Aunque este tipo de práctica no determina la totalidad de la balanza comercial del Japón, casi con seguridad afecta las estructuras de su economía y su comercio exterior. Al revertir el "ciclo de producto", es decir, al prevenir importaciones o inversión directa de firmas extranjeras, los gobiernos del Japón y de los PRI les permiten a sus propias empresas apropiarse de una cuota significativa de los beneficios y del "valor agregado" de las innovaciones extranjeras. La "promoción industrial" produce, de tal modo, intensas reacciones negativas en Estados Unidos y en otras economías.

En este entorno estratégico en evolución, el comercio internacional y la producción internacional de las empresas multinacionales están íntimamente interrelacionados. El comercio interempresario, la subcontratación y las empresas de economía mixta se han vuelto aspectos importantes de la economía política internacional. Los modelos comerciales y la ubicación global de la producción industrial han sido fuertemente influenciados por las estrategias corporativas tendientes a minimizar los impuestos, eludir barreras comerciales y sacar ventaja de los cambios globales en los costos comparativos. Por ejemplo, los componentes hechos en una subsidiaria o bajo contrato en uno o más países pueden enviarse a otro país para su armado final en un producto terminado, el cual aún puede exportarse a otro país, donde el producto por fin se comercializa. Según una estimación, cerca del 50 por ciento de las impor-

¹⁵ Dixit (1986), Branson y Klevorick (1986) y Grossman y Richardson (1985) presentan análisis contrapuestos sobre los efectos de las políticas internas en las relaciones comerciales.

taciones norteamericanas de 1977 consistieron en transferencias interempresarias (Helleiner, 1981, pág. 10). La integración del comercio y de la producción extranjera, a menudo dentro de los confines de una sola empresa, está creando una economía global más manejada y cada vez más compleja. (Deardorff, 1984, pág. 501).

La teoría económica liberal presupone un mundo ideal, en el cual la internacionalización de la producción industrial y la integración de los mercados nacionales planteará pocos problemas. El comercio internacional y la producción extranjera sólo serían medios alternativos de alcanzar los mercados mundiales. Los modelos comerciales y la ubicación de la producción estarían primordialmente determinados por criterios de eficiencia económica, y la economía internacional se parecería cada vez más a los mercados nacionales integrados que caracterizan a las sociedades industrializadas avanzadas. En el nivel internacional, un mercado competitivo semejante crearía una situación en la cual la tasa de beneficio estaría restringida por el interjuego de las fuerzas del mercado. Los beneficios empresarios se dispersarían rápidamente por la entrada o la amenaza de entrada de nuevos productores. Esto, sin embargo, no es lo que de hecho ocurre en gran parte del mundo real de los años ochenta.

Por el contrario, el proceso de integración económica, en muchos sectores está siendo llevado a cabo por firmas nacionales, en un mundo cada vez más interdependiente de Estados en competencia. Las empresas oligopólicas, que se han vuelto más influyentes en la determinación de modelos comerciales y en la ubicación global de las actividades económicas, no son verdaderamente multinacionales; no están divorciadas de una nacionalidad particular. Los gobiernos nacionales no sólo tienen el incentivo, sino que también pueden tener el poder necesario para diseñar políticas comerciales y de otro tipo, pensadas para beneficiar a sus propias multinacionales a expensas de las firmas en competencia y de las otras economías.

En consecuencia, los factores que inciden en la naturaleza de la economía y el comercio internacionales a fines del siglo xx, son similares a aquellos que previamente transformaron las estructuras de las economías nacionales. Durante un siglo o más, todas las economías avanzadas testimoniaron el desplazamiento parcial de mercados competitivos compuestos por muchas firmas pequeñas, por mercados imperfectos en los cuales existen inmensas concentraciones de poder corporativo. Con la declinación de las barreras comerciales y la creciente interdependencia económica, un fenómeno similar surgió en el nivel de la economía internacional. Unas pocas empresas norteamericanas, japonesas y europeas, así como algunas firmas de los PRI, han podido integrar la producción y otras actividades a través de las fronteras nacionales. El papel en progresiva expansión de estas empresas gigantescas dentro de los mercados globales, ha significado que la economía mundial ha pasado a caracterizarse cada vez más por la competencia oligopólica.

En las décadas finales del siglo, los modelos comerciales globales, la distribución de los beneficios económicos y la ubicación nacional

de la producción se han visto afectados, hasta un nivel difícil de determinar, por interacciones estratégicas entre empresas oligopólicas y gobiernos nacionales. La Ronda de Tokio y sus códigos de comportamiento adecuado fracasaron en la tarea de controlar internacionalmente este nuevo mundo de interacción estratégica y regateo intergubernamental. Las posibilidades de conflictos nacionalistas en torno de la participación en el mercado y de la distribución de beneficios corporativos, se han aumentado considerablemente por la creciente importancia de la competencia oligopólica, el amplio conjunto de instrumentos políticos a disposición de los gobiernos tendiente a ayudar a las empresas nacionales y el debilitamiento del liderazgo internacional.

Los modelos comerciales y la ubicación de la industria en un grupo de sectores económicos, se han visto afectados por el ejercicio del poder y por la negociación internacional en torno de la participación en el mercado. La cantidad de autos que el Japón puede exportar a Estados Unidos o la cantidad de carne que comprará Japón, se han convertido en asuntos de alta política. Aunque esta "politización" de la división internacional del trabajo no significa que se hayan dejado totalmente de lado las consideraciones relativas al mercado o a la eficiencia, sí implica que la competencia de precios se ha transformado en un factor menos importante entre los que influyen en el flujo del comercio. El Nuevo Proteccionismo, las políticas industriales de los Estados individuales y la política comercial estratégica, están influenciando de manera importante las relaciones comerciales internacionales. La intensificación del interjuego entre el mercado, el Estado y la empresa, influirá en gran medida, y en algunos casos determinará el futuro del comercio internacional.

El punto hasta el cual los Estados pueden, de hecho, seguir políticas comerciales estratégicas y cambiar de lugar los beneficios (en contradicción con la capacidad de las empresas monopólicas para cosechar rentas monopólicas por propia iniciativa), sigue siendo materia de discusión. Los temas en discusión van desde la factibilidad práctica de cambiar los beneficios de lugar, hasta la magnitud de las posibles ganancias. Como cualquiera puede jugar el juego y la retracción puede desencadenar una guerra comercial en la cual todos perderían, se puede disuadir a las naciones de practicar una política comercial estratégica. En estos temas, la evidencia histórica es demasiado escasa como para sostener cualquier conclusión válida (Krugman, 1986, cap. I).

Una consideración más relevante, sin embargo, es que los líderes políticos han comenzado a creer que otros están empleando la táctica de la política comercial estratégica. Debido a las múltiples renuncias a los principios del GATT, crece el temor de que los otros no estén "jugando limpio". A medida que se debilita el liderazgo internacional, crecen las posibilidades de que puedan producirse conflictos en torno de la participación en el mercado y de la distribución de los beneficios corporativos. Así, aunque están en duda la efectividad y la significación a largo plazo de la política comercial estratégica, no hay duda de su creciente importancia política.

El renovado énfasis norteamericano, hacia mediados de los años ochenta, en la "reciprocidad" de las relaciones comerciales así como cambios similares en la política comercial norteamericana, deben entenderse sobre este trasfondo. La estrategia japonesa de promoción industrial y la naturaleza cada vez más arbitraria de los costos comparativos han llevado a Estados Unidos a ser más agresivo en su política comercial. Un motivo fundamental que determina estos cambios de política, es evitar que las economías extranjeras se apropien de las tecnologías norteamericanas y de las rentas monopólicas generadas por la innovación; sin tales rentas, habría poco capital disponible o incentivo para invertir en investigación científica y en desarrollo tecnológico. Así, por mal concebida que esté la política de la reciprocidad, en parte debe ser entendida como una reacción a las políticas de los gobiernos extranjeros, que parecen amenazar la base de la capacidad norteamericana para competir en los mercados mundiales.

Los cambios en las políticas comerciales de Estados Unidos y otras naciones, están produciendo una metamorfosis en el régimen comercial global. La modificación se orienta claramente hacia la participación negociada en el mercado, el regateo bilateral y la condicionalidad del principio de la Nación Más Favorecida (es decir, la garantía de una concesión comercial sólo si a uno se la garantizan a cambio). Estos enfoques más nacionalistas del comercio internacional están desplazando hasta un grado considerable los principios básicos del GATT de no discriminación, multilateralismo y aplicación incondicional del principio de la NMF, como rasgos rectores de la economía política internacional. Las economías avanzadas y los PRI están diseñando un nuevo orden económico internacional, pero no se trata del deseado o imaginado por la gran mayoría de los países menos desarrollados.

EL ACERCAMIENTO DE LA TEORÍA LIBERAL Y LA NACIONALISTA

Los modelos de comercio mundial de los años ochenta han diferido significativamente de la teoría del comercio mundial generalmente aceptada, la cual se basa en los dones naturales, la competencia perfecta y los factores inmóviles de producción. Como lo ha señalado Richard Cooper, la brecha entre la teoría y la realidad de las relaciones económicas internacionales se ha ensanchado considerablemente a partir de la Segunda Guerra Mundial (Cooper, 1970, pág. 437). Los economistas están intentando hacer más estrecha, si no cerrar, esta brecha en constante ensanchamiento entre la teoría comercial liberal y las realidades del comercio internacional. Tales esfuerzos, sin embargo, también están disminuyendo la brecha entre la teoría liberal y la teoría nacionalista del comercio internacional.

Los cambios en la importancia de los mercados imperfectos, la natural de los costos comparativos y el papel del Estado en las relaciones comerciales le han causado serios problemas a la teoría comercial tra-

dicional. La participación relativa en el mercado, los términos del comercio y la composición de las importaciones y las exportaciones nacionales, están fuertemente influidos por los regateos y las negociaciones entre los agentes importantes, en tanto que la eficiencia relativa, los precios y la demanda no son suficientes para determinar los resultados. Esta indeterminación aumentará en la medida en que crezca el poder y la habilidad para negociar de las empresas multinacionales y los gobiernos nacionales. La teoría del comercio se ha visto atada a la teoría del regateo, y la política comercial surge del desarrollo de una estrategia industrial nacional y de tácticas de regateo.

El desarrollo teórico más significativo es el cambio en la concepción de los costos comparativos. Tanto la teoría comercial liberal como el GATT, dieron por supuesta la existencia de mercados perfectos (mercados sin economías de escala y otros factores dinámicos) en los cuales los costos comparativos surgen, primordialmente, de los dones naturales. Sin embargo, la dinámica de la acumulación de factores, el cambio tecnológico y el efecto del movimiento de los factores en la competencia internacional (a través de mecanismos tales como la inversión extranjera directa y la transferencia tecnológica) han socavado significativamente esta concepción de los costos comparativos tradicional y, de manera general, estática, la cual ahora es aplicable primordialmente al comercio de alimentos, materias primas y otros productos básicos. También es útil en la definición de ciertos límites físicos dentro de los cuales pueden desarrollarse los costos comparativos.

Por cierto, uno puede especular que, a medida que los niveles globales de competencia tecnológica tienden a igualarse, la dotación de recursos nacionales podría reafirmarse como el determinante primario de los modelos comerciales. Así, la riqueza agrícola y de materias primas propia de Estados Unidos, podría crecer en importancia a medida que las anteriores ventajas tecnológicas norteamericanas se difunden por otros países. Por ahora, sin embargo, los determinantes de los costos comparativos, al menos entre los países avanzados, son los factores tecnológicos, los organizativos y otros factores similares.

Sea cual fuere la realidad a largo plazo, por ahora la teoría comercial liberal ha tenido que tomar en cuenta la creciente importancia de "los costos comparativos arbitrarios", caracterizados por William Cline:

En algunos productos manufacturados, las bases tradicionales para la especialización comercial —tales como diferencias en las posibilidades nacionales relativas de mano de obra, capital, mano de obra especializada y sofisticación tecnológica— pueden no predominar más (ya que los países industriales y algunos en desarrollo se vuelven cada vez más similares en lo que se refiere a estos atributos), mientras que otros determinantes tradicionales del comercio (como la dotación natural de recursos) pueden no ser relativos. En tales productos, el modelo de especialización comercial puede ser arbitrario y factores tales como el comportamiento no competitivo de

una firma y la intervención del gobierno pueden determinar qué país prevalece (Cline, 1982, pág. 9).

La transformación de la teoría y las prácticas comerciales significa que las teorías comerciales liberales y nacionalistas han llegado a un grado considerable de convergencia, al menos en lo que respecta al comercio en gran escala, grado mayor que el que reconocen los economistas liberales. Durante todo el siglo pasado, la teoría comercial liberal se ha movido hacia las contenciones nacionalistas. En la formulación clásica de Ricardo, el comercio se basaba en factores fijos e inmutables, tales como el clima, los dones naturales y la abundancia relativa de mano de obra; no se producía la migración internacional de los factores de producción. A continuación, la reformulación neoclásica del modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (en coincidencia con el *Report on Manufactures* de Hamilton) postula modelos comerciales más flexibles y basados en diferencias en la *total* abundancia relativa de factores, costos comparativos más dinámicos y factores productivos que se difunden por medio, tanto de la inversión extranjera, como de otros factores. En el temprano período de posguerra, la teoría del ciclo de producto, la de la diferenciación de producto y otros tipos de teorías, intentaron dar cuenta de un mundo en el cual las ventajas tecnológicas temporarias, en gran medida determinaban los modelos de comercio y de inversión, los costos comparativos se difundían rápidamente de una economía más avanzada a otra menos desarrollada y el comercio intraindustrial basado en gustos diferentes, economías de escala y factores relacionados caracterizaba el comercio entre los países avanzados. Las teorizaciones más recientes intentaban abarcar un mundo en el cual estos desarrollos y los costos comparativos arbitrarios, para usar la terminología de Krugman, "conducen a una división del trabajo entre los países esencialmente azarosa" (1986, pág. 8). Muchos nacionalistas económicos se sentirían cómodos con este análisis de las determinantes del comercio mundial y justificados por él.

La evolución de la teoría comercial liberal sugiere que los economistas liberales han comenzado a darle más crédito a la polémica básica nacionalista respecto de la naturaleza arbitraria de los costos comparativos. Han tenido que entenderse a un mundo en el cual los costos comparativos, la competencia internacional y la división internacional del trabajo, surgen, en gran medida, de estrategias empresarias y políticas nacionales. La disputa de los economistas acerca de que, en la medida en que los costos comparativos existen, su origen no es significativo, ya no resulta más satisfactoria. En un mundo en el cual quien produce qué es una preocupación crucial de los Estados y de los grupos de poder, pocos están dispuestos a dejar exclusivamente al mercado la determinación de los modelos comerciales.

Hacia mediados de los años ochenta, las prácticas comerciales y la teoría liberal se han volcado de manera notable hacia una concepción nacionalista de la dinámica y de la naturaleza arbitraria de los costos comparativos. Los liberales y los nacionalistas siguen disintiendo, sin

embargo, en lo que se refiere a la extensión y significación del cambio. Los nacionalistas tienden a creer que los costos comparativos pueden crearse a través de políticas industriales de sectores específicos; los liberales subrayan las macropolíticas generales diseñadas para favorecer la acumulación de los factores básicos de producción y para dejar los desarrollos comerciales en manos del mercado y del sector privado. Los liberales son más capaces que en el pasado de subrayar el papel de la política estatal en la creación de los costos comparativos, pero también destacan sus peligros innatos y advierten contra las pérdidas de eficiencia generales del conflicto económico. El énfasis liberal sobre la superioridad y los beneficios en el bienestar de una división internacional del trabajo basada en el comercio libre y la especialización económica, sigue siendo muy diferente de las ideas de los nacionalistas económicos.

LAS PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN COMERCIAL LIBERAL

Hacia mediados de los años ochenta, las opiniones varían en lo relativo a la significación del Nuevo Proteccionismo y los acontecimientos relacionados con él, para el futuro del sistema comercial. Para algunos, moverse fuera de los principios del GATT de multilateralismo y no discriminación, significó una tendencia irreversible a apartarse de la liberalización comercial. Las diferencias entre los dos grupos tenían menos que ver con los costos económicos del apartamiento de los principios del GATT, que con asuntos de factibilidad política.

Hay más economistas que creen que el Nuevo Proteccionismo y los acontecimientos relativos entrañan una significativa pérdida de eficiencia económica y plantean una amenaza para el régimen comercial liberal. La tendencia a sustituir el status incondicional y multilateral del principio de la NMF del GATT por la condicionalidad de dicho principio, ha hecho más lento el movimiento de posguerra hacia el comercio libre. Muchos temen que los códigos de Tokio, dado que sólo se aplican a los signatarios, puedan llevar a un sistema múltiple de relaciones comerciales, que dividiría a las naciones de acuerdo con que suscriban o no códigos particulares. (Curzon y Curzon Price, 1980). La discriminación y el tratamiento preferencial basado en el mayor uso de barreras arancelarias, podría causar una vuelta a las políticas agresivas de los años treinta.

Estas prácticas penalizan a los productores eficientes de bienes industriales que están surgiendo, retrasan el ajuste de las economías avanzadas a los constantes cambios globales de los costos comparativos y, por ello, impiden la transición hacia una nueva estructura de las relaciones económicas internacionales. Tales acontecimientos agravan y prolongan la crisis económica de fines del siglo xx, tanto como el viejo proteccionismo lo hizo en los años treinta. Algunos economistas liberales creen que el régimen del comercio libre, como una bicicleta, es "dinámicamente inestable" y se vendrá abajo si no continúa su impulso hacia

adelante (Cline, 1983, págs. 9-10). Semejante colapso del orden económico internacional podría dar origen a conflictos económicos que amenazarán la paz mundial.

Otros son más confiados respecto de las perspectivas de un régimen comercial abierto y tienen una visión en general positiva del Nuevo Proteccionismo y de los otros cambios registrados en el régimen comercial. Aducen que los acuerdos negociados y bilaterales entre pequeños grupos de naciones de enfoques similares, constituyen el mejor y, de hecho, el único medio de expandir el comercio en un mundo de creciente incertidumbre, mayor énfasis en la economía interna y una inigualada rapidez de cambio en los costos comparativos. La simple mecánica de negociar acuerdos dentro del GATT entre grupos de Estados, en un mundo singularmente acelerado, se considera un impedimento grave. Los gobiernos no renunciarán más a su autonomía económica internacional interdependiente. Como ha escrito Susan Strange, la doctrina del comercio libre requiere que los Estados subordinen todos los otros valores nacionales, tales como la libertad, el orden y la justicia, a la meta de incrementar la eficiencia (Strange, 1985c).

Algunos aducen que en la época actual, el principio de no discriminación y el estatus incondicional del principio de la NMF pueden, de hecho, hacer más lenta la liberalización comercial, pues exigen que las concesiones hechas a una parte se extiendan a todos, lo cual favorece la práctica del "jinete solitario" (Conybeare, 1985, pág. 27). El bilateralismo, el uso condicional del principio de la NMF y lo que Robert Keohane (1986) ha llamado "la reciprocidad específica", por otro lado, no están sujetos a dicha propensión y superan el problema del jinete solitario; el intercambio de una concesión por la otra da incentivos a la cooperación e institucionaliza el tratamiento igualitario. Dicho "proteccionismo cooperativo", aduce esta posición, ha sido un factor creador de comercio, de hecho constituye una nueva manera de establecer reglas y no significa el colapso de los regímenes internacionales (Keohane, 1984b, pág. 38).¹⁶

El intercambio de concesiones explícitas en sectores específicos y la creación de una "red de contratos" se acercan a la liberalización del comercio, señalan estos autores, tanto como le permiten al Estado salvaguardar otros valores y protegerse contra el problema del jinete solitario. Según esta formulación, sólo aquellos países dispuestos a aceptar las obligaciones devienen participantes en el sistema. Se cree que, a medida que las barreras históricas de tiempo y espacio desaparecieron, debido a avances en los transportes y las comunicaciones, las barreras no arancelarias y las restricciones voluntarias a las exportaciones se han vuelto necesarias para amortiguar los efectos perturbadores de la expansión del comercio mundial y de la constante difusión de la tecnología industrial y los costos comparativos en el Japón y los PRI. A través de negociaciones entre los Estados y "acuerdos de mutua conso-

¹⁶ Aggarwal, Keohane y Yoffie (1986). El libro es una discusión sistemática del proteccionismo cooperativo.

lidación" basados en la cooperación y los intereses mutuos, se puede preservar el régimen comercial en un mundo mucho más nacionalista (Yarbrough y Yarbrough, 1986). Desde esta perspectiva, el Nuevo Proteccionismo es menos una restricción al comercio mundial total, que un medio de controlar los efectos adversos del comercio no regulado.

Sea cual fuere el resultado último del debate entre los críticos y los defensores de los cambios en la naturaleza del sistema del GATT, el Nuevo Proteccionismo, las políticas internas y la competencia oligopólica *están* alterando la naturaleza del régimen comercial internacional. El mundo es testigo del surgimiento de una red interrelacionada de relaciones bilaterales y regionales. El principio condicional de la NMF ha comenzado a reemplazar al incondicional, la reciprocidad específica se ha vuelto más importante que la reciprocidad difusa, y el comercio se realiza cada vez más fuera del marco del GATT. De hecho se está desafiando la legitimidad misma de los principios del GATT. Estos acontecimientos sugieren que pronto pueden necesitarse nuevas reglas y normas para gobernar las relaciones comerciales, en un mundo mucho más interdependiente.

Las violaciones a los principios del GATT y los desafíos a su legitimidad sugieren que, si se quiere que continúe el régimen comercial multilateral, puede ser necesario un incremento de la cooperación internacional y una mayor armonización de las instituciones y las políticas nacionales. Es posible que un nuevo conjunto de reglas internacionalmente aceptadas deba aplicarse directamente al funcionamiento interno de las sociedades, y no que la atención se centre en eliminar las barreras formales a las importaciones, como ocurrió con el GATT. Por ejemplo, Estados Unidos, al terminar con la Compañía Norteamericana de Teléfonos y Telégrafos y desregular su propia industria de telecomunicaciones, eliminó una barrera significativa para la entrada extranjera en el mercado norteamericano. Aunque los consumidores norteamericanos puedan haberse beneficiado, esta decisión política interna y unilateral significó un beneficio económico para el resto del mundo, por el cual Estados Unidos no recibió ninguna compensación. La mayoría de los otros países mantuvieron un estricto control gubernamental sobre dicha industria (Branson y Klevorick, 1986, págs. 246-47). Este ejemplo demuestra la incongruencia de considerar las decisiones políticas internas aisladas, cuando el comercio las ha hecho estrechamente interdependientes. Cualquier reforma del régimen comercial debe tener en cuenta este hecho. Puede ser necesario establecer regímenes internacionales tendientes a regular la competencia imperfecta, y las prácticas nacionales del tipo de las políticas antitrust y el apoyo gubernamental a la investigación conjunta se deben uniformar más a través de las fronteras nacionales.

En el nivel nacional, un régimen comercial reorganizado debería también determinar cuáles son las políticas gubernamentales y las intervenciones en la economía legítimas y cuáles no. Puede ser necesario pesar los efectos positivos y negativos que tienen los cambios en las políticas internas de las otras naciones, tanto como las decisiones toma-

das respecto de la necesidad de compensaciones adecuadas y de acciones recíprocas. Puede haber necesidad de coordinar y armonizar las prácticas nacionales para evitar la intervención gubernamental en el mercado y el establecimiento de políticas que le dan ventajas injustas a las firmas nacionales. Desde el momento en que el comportamiento nacional y corporativo influye significativamente en el modelo y el resultado de las relaciones comerciales, se necesitan reglas que limiten el daño a las naciones más débiles e impidan una ruptura del régimen comercial, a raíz de la opción por políticas de "empobrecer-a-mi-vecino".

La mayoría de los economistas cree que no es necesario que se armonicen las políticas y las prácticas internas para el buen funcionamiento del régimen comercial liberal. En la teoría económica, se considera a las naciones como cajas negras, y todo lo que se necesita para que el comercio produzca beneficios mutuos es que las tasas de intercambio entre las cajas estén en equilibrio. Sin embargo, la historia de la Comunidad Económica Europea parece demostrar que, en cierto punto, el proceso de integración económica requiere un aumento en la cooperación internacional y una mayor armonización de prácticas nacionales, con el fin de evitar distorsiones y engaños (Robson, 1980). En el nivel global, si no se produce un incremento en la cooperación y una mayor armonización de las prácticas nacionales, es posible que los conflictos económicos internacionales se agudicen, en la medida en que cada nación busca mejorar la posición relativa y la ventaja competitiva de sus propias empresas multinacionales.

Inclusive si las instituciones económicas no tienen importancia, como afirman muchos economistas liberales, y aun si la armonización de las prácticas internas es innecesaria, los Estados y los grupos poderosos creen que las instituciones internas y las prácticas son importantes para la determinación del comercio. Sirvan o no los rasgos estructurales de la economía japonesa como barreras no arancelarias para mantener fuera a los productos extranjeros, la mayoría de los americanos y los europeos occidentales creen que los aspectos antiliberales de la sociedad japonesa, de hecho constituyen obstáculos formidables para sus exportaciones; más aún, los norteamericanos y los europeos occidentales creen que tales instituciones "antiliberales" son ilegítimas.¹⁷

Como las negociaciones comerciales han reducido las barreras entre las economías nacionales y el mundo se ha vuelto más interdependiente, el tema de la legitimidad y la armonización de las estructuras nacionales ha pasado a la primera línea de las relaciones económicas y políticas internacionales, como lo destaca Gary Saxonhouse:

La creciente conciencia de cómo las barreras al movimiento internacional de capital y de tecnología y las políticas microeconómicas discriminatorias internas pueden socavar los beneficios globales que surgen de los acuerdos liberales relativos al comercio de mer-

¹⁷ Saxonhouse (1983, págs. 270-71) trae una lista de instituciones y prácticas comerciales japonesas supuestamente antiliberales.

cancias, ha implicado reglas de juego en gran medida expandidas para los participantes en el sistema económico internacional. Si los instrumentos políticos internos siempre pueden ser buenos sustitutos funcionales de los instrumentos de la política económica exterior, los cuales son los objetos tradicionales de la diplomacia internacional, parece que la política económica interna liberal es un prerrequisito necesario para el mantenimiento de la legitimidad de dicho sistema, no sólo para los participantes principales del sistema económico internacional, sino para todos. Así, el centro de interés de la diplomacia económica mundial ha pasado de los aranceles a las cuotas y de las cuotas a las pautas, los subsidios y el intervencionismo gubernamental. La armonía internacional exige, actualmente, que gran parte de los asuntos económicos internos de quienes participan en el sistema internacional, estén gobernados por relaciones contractuales y de licitación abierta totalmente competitivos. La historia de la diplomacia económica internacional de posguerra ha demostrado implícitamente, aunque aún no explícitamente, que la tarea, cada vez más difícil, de mantener la legitimidad del sistema económico internacional, requiere no sólo un tratamiento no discriminatorio de las mercaderías extranjeras en los mercados nacionales, sino también una armonización mayor de las instituciones microeconómicas (Saxonhouse, 1983, págs. 269-70).

A menos que se pueda resolver el tema de la legitimidad o superarlo de alguna manera, el nacionalismo y el regionalismo económico cavarán más hondo en el régimen de comercio liberalizado de posguerra. Este problema progresivamente más agudo demuestra que un orden económico internacional liberal debe apoyarse en una base política e ideológica firme. Estados Unidos y su concepción de un orden liberal dominaron la época de posguerra. Con la relativa decadencia del poderío norteamericano y el surgimiento de potencias económicas que tienen diferentes concepciones de la legitimidad, el futuro de la economía mundial liberal se ve seriamente amenazado.

El resultado más probable de estos acontecimientos es un sistema "mixto" de relaciones comerciales. No es probable que el régimen comercial sufra un colapso, como ocurrió en los años treinta; hay suficiente impulso como para evitar que la bicicleta de la liberalización comercial se venga abajo. Sin embargo, es igualmente poco probable que se registre una vuelta a las tendencias liberalizadoras de las primeras décadas de la posguerra. Aunque fuertes elementos de multilateralismo basados en los principios del GATT seguirán caracterizando muchos aspectos del comercio mundial, ellos estarán acompañados por arreglos bilaterales, cartelizados y regionales. El régimen del GATT, con su énfasis en las reglas universales, continuará en conflicto con la creciente importancia de la discrecionalidad y el intervencionismo gubernamental para promover los intereses nacionales y las prioridades internas.

Sin duda, el rasgo más destacado del régimen comercial emergente

y el abandono más significativo de los modelos históricos, será la expansión del proteccionismo sectorial. En un sustancial y creciente número de servicios, industrias básicas y áreas de alta tecnología, los gobiernos y las empresas negocian acuerdos de participación en el mercado. Vinculados principalmente con las economías avanzadas y los PRI, tales acuerdos horizontales están pensados para ganar acceso a los mercados, adquirir tecnologías estratégicas y preservar la ocupación. Aunque un régimen comercial internacional basado, en gran medida, en una participación negociada en el mercado y en la cartelización sería altamente ineficiente y estaría caracterizado por gruesas desigualdades, hay fuerzas poderosas que continúan empujando a la economía mundial en esa dirección.¹⁸

CONCLUSIÓN

El sistema del GATT de liberalización del comercio se basaba en la idea de permitir que el mercado determinara la radicación internacional de las actividades económicas. Sin embargo, el éxito mismo de esta liberalización en curso trajo una serie de nuevos y preocupantes problemas. En muchas sociedades, los costos sociales internos del ajuste a los modelos cambiantes de costos comparativos, aparentemente sobrepasaron a las ventajas de la ulterior liberalización comercial. Los mercados relativamente perfectos en los cuales eran posibles soluciones de equilibrio, se vieron desplazados hasta un grado aún no determinado, por el regateo estratégico entre entidades empresarias y autoridades nacionales.

Los diversos códigos instituidos por la Ronda de Tokio con el fin de regular la intervención gubernamental en la economía, intentaron manejar la nueva e incierta economía internacional, en la cual la interacción estratégica y el regateo entre los Estados y las empresas se habían vuelto progresivamente más la norma, y donde la política industrial y la comercial se habían vuelto, simplemente, en lados diferentes de la misma moneda. Aunque incrementó la eficiencia global, la liberalización comercial tuvo un grave efecto en muchas sociedades y planteó la pregunta acerca de si se podía o no proseguir sin una mayor armonización entre las sociedades nacionales. ¿Es posible que la liberalización comercial siga adelante en un mundo compuesto por sociedades con estructuras sociales y económicas ampliamente diferentes? En la economía mundial emergente, la determinación de los modelos comerciales ya no es más un simple asunto de bajar las barreras arancelarias o de "dejar que el mercado decida". Por el contrario, las cuotas de exportaciones e importaciones de los países y de las empresas particulares, y la ubicación de la producción industrial, están determinadas tanto por factores políticos como económicos.

¹⁸ Aggarwal (1985), Patrick y Rosovsky (1983) y Strange (1985c) discuten el surgimiento del proteccionismo sectorial.

Hay, por lo tanto, diversos acontecimientos conflictivos en el comercio internacional de mediados de los años ochenta. Aunque el ritmo de liberalización comercial se ha aflojado debido tanto a factores cíclicos como seculares, las potencias económicas dominantes siguen favoreciendo la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, el Nuevo Proteccionismo, el regionalismo económico y las estructuras internas antiliberales constituyen restricciones comerciales y llevan a la competencia internacional en un número cada vez mayor de sectores económicos. Existe una situación altamente ambigua, en la cual hay un constante flujo y reflujo entre la liberalización comercial y el proteccionismo económico, a través de los sectores económicos, más que la liberalización comercial en continua expansión de los años cincuenta y sesenta o el nacionalismo que lleva al caos de los años treinta.

Este régimen comercial mixto es producto de la interacción entre dos tendencias opuestas. Por un lado, nunca antes el comercio había estado tan cerca de la libertad, ni la interdependencia había sido tan grande. Las barreras arancelarias declinaron dramáticamente durante el período de posguerra, el sector exterior se expandió en la mayoría de las economías y aumentó la competencia internacional. Sin embargo, esta mayor apertura dio origen a poderosas tendencias contrarias a ella: la clausura económica representada por el Nuevo Proteccionismo, el nacionalismo económico implícito en la política industrial y las tentaciones de la política comercial estratégica generadas por la creciente importancia de la competencia oligopólica. El equilibrio final que se establecerá entre estas fuerzas, aún no se ha definido.

Adaptarse a estos acontecimientos económicos representa un grave desafío para la comunidad internacional. Sin embargo, Estados Unidos y otras sociedades están limitados en sus posibilidades de ajuste, por un compromiso incuestionable con el principio del comercio libre, a pesar de que este ideal se ha vuelto irreal en las circunstancias actuales. Por cierto, los intentos por lograr lo que los norteamericanos conciben como comercio libre a través de presiones sobre los otros países, para que abran sus mercados y armonicen sus estructuras internas, puede inclusive ser contraproducente porque, como en el caso de Japón, pueden crear poderosas reacciones negativas. El bilateralismo y otros arreglos similares, a pesar de que tienen sus propios principios, pueden ser el único camino para dirigirse, aunque sea con paso vacilante, hacia un sistema comercial más abierto.

Irónicamente, John Maynard Keynes, el economista cuyo nombre más a menudo se asocia con el régimen económico internacional liberal de la posguerra, habría sido inclusive más previsor que los otros, al adivinar la erosión del GATT que efectivamente ocurrió. En octubre de 1943 le escribió a un colega:

Como lo sabe, tengo miedo, soy un escéptico sin esperanzas frente a esta vuelta al *laissez faire* del siglo XIX, por el cual usted y el Departamento de Estado parecen tener tanta nostalgia.

Creo que el futuro está en:

- i) El comercio estatal de productos básicos;
- ii) Carteles internacionales para las manufacturas necesarias y
- iii) Restricciones cuantitativas de las importaciones en el caso de las manufacturas no esenciales.

Sin embargo, ustedes buscan proscribir todas estas mediaciones para lograr una vida económica ordenada en el futuro (citado por Harrod, 151, págs. 567-68).

Todavía queda por determinar si estas restricciones al comercio internacional recomendadas por Keynes, resultarán ser instrumentos de estabilización o de conflicto.

Capítulo Seis

EMPRESAS MULTINACIONALES Y PRODUCCIÓN INTERNACIONAL

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, ningún aspecto de la economía política internacional ha generado más controversias que la expansión global de las empresas multinacionales.¹ Algunos consideran que estas poderosas empresas son una bendición para la humanidad, que superan al Estado-nación, difunden el crecimiento económico y la tecnología entre los países en desarrollo, y entretejen las economías nacionales en una interdependencia creciente y beneficiosa. Otros las ven como depredadoras imperialistas, que explotan a todos para exclusivo beneficio de los pocos que las constituyen, al tiempo que crean una red de dependencia política y de subdesarrollo económico.² Unos pocos expertos, inclusive, han llegado a predecir, en momentos de más entusiasmo, que para fines del siglo, varias docenas de empresas multinacionales virtualmente controlarían la economía mundial.³

Una definición sencilla de una empresa multinacional es que se trata de una firma que posee y maneja unidades económicas en dos o más países. Por lo general, entraña inversión extranjera directa por parte de una empresa y la propiedad de unidades económicas (servicios, industrias extractivas o plantas manufactureras) en varios países. Dicha inversión directa (en contraste con la inversión de cartera) implica la extensión del control gerencial a través de las fronteras nacionales. El funcionamiento internacional de estas empresas es congruente con el liberalismo, pero se opone directamente a la doctrina del nacionalismo económico y al enfoque de los países comprometidos con el socialismo y la intervención estatal en la economía.

Tanto las esperanzas como los temores respecto de las empresas multinacionales están bien fundados. Muchas multinacionales son instituciones extremadamente poderosas y poseen excesivos recursos en la mayoría de los Estados miembro de las Naciones Unidas. Dichas empresas han continuado incrementando su importancia. El total de la inversión extranjera directa en todo el mundo era de alrededor de U\$S 500 mil millones en 1981 (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1984, pág. 1). La esfera de acción de las operaciones y la ampli-

¹ Aunque hay muchos tipos de firmas que operan internacionalmente, la empresa multinacional es la más importante debido a sus efectos sobre la integración de las economías nacionales.

² Modelski (1979) es una excelente colección de escritos representativos sobre la empresa multinacional.

³ Algunas secciones de este capítulo se han adaptado de Gilpin (1975) y de otros escritos.

tud del territorio sobre el cual se extienden algunas empresas, son más extensas geográficamente que cualquier imperio que jamás haya existido. Han integrado la economía mundial de manera más extensiva que en ningún otro momento del pasado y han llevado la interdependencia económica global más allá del ámbito del comercio y el dinero, hasta el área de la producción industrial. Esta internacionalización de la producción incide de manera significativa en las economías nacionales.

A pesar de que la dominación de la economía mundial por parte de las empresas multinacionales parecía asegurada en los años sesenta, en 1973 se produjo un acontecimiento que desafió profundamente y alteró su posición aparentemente invencible en la economía mundial. El embargo de petróleo por parte de la OPEP y el subsiguiente aumento masivo en el precio del petróleo demostró que las naciones-Estado no habían perdido su capacidad de contraataque. En un período de tiempo relativamente breve, las gigantescas compañías petroleras —que previamente eran la quintaesencia de las empresas multinacionales— se encontraron con que se habían nacionalizado muchas de sus subsidiarias extranjeras y habían quedado sometidas a Estados antes considerados serviles y carentes de poder. La historia mundial registra unas pocas redistribuciones de la riqueza y el poder equivalentes, cumplidas en tan corto período.

Como consecuencia, se produjo otro cambio significativo. Aunque algunas de las más viejas y más exitosas empresas multinacionales no son norteamericanas, las empresas estadounidenses habían dominado la escena a todo lo largo de los años sesenta y parte de los años setenta. Después de mediados de la década de los años setenta, sin embargo, su preeminencia se vio desafiada y, en algunos casos, sobrepasada no sólo por empresas europeas y japonesas, sino por las multinacionales de países recientemente industrializados, como Brasil, India y Corea del Sur (*The Economist*, 23 de julio, 1983, págs. 55-56). El resurgimiento del Estado-nación y la emergencia de poderosas empresas norteamericanas hicieron que el cuadro se complicara mucho más que nunca hacia mediados de los años ochenta. El paso al "Nuevo Multinacionalismo" se discutirá más adelante.

LA NATURALEZA DE LA EMPRESA MULTINACIONAL

¿Cuáles son las características distintivas de una empresa multinacional? La EMN tiende a ser una empresa oligopólica en la cual la propiedad, el manejo, la producción y las actividades de venta se extienden a través de diversas jurisdicciones nacionales. Comprende una oficina principal en un país y un conjunto de subsidiarias en otros países. El objetivo principal de la empresa es asegurar la producción menos costosa posible de bienes para los mercados mundiales; esta meta puede alcanzarse adquiriendo los emplazamientos más eficientes para los mecanismos de producción y obteniendo concesiones impositivas por parte de los gobiernos anfitriones.

Las empresas multinacionales tienen un amplio reservorio de talento administrativo, activos financieros y recursos técnicos, y llevan adelante sus gigantescas operaciones con una estrategia global coordinada. La multinacional tiende a expandirse y a perpetuar su posición en el mercado, a través de una integración vertical y de la centralización de las decisiones corporativas. IBM, Exxon, General Motors, Mitsui, Toyota, Fiat y Nestlé son ejemplos típicos. Hasta el último cuarto del presente siglo, los dos tipos de inversión extranjera más importantes eran las inversiones manufactureras en las economías desarrolladas de la OCDE y las inversiones en industrias extractivas, especialmente el petróleo, en el mundo menos desarrollado. En las últimas décadas, los servicios también han estado cada vez más dominados por las multinacionales.

La inversión extranjera directa generalmente es parte integral de una estrategia corporativa global adoptada por las firmas que operan en los mercados oligopólicos (Caves, 1982). Mientras que la inversión de cartera tradicional es manejada por las tasas de rendimiento diferencial entre las economías nacionales, la inversión extranjera directa está determinada por las estrategias de crecimiento y competencia de las empresas oligopólicas. Aunque la primera se ha concentrado más a menudo en préstamos gubernamentales y en tipos de inversión de infraestructura, la inversión directa tiende a centrarse en un sector específico y generalmente se basa en la existencia de alguna ventaja competitiva respecto de las firmas locales, ventajas que la empresa quiere explotar o preservar. Como este tipo de inversión crea relaciones económicas de naturaleza integrativa e involucra a la empresa en los asuntos económicos internos de un país, se ha vuelto extremadamente polémico.

En los años sesenta, la inversión extranjera directa experimentó una metamorfosis debido a diversas razones: la concentración del tiempo y el espacio debido a los avances en los transportes y las comunicaciones, las políticas gubernamentales favorables a las empresas multinacionales y un entorno internacional que las apoyaba, provisto por el poderío norteamericano y su liderazgo económico. Las empresas norteamericanas, que querían mantener el acceso a un mercado relativamente cerrado si bien en crecimiento, comenzaron a hacer inversiones masivas en Europa Occidental, en gran medida como respuesta a la formación de un Mercado Común Europeo y a la subsiguiente erección de un arancel externo común. La inversión directa por parte de las empresas norteamericanas que buscaban petróleo y otros recursos, también se expandió por el Medio Oriente y por todas partes. A posteriori, las empresas europeas, japonesas y de otros países, comenzaron a emular a los norteamericanos hasta que, hacia mediados de los años ochenta, empresas de diversas nacionalidades llegaron a todos los rincones del globo.⁴

A medida que estas empresas aumentaron su importancia, los economistas y otros estudiosos se consagraron a explicar este novedoso

⁴ Wilkins (1968a, b) discute la historia, relativamente desconocida, de las empresas multinacionales europeas y japonesas.

fenómeno. Al comienzo, los dos tipos de explicaciones accesibles eran las vinculadas con los movimientos internacionales de capital y con el comercio internacional. Las explicaciones relativas al movimiento de capital daban razón de las inversiones extranjeras simplemente sobre la base de las tasas de rendimiento más altas en el exterior, lo cual era adecuado para explicar las inversiones de cartera, pero no las directas; es decir que la teoría tradicional del comercio tenía poco que contribuir y en gran medida ignoró el asunto. Se hizo obvio que hacía falta una nueva teoría y los primeros esfuerzos se centraron en la significación de las barreras comerciales, los tipos de cambio y las políticas públicas favorables. También subrayaban la importancia de los desarrollos tecnológicos, tales como el avión jet y el satélite, los cuales reducían los costos de transporte y comunicaciones. También se destacaba cada vez más el papel de la competencia oligopólica.

Este acercamiento ecléctico tendía a incorporar los muy diversos motivos para la inversión extranjera directa y sus diferentes tipos. A su tiempo, sin embargo, los economistas comenzaron a plantear explicaciones más generales. Una explicación de dichas teorías complejas y menos concluyentes apartaría a este libro de sus preocupaciones centrales, pero una consideración abreviada de este esfuerzo teórico ayuda a subrayar la significación del surgimiento de las multinacionales para la economía política de las relaciones internacionales.

Aunque todavía no se ha desarrollado una teoría unificada que explique todos los casos de inversión extranjera directa, el principal factor que explica a la empresa multinacional es la creciente importancia de la competencia oligopólica como uno de los rasgos preeminentes de la economía mundial de mercado contemporánea (Kierzkowski, 1984). La producción extranjera se ha convertido en un componente vital dentro de las estrategias globales integradas de las empresas multinacionales que hoy dominan la economía internacional. Así, los mismos acontecimientos que han transformado el sistema comercial internacional, planteados en el Capítulo Cinco, sirven para explicar a las empresas multinacionales. Su dominio global obedece a la creciente importancia de las economías de escala, la ventaja monopólica y las barreras para entrar en un sector económico particular. Las multinacionales han podido, a través de sus estrategias de producción extranjera y de comercio, sacar ventaja de una economía mundial relativamente más abierta, a raíz de las numerosas rondas de negociaciones comerciales.

Dos teorías se destacan entre aquellas que ponen el énfasis en la naturaleza oligopólica de tales empresas. La primera es la "teoría del ciclo de producto", desarrollada principalmente por Raymond Vernon (1966) y luego ampliada por otros economistas. La segunda y más reciente variante es la "teoría de la integración vertical de la organización industrial" (Krugman, 1981, pág. 8). La teoría del ciclo de producto se aplica mejor a la inversión extranjera directa en manufacturas, a la temprana expansión ultramarina de las empresas norteamericanas y a lo que se llama inversión "horizontalmente integrada", es decir, el establecimiento de plantas para hacer los mismos bienes o bienes similares

en todas partes. Por su parte, la teoría de la organización industrial, más general, se aplica mejor al Nuevo Multinacionalismo y a la creciente importancia de la inversión "verticalmente integrada", es decir, la fabricación de productos en algunas plantas, los cuales sirven como insumos para otras plantas de la firma. Esta producción de componentes o bienes intermedios se ha extendido mucho a través de la contratación y las sociedades accidentales. Aunque muchas multinacionales se comprometen en ambos tipos de inversión extranjera o en variantes de este tipo de arreglos, diferenciarlas es importante para comprender el comportamiento empresarial y sus efectos.⁵

La teoría del ciclo de producto, aunque no abarca todos los aspectos importantes del comercio y la inversión, incorpora algunos de los elementos más importantes: el desarrollo y la evolución de la economía internacional, el papel cada vez más importante de las empresas multinacionales y su integración del comercio y la producción internacionales. La teoría es adecuada para explicar la inversión norteamericana en el extranjero durante los años sesenta, y la razón por la cual esta inversión generó una intensa hostilidad, no sólo en el exterior, sino en la mano de obra norteamericana. Según este enfoque, los modelos de comercio e inversión internacional en productos industriales están en gran medida determinados por la emergencia, el crecimiento y la maduración de nuevas tecnologías e industrias. La teoría sostiene que toda tecnología o producto evoluciona a través de tres fases a lo largo de su ciclo vital: a) la fase introductoria o innovativa; b) la fase de maduración o de proceso-desarrollo y c) la fase madura o de estandarización. Durante cada una de ellas, diferentes tipos de economías tienen un costo comparativo en la producción de la mercadería o de sus componentes. La evolución de la tecnología, su difusión de una economía a la otra y el correspondiente cambio en los costos comparativos entre las economías nacionales, explican tanto los modelos de comercio como la ubicación de la producción internacional (S. Hirsch, 1967).

La primera fase del ciclo de producto tiende a desarrollarse en el país o los países industriales más avanzados, tales como Gran Bretaña en el siglo XIX, Estados Unidos en el temprano período de posguerra y cada vez más el Japón hacia fines del siglo XX. Las empresas oligopólicas de estos países tienen una ventaja comparativa en el desarrollo de nuevos productos y procesos industriales, debido al amplio mercado interno (demanda) y a los recursos consagrados a actividades de innovación (oferta). Durante la fase inicial, las empresas de la economía o economías más avanzadas disfrutaban de una posición monopólica, primordialmente a causa de su tecnología.

A medida que aumenta la demanda externa de su producto, las empresas primero exportan a otros mercados. A su tiempo, sin embargo, el crecimiento de la demanda externa, la difusión de la tecnología a potenciales competidores extranjeros y las crecientes barreras comerciales, hacen de la producción extranjera del producto algo tanto facti-

⁵ Para el análisis de esta distinción, ver Caves (1982, cap. 1).

ble como necesario. Durante esta segunda fase de maduración, los procesos manufactureros siguen mejorando y el lugar de la producción tiende a trasladarse a otros países avanzados. Eventualmente, durante la tercera fase del ciclo, la estandarización de los procesos manufactureros hace posible trasladar el lugar de producción a países menos desarrollados, especialmente a las naciones recientemente industrializadas, cuyos costos comparativos residen en sus sueldos más bajos. Desde tales plataformas exportadoras, se embarcan, ya el producto mismo, ya sus componentes, a los mercados mundiales. Dicho comercio intraempresario se ha convertido en un rasgo prominente de la economía mundial contemporánea.

Aunque el ciclo de producto de alguna manera existía tanto a fines del siglo XIX como a principios del XX, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial se produjeron diversos cambios importantes en su funcionamiento. Se aceleraron de manera impresionante las tasas de innovación y de difusión tecnológica; la investigación moderna y las actividades de desarrollo, así como las comunicaciones, elevaron tanto la importancia competitiva de las innovaciones, como su difusión más rápida entre los competidores en todo el sistema económico global. La producción internacional se convirtió en un ingrediente importante en las estrategias empresarias, en la medida en que las empresas oligopólicas intentaron cada vez más mantener su posición monopolística y su acceso al mercado a través de la inversión extranjera directa. Por fin, la combinación de productos altamente estandarizados y técnicas de producción con la existencia de mano de obra relativamente barata, hizo de los PRI una fuente significativa de productos y componentes industriales. La consecuente aceleración del cambio en los costos comparativos y de los traslados en la ubicación geográfica de la producción internacional, hizo altamente dinámicos tanto al comercio internacional como a la inversión extranjera.⁶

En pocas palabras, la teoría del ciclo de producto da razón de algunos de los rasgos importantes de la economía mundial contemporánea: la significación de la empresa multinacional y de la competencia oligopólica, el papel del desarrollo y la difusión de la tecnología industrial como terminantes centrales del comercio y de la ubicación global de las actividades económicas, y la integración del comercio y la producción extranjera en la estrategia empresarial. Estos hechos estimularon a los gobiernos tanto de los países de origen como de los anfitriones, a utilizar políticas industriales y de tipo similar para que estas poderosas instituciones sirvieran a lo que cada uno percibe como su propio interés nacional.

Las limitaciones de la teoría del ciclo de producto llevaron a un esfuerzo concertado, con el fin de desarrollar una teoría más general y abarcadora de la empresa multinacional y de la inversión extranjera directa. Esta teoría de la integración vertical de la organización indus-

⁶ Whitman (1981, págs. 12-13) discute el ejemplo de la industria automotriz mundial en el proceso de cambio.

trial combina la teoría de la organización industrial y de la economía internacional; comienza con la moderna teoría de la empresa y la transfiere a la economía internacional. Sus ideas centrales, a las que sólo me puedo referir brevemente aquí, ayudan a explicar el Nuevo Multinacionalismo y el papel contemporáneo de las multinacionales.

El enfoque de la organización industrial partía del reconocimiento de que "el costo de hacer negocios en el exterior" involucraba otros costos para la firma, además del simple costo de exportar desde sus plantas de origen. En consecuencia, la firma debe tener alguna "ventaja compensatoria" o "ventaja específica de la firma", tal como maestría técnica, habilidades gerenciales o economías de escala que le permitan obtener rentas monopolísticas por su funcionamiento en otros países. "Estos activos excepcionales, construidos esencialmente en el mercado de origen, podrían transferirse al extranjero a bajo costo, implícitamente a través de los mercados internos, y suministraban la capacidad para competir con éxito con las firmas del país anfitrión" (Casson, 1983, pág. 38). Este enfoque básico, primeramente desarrollado por Stephen Hymer y Charles Kindleberger, se ha visto ampliado en gran medida al remitirlo a la teoría de la organización industrial.⁷

La expansión y el éxito de esta forma vertical de la empresa multinacional ha involucrado tres aspectos. El primero ha sido la internalización o integración vertical de los diversos Estados de la producción, primordialmente para reducir los costos de la transacción. Las firmas han intentado incorporar todas las facetas del proceso productivo, tales como las fuentes y los precios de transferencia de las materias primas y los productos intermedios, dentro del ámbito de la empresa y controlarlas. El segundo es la producción y explotación del conocimiento técnico; debido al costo cada vez mayor de la investigación y el desarrollo, la firma se consagra a apropiarse de los resultados de su investigación y desarrollo y a retener el monopolio durante el mayor tiempo posible. El tercero es la ocasión de expandirse en el exterior, facilitada por los adelantos en el transporte y las comunicaciones. Los mismos factores que llevaron a la dominación de las economías nacionales por parte de grandes empresas oligopólicas, están transformando la economía internacional. El resultado de esta evolución ha sido una estructura corporativa internacional compleja y sofisticada.

La estrategia de una multinacional verticalmente integrada consiste en ubicar los diversos estadios de la producción en diferentes lugares diseminados por todo el mundo. Una motivación primaria de la inversión extranjera directa es sacar ventaja de los costos más bajos de producción, los beneficios impositivos locales y, especialmente en el caso de las firmas norteamericanas, los esquemas arancelarios que favorecen la producción extranjera de componentes. El resultado de esta internacionalización del proceso productivo ha sido la rápida expansión del comercio intraempresario. Una fracción sustancial del comercio

⁷ Caves (1982) y Casson (1983) aportan excelentes discusiones sobre este enfoque.

que la brecha tecnológica entre Estados Unidos y las otras economías se había angostado. Con la revitalización de las economías europeas y japonesa el fenómeno del ciclo de producto se volvió menos relevante para las firmas norteamericanas y más importante para las extranjeras. A posteriori, los tipos de cambio fluctuantes y la inestabilidad de las monedas se convirtieron en factores significativos que afectaron la inversión extranjera directa. Las crecientes inseguridades políticas llevaron a las multinacionales a reducir sus inversiones en muchos países en desarrollo y alentaron la inversión en Estados Unidos. El dramático aumento de las barreras comerciales en todo el mundo, sin embargo, se convirtió en el determinante fundamental para la inversión extranjera, tanto en las economías desarrolladas como en las menos desarrolladas. Las empresas habían aprendido que debían establecer subsidiarias extranjeras en un número cada vez mayor de países o entrar en sociedades accidentales o en otro tipo de arreglos con firmas locales, con el fin de tener acceso a los mercados protegidos. En consecuencia, durante las décadas finales del siglo xx, ha existido una intensa competencia entre las empresas multinacionales de diversas nacionalidades en casi todos los mercados mundiales.

En este nuevo entorno de inseguridades económicas y políticas, las empresas multinacionales japonesas comenzaron a expandirse rápidamente en el mercado norteamericano y, en menor medida, en el europeo y en otros. Tradicionalmente, las empresas japonesas habían invertido en el exterior, principalmente para adquirir materias primas o componentes más baratos, los cuales se enviaban al país para procesarlos e incorporarlos en los productos terminados que se exportaban a los mercados mundiales. Mientras que la inversión directa norteamericana, según aducía un experto japonés, era "anticomercial" y desplazaba exportaciones de Estados Unidos, los japoneses estaban siguiendo una estrategia "procomercial". En palabras de Kiyoshi Kojima, las empresas japonesas mantenían la fase de "alto valor agregado" de la producción industrial en la economía japonesa misma (Kojima, 1978).

Aunque se continuó con esta estrategia "procomercial" durante el último cuarto del siglo, las crecientes barreras a las mercaderías japonesas en Estados Unidos, el Mercado Común Europeo y en casi todas partes, llevaron a las empresas japonesas a invertir y producir más en el exterior. En efecto, a través de la imposición a los japoneses de restricciones voluntarias a las exportaciones, las amenazas de una legislación de "contenido local" y las presiones en favor de barreras comerciales más altas, los socios económicos del Japón forzaron a las empresas japonesas e convertirse en multinacionales. En los años ochenta, la valorización del yen aceleró esta tendencia. La consecuente "multinacionalización" de la industria japonesa se convirtió en uno de los rasgos más destacados de la economía política internacional.

A fines de siglo, se pueden hacer muchas generalizaciones acerca de las multinacionales. Tienden a ser empresas oligopólicas norteamericanas y, en menor medida, europeas; sin embargo, a estos gigantes los alcanzan cada vez más e incluso, en ciertos casos, los sobrepasan,

las empresas japonesas y de los países recientemente industrializados, en especial Corea del Sur, cuyo acceso a los mercados extranjeros se está restringiendo por medio de barreras comerciales cada vez mayores. Asimismo, las multinacionales a menudo son empresas oligopólicas y se ubican en sectores económicos donde pueden sacar ventaja de las economías de escala, los bajos costos de transporte o de su superioridad en la investigación y el desarrollo. Funcionan con mayor eficiencia en los países de la OCDE, por la existencia de mercados relativamente estandarizados y de barreras generalmente bajas al comercio y la inversión extranjera; con la excepción de la producción de componentes, se las encuentra menos en el bloque oriental y en los países menos desarrollados. Su importancia es cada vez mayor por su fuerte presencia en industrias de alta tecnología específica, sensibles y estratégicas (Whitman, 1977, pág. 38).

LAS MULTINACIONALES Y LOS PAISES DE ORIGEN

La mayoría de los escritos sobre el tema altamente polémico de la relación de las empresas multinacionales con los gobiernos de sus países de origen, cae en alguna de estas tres posiciones básicas acerca de la relación entre la economía y la política: la liberal (u ortodoxa), la marxista (o radical) o la nacionalista (o neomercantilista) (Gilpin, 1975, cap. 6). Cada una presenta una interpretación diferente de la relación entre la multinacional y el gobierno de su país de origen. Como las empresas norteamericanas han sido los principales inversores en el exterior y Estados Unidos ha seguido, más que otros países, una estrategia de producción ultramarina, en esta sección se pondrá el énfasis en la relación de las multinacionales norteamericanas con Estados Unidos. El planteo general, sin embargo, se aplica también a las empresas de otros países y a su relación con sus gobiernos.

Aunque los intereses de las empresas norteamericanas y los objetivos de la política exterior de Estados Unidos han entrado en conflicto, muchas veces ha tendido a haber una complementariedad de intereses entre las empresas y el gobierno norteamericano. Los líderes políticos y empresarios del país en general han creído que la expansión de las empresas norteamericanas en el extranjero sirve a importantes intereses nacionales de Estados Unidos. Las políticas norteamericanas han alentado la expansión empresarial en el exterior y han tendido a proteger a las empresas (Sigmund, 1980). Esta conjunción de intereses se ha dado en diversas áreas.

Hasta los años setenta, las empresas multinacionales norteamericanas controlaron el acceso a las materias primas, especialmente el petróleo, a todo lo largo y lo ancho del mundo no comunista, lo cual garantizaba la seguridad del suministro y su obtención preferencial para los consumidores norteamericanos en épocas de escasez (Krasner, 1978). Se ejercía este control también para moderar los aumentos de precios

durante los períodos críticos, tales como el de la guerra de Corea y la guerra de Vietnam, y, en ocasiones, se lo utilizó como una fuente de influencia política.⁸ Después del establecimiento de la Comisión de Política de Materiales (la Comisión Paley) luego del estallido de la guerra de Corea, Estados Unidos consideró entre las primeras prioridades el libre acceso a las fuentes extranjeras de materias primas; dicho acceso se lograba por medio de la propiedad y el control de los recursos extranjeros por parte de las multinacionales extractivas norteamericanas. Aunque el control del acceso a las materias primas por parte de las empresas norteamericanas ha disminuido en gran medida hacia los años ochenta, la presencia norteamericana en los mercados mundiales de productos básicos sigue siendo una primera prioridad y, debería tenerse en cuenta, otras grandes potencias económicas también intentaron diligentemente ganar una buena posición para sus propias multinacionales en dichos mercados.⁹

Además, los líderes políticos norteamericanos han creído que la expansión en el exterior de las empresas norteamericanas de manufacturas y servicios también servía a los intereses nacionales. Se consideró a la inversión extranjera directa un instrumento capital, a través del cual Estados Unidos podía mantener su posición relativa en los mercados mundiales, y se entendió a la expansión ultramarina de las empresas multinacionales como un medio de mantener la posición económica mundial predominante de Estados Unidos en otras economías en expansión, tales como las de Europa Occidental y el Japón. Se creyó que dicha expansión tendría como resultado que se exportara más de Estados Unidos en sí mismo que menos. También, la producción extranjera en los países en desarrollo de bienes o componentes de mano de obra intensiva, les permite a las empresas norteamericanas competir con otros productores de bajo costo. Aunque esta estrategia implica que las empresas norteamericanas exportan tanto capital como tecnología, el lugar real del poderío empresarial —las finanzas, la investigación y desarrollo, y el control de gestión— permanece en la economía norteamericana. Las multinacionales de otras nacionalidades también han expandido su producción en economías extranjeras, con el fin de mantener o incrementar su participación en los mercados mundiales.

También se ha considerado que las multinacionales norteamericanas están al servicio de los intereses de la balanza de pagos de Estados Unidos. El gobierno norteamericano no valoró esta situación hasta fines de los años sesenta, cuando la posición de la balanza de pagos y la balanza comercial del país por primera vez comenzó a deteriorarse agudamente. En ese momento se reconoció que las multinacionales eran los agentes que ganaban más divisas —y las divisas eran necesarias para

⁸ Además, antes de 1973, Estados Unidos utilizaba su posición cuasimonopólica respecto del petróleo como un arma política. El mejor empleo es la crisis de Suez de 1956. La amenaza norteamericana de cortarles el petróleo a los británicos y a los franceses fue un factor significativo para forzarlos a desistir de la invasión.

⁹ Vernon (1983, caps. 2 y 3) trae una excelente discusión de estos temas.

comprar bienes así como para mantener la posición político-militar global de Estados Unidos— y, en consecuencia, se las consideró un importante factor en el bienestar económico y en la influencia global norteamericanos. Aunque los beneficios repatriados de las empresas norteamericanas nunca alcanzaron el nivel previsto antes de la nacionalización de muchas inversiones en petróleo y en otros recursos durante los años setenta, constituyen sin duda una parte sustancial de la posición de la balanza de pagos general de Estados Unidos.

También se ha considerado a las empresas multinacionales un instrumento del desarrollo económico global y un mecanismo para difundir la ideología propia del sistema de libre empresa norteamericano. Comenzando con el Plan Marshall, muchos han visto a la empresa multinacional como una manera de fortalecer las economías extranjeras y así contener al comunismo, ofreciendo, a través de la exportación de tecnología, capital y conocimiento administrativo norteamericanos, una alternativa a los modelos comunistas o socialistas de desarrollo económico.

El programa del presidente Reagan para los países menos desarrollados, anunciado el 15 de octubre de 1981, hizo del papel fuerte de las multinacionales un elemento esencial. Este compromiso con la empresa multinacional como un vehículo para difundir el sistema de libre empresa, está reflejado en la posición norteamericana en casi todos los temas económicos internacionales, desde el futuro del Banco Mundial hasta la solución del problema global de la deuda. Se ha preferido la inversión extranjera privada, a confiar en las organizaciones internacionales o a que los gobiernos extranjeros obtengan préstamos en los mercados de capital mundiales, como medio para desarrollar a los PMD e integrarlos en la economía mundial de mercado.

También se ha considerado a las empresas multinacionales norteamericanas como una herramienta para la diplomacia, en muchos casos para disgusto de sus directivos empresarios. El gobierno de Estados Unidos ha intentado manipular o controlar las actividades de las empresas norteamericanas, con el fin de inducir o coaccionar a otros gobiernos a que hicieran su juego. Un ingrediente clave en la política de deshielo del secretario de Estado Henry Kissinger con la Unión Soviética, por ejemplo, fue prometerle a esta última un incremento del comercio, la inversión y la exportación de tecnología norteamericanos; Kissinger esperaba modificar el comportamiento soviético por medio de la creación de una red de interdependencia entre Rusia y el mundo exterior. Por su parte, el presidente Reagan intentó utilizar la negativa a enviar tecnología norteamericana a la Unión Soviética, como un arma de coerción política y de enfrentamiento económico en el caso del acuerdo relativo al gasoducto soviético-europeo oriental. Hay muchos casos similares de intentos, por parte de Estados Unidos y otros gobiernos, de incluir a las multinacionales en la conducción de la política exterior.

Aunque no tiene parangón la importancia del papel que tuvieron las empresas multinacionales en la estrategia económica y política general de Estados Unidos, otras naciones también han tendido a considerar

cada vez más a sus propias multinacionales, como instrumentos de la política nacional. Las multinacionales europeas y japonesas han sido utilizadas por sus gobiernos para asegurar sus propias fuentes de materias primas. Como la influencia de las empresas petroleras multinacionales norteamericanas se ha debilitado, por ejemplo, las multinacionales japonesas y de otros países se han consagrado a reemplazarlas (Vernon, 1983, cap. 5).

A medida que otras economías han madurado e incrementado su poderío económico, han seguido en diversos grados el ejemplo norteamericano de descansar en sus multinacionales para promover sus intereses nacionales explícitos (Spindler, 1984). Por ejemplo, como se han reforzado las barreras comerciales, los gobiernos han alentado a sus propias multinacionales a invertir en el exterior, con el fin de ayudar a mantener la participación de su país en los mercados mundiales. Para desesperación de la administración Reagan, el gobierno de Alemania Occidental y otros gobiernos europeos consideran a sus multinacionales como un medio de incrementar los lazos económicos con el bloque soviético, en parte para asegurarse relaciones políticas amistosas.

En Estados Unidos, la casi total identificación de los intereses empresarios con los intereses nacionales comenzó a desvanecerse después de la crisis energética de 1973. Hacía tiempo que la mano de obra organizada y los críticos universitarios estaban preocupados por las consecuencias de la inversión extranjera para la ocupación interna, la distribución del ingreso nacional y la posición competitiva de la economía norteamericana. Dichas críticas se volvieron más generalizadas en el tiempo de la guerra árabe-israelí de octubre de 1973, cuando se consideró que las compañías petroleras de Estados Unidos estaban ayudando al embargo árabe del petróleo a los países occidentales. A posteriori, con la relativa decadencia de la industria norteamericana y el estallido de los déficits comerciales masivos, el alto nivel de desempleo y las dificultades crónicas de la balanza de pagos, se extendió la creencia en que las multinacionales exportaban puestos de trabajo norteamericanos y disminuían las exportaciones del país. Algunos críticos adujeron que a las multinacionales se las debería forzar a que invirtieran en la economía norteamericana y que se debería limitar severamente la transferencia de tecnología norteamericana a las economías competidoras.

Aunque durante los años ochenta se mantuvo el fuerte apoyo a la inversión extranjera directa, el sentimiento político se había tornado más equívoco en Estados Unidos. Durante las primeras décadas de la posguerra, el modelo económico que se desarrolló entre Estados Unidos y sus socios económicos principales, fue de tal tipo que Estados Unidos alcanzaba los mercados mundiales a través de la producción extranjera, mientras que las otras economías exportaban mercaderías producidas en el país a Estados Unidos. En la medida en que disminuyó el tamaño relativo de la economía norteamericana, los encargados de definir políticas en Estados Unidos intentaron revertir esta relación, incrementando las exportaciones de productos hechos en Estados Unidos y alentando la inversión directa de empresas extranjeras en la economía norteamer-

ricana. El gobierno de Estados Unidos, sin embargo, mantuvo su compromiso básico con la inversión extranjera directa por parte de las empresas norteamericanas.

En los años ochenta, el hecho de que se revirtiera la dirección de los flujos de inversión y se incrementara la inversión extranjera en Estados Unidos, sin duda fue un factor central en la disminución de la hostilidad contra la inversión en el extranjero, como la que se revela en el proyecto de ley Burke-Hartke de mediados de los años setenta (Calder, 1985, pág. 603). Sin embargo, la opinión pública norteamericana, en los años ochenta, se ha vuelto más crítica respecto de las empresas multinacionales y de la inversión extranjera. A pesar del aumento de la inversión extranjera en Estados Unidos, muchos norteamericanos han comenzado a pensar que la inversión extranjera directa por parte de las firmas norteamericanas, ha contribuido a la desindustrialización de la economía de ese país. Como el déficit comercial norteamericano se multiplicó en los años ochenta, se agudizó el temor de que la economía norteamericana se hubiera vuelto, simplemente, una armadora de componentes manufacturados en el exterior por multinacionales de origen estadounidense.

A pesar de los muchos volúmenes que se han escrito sobre esta controversia, el debate entre los defensores y los críticos de las empresas multinacionales sigue inconcluso. Por ejemplo, uno puede muy bien preguntarse si una empresa haría la misma inversión en la economía norteamericana si no hubiera hecho una inversión en el exterior, o si no invertiría en absoluto. Es imposible saber con certeza qué ocurriría si se les prohibiera a las firmas norteamericanas invertir en el exterior. Como lo expresó Raymond Vernon, cualquier juicio respecto de si la inversión extranjera desplaza o complementa la inversión interna, se basa en un conjunto de presupuestos esencialmente improbables (Vernon, 1971, pág. 157). Sin embargo, es importante reconocer que la percepción de los norteamericanos está cambiando y que las políticas norteamericanas respecto de las multinacionales se han vuelto más circunspectas.

LAS MULTINACIONALES Y LOS PAISES ANFITRIONES

Cuando un grupo de estudiantes lo interrogó acerca de su visión de las empresas multinacionales, un economista de convicciones liberales respondió: "La empresa multinacional no existe". Quiso decir que cualquier empresa responde de igual manera a un conjunto de indicadores de precios y de otro tipo, al margen de que sea nacional o multinacional. El tema de la propiedad nacional de los medios de producción no entra en el modelo de comportamiento económico de un economista liberal. Como el mismo economista dijo en otra ocasión, la función del cartero es despachar el correo, al margen del color de su uniforme.

Sin embargo, encontramos un punto de vista muy diferente en aquellos países que son anfitriones de empresas internacionales extranjeras.

Como presidente de Francia, Charles de Gaulle denunció y trató de detener la marea de penetración económica norteamericana en Europa Occidental en los años sesenta; el exitoso autor francés Jean-Jacques Servan-Schreiber instó a los europeos a enfrentar el "desafío norteamericano" (Servan-Schreiber, 1968). Hacia los años ochenta, se silenciaron críticas similares dentro de los países avanzados. La expansión empresarial norteamericana en el exterior se hizo más lenta y un contraflujo de inversiones europeas y japonesas en Estados Unidos comenzó a producir un entrecruzamiento de inversiones directas entre estas economías avanzadas. Entre 1977 y 1984, la inversión extranjera directa en Estados Unidos creció U\$S 34.6 miles de millones a U\$S 159.6 miles de millones (Consejo de Asesores Económicos, 1986, pág. 371). Por cierto, comenzó a desarrollarse una cierta preocupación respecto de la aceleración adquirida por la inversión japonesa directa en Estados Unidos y Europa Occidental, especialmente en los sectores de alta tecnología y crecimiento.

La colisión entre las multinacionales y los países anfitriones se hizo más intensa en los países menos desarrollados. Los críticos individuales y los funcionarios públicos levantaron vociferantes cargos contra las políticas de las empresas internacionales y sus supuestas consecuencias negativas para el bienestar económico y el desarrollo de las naciones anfitrionas. En esta sección evaluaremos dichas críticas.

La inversión extranjera por parte de las empresas de economías avanzadas en las economías de los países menos desarrollados, se extiende en el tiempo hasta las actividades de la East India Company y otras compañías de mercaderes aventureros. En el mundo moderno ha habido tres olas de inversiones de tal tipo. En el período del "viejo colonialismo" de los siglos XVII y XVIII, compañías españolas, holandesas e inglesas establecieron minas y plantaciones en el Nuevo Mundo y en partes de Asia; estas compañías la mayoría de las veces saqueaban y explotaban a los pueblos nativos privándolos de sus minerales y sus otras riquezas. Durante la segunda ola de "nuevo imperialismo", a fines del siglo XIX, África, el sudeste asiático y otras tierras entraron en los diversos sistemas imperiales. Aunque la explotación no cesó, las inversiones europeas en servicios portuarios, vías férreas y centros urbanos, crearon, en aquel tiempo, una infraestructura que aún es importante para muchos países menos desarrollados.

La tercera ola comenzó en los años sesenta, cuando dichas sociedades menos desarrolladas lanzaron estrategias de sustitución de las importaciones, como el camino más rápido hacia la industrialización. A través de la erección de altas barreras comerciales, diversos alicientes impositivos y otras políticas, alentaron a las multinacionales de Estados Unidos y otros países desarrollados a establecer subsidiarias manufactureras dentro de sus fronteras. Las empresas también instalaron sucursales de sus plantas en ciertos PRI, para producir componentes y para actuar como plataformas de exportación para los mercados de las economías desarrolladas. El mismo éxito de estas políticas, sin embargo, dio origen a nuevas controversias en torno del papel de las multinationales

manufactureras en los países menos desarrollados y a pedidos de que se las regulara internacionalmente, los cuales se convirtieron en elementos clave en la lucha de los PMD por un Nuevo Orden Económico Internacional. Con la descolonización política, la nacionalización y el creciente control local de la segunda mitad del siglo XX, ha declinado la significación de la inversión extranjera en la fabricación de productos básicos en los países menos desarrollados.

Los cargos en contra de las multinacionales por parte de los gobiernos anfitriones y de los críticos radicales, entran en diversas categorías. El argumento económico es que la inversión extranjera directa distorsiona la economía y la naturaleza del desarrollo económico en los países menos desarrollados. Se aduce que este desarrollo asociado o "dependiente" tiene varias consecuencias económicas deletéreas (Evans, 1919). Se acusa a las multinacionales de crear una economía de sucursales, configurada por pequeñas firmas ineficientes, incapaces de propulsar el desarrollo general; las subsidiarias locales existen como meros apéndices de la empresa metropolitana y como enclaves en la economía anfitriona, más que como motores de crecimiento autosuficiente. También se acusa a las empresas de introducir tipos de tecnología poco apropiados, los cuales retrasan los desarrollos tecnológicos autóctonos, y de emplear técnicas productivas de capital intensivo, las cuales, por ello mismo, producen desempleo e impiden el surgimiento de tecnologías nacionales. Otro cargo es que las multinacionales retienen el control de la tecnología más avanzada y no se la transfieren a los PMD a precios razonables. Por añadidura, muchos afirman que la inversión extranjera directa incrementa la mala distribución del ingreso en los países menos desarrollados. Y, a través de la repatriación de los beneficios obtenidos en el exterior y de su acceso privilegiado a las finanzas locales, las multinacionales vacían al país anfitrión de capitales para el desarrollo e impiden el surgimiento de un empresariado indígena (Vaitsos, 1974).

Otros críticos aducen que la inversión extranjera directa ha tenido consecuencias políticas negativas para los PMD. Afirman, por ejemplo, que debido a que las empresas tienen necesidad de un gobierno anfitrión estable que simpatice con el capitalismo, el desarrollo dependiente alienta la emergencia de regímenes autoritarios en el país anfitrión y la creación de alianzas entre el capitalismo internacional y las élites reaccionarias locales. Esta alianza de explotación está sostenida por la intervención de los gobiernos de los países de origen de las empresas, en los asuntos internos de los países menos desarrollados. De esta manera, la inversión extranjera tiende a hacer que el país anfitrión sea políticamente dependiente del país metropolitano.

También se aduce que la inversión directa extranjera tiene efectos negativos en el bienestar cultural y social de los PMD. Se caracteriza a la presencia dominante de las empresas extranjeras en la sociedad anfitriona, como una forma de imperialismo cultural o "cocacolarización" de la sociedad, a través de la cual el país en desarrollo pierde control de su cultura y su desarrollo social. Se considera que la empresa extranjera socava los valores tradicionales de la sociedad e introduce,

a través de sus prácticas comerciales y su publicidad, nuevos valores y gustos poco apropiados para la nación anfitriona. Algunos ven a estos valores no sólo como malos en sí mismos, sino como contraproducentes para el desarrollo del país, porque crean una demanda de productos lujosos y de otro tipo, que no condice con las verdaderas necesidades de las masas.

Se debe reconocer que hay algo de razón en todos estos cargos. La inversión extranjera directa por parte de las empresas internacionales en los países menos desarrollados, *puede tener y ha tenido* desgraciadas consecuencias para el desarrollo económico, político y social de los PMD. Se puede citar como ejemplo, el desastre de Bophal de 1985 y la supuesta negligencia de Union Carbide. Por cierto, no es difícil encontrar numerosos casos de conducta empresarial reprochable, pero éste no es el asunto. Los críticos sostienen que las empresas multinacionales y las inversiones extranjeras directas funcionan *sistemáticamente*, por su misma naturaleza, para dañar a la sociedad anfitriona. Aducen que la relación entre las empresas extranjeras y los gobiernos anfitriones necesariamente debe ser desastrosa para los últimos. Esta crítica indiscriminada se hace no sólo respecto de ciertas empresas en particular, sino de las multinacionales como institución.

Las pruebas disponibles no permiten sustentar una acusación tan extrema. En su conjunto, el desempeño de las multinacionales en los países en desarrollo es favorable. Por cierto, tanto los defensores como los opositores han exagerado su papel benévolo o malévolos. Muchos ejemplos de las supuestas consecuencias negativas de la inversión extranjera, son, de hecho, ya el resultado de las políticas de los mismos países menos desarrollados, ya una parte integral del proceso de desarrollo en sí mismo. Esta afirmación puede sustentarse en una breve revisión de algunos de los cargos específicos imputados a las empresas multinacionales por parte de los países menos desarrollados.

Aunque es cierto que las empresas internacionales a menudo han establecido subsidiarias manufactureras ineficientes en los países menos desarrollados, esto puede ser y primordialmente ha sido resultado de la pequeña escala del mercado local en la mayoría de tales naciones. Como parte de su estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y aranceles altos, los PMD han alentado a las empresas a invertir en mercados protegidos, donde es difícil lograr economías de escala y donde los costos, en consecuencia, son necesariamente altos. Esta práctica puede o no llevar a un tipo de economía manufacturera de enclave cuando se establecen subsidiarias que producen componentes. En los PRI asiáticos, los efectos beneficiosos de este tipo de desarrollo parecen haberse extendido al resto de la economía y haberse convertido en parte de un proceso de rápida industrialización. En México y en algunos otros países, esto no parece haber ocurrido. El hecho de que se produzca semejante desarrollo favorable o, por el contrario, se dé uno desfavorable, sin embargo, es consecuencia, primordialmente, de las políticas seguidas por los gobiernos anfitriones.

Al considerar el tema de la transferencia de tecnología poco ade-

cuada, se debe tener en cuenta que los países menos desarrollados quieren no sólo las tecnologías más avanzadas sino también tecnología de mano de obra intensiva (llamada tecnología adecuada), con el fin de optimizar la ocupación. Estos dos objetivos a menudo entran en conflicto; sin embargo, los países recientemente industrializados a los cuales se les han transferido las tecnologías más avanzadas —como es el caso de Taiwán y Singapur— tienen relativamente poco desempleo debido a su rendimiento económico general. Más aún, la transferencia de tecnologías de capital intensivo por parte de las empresas multinacionales es beneficiosa, dada la escasez de capital en las economías menos desarrolladas. Por añadidura, las multinacionales tienen poco incentivo para desarrollar tecnologías más adecuadas, las cuales resultarían competitivas en los mercados mundiales, porque su inversión se produce en un mercado protegido y defendido contra la competencia internacional. De hecho, el tema de la transferencia tecnológica es primordialmente un asunto de intereses económicos en conflicto entre las empresas y los gobiernos anfitriones, es decir, la determinación del precio al que las primeras les venderán tecnología a los últimos.

Cuando consideramos si la inversión extranjera directa produce o no una mala distribución de la riqueza en la economía anfitriona, uno debe recordar que el crecimiento económico en sí mismo tiende a crear disparidades en la riqueza (R. Frank y Freeman, 1978). El rápido crecimiento económico, como lo ha planteado Simón Kuznets, parece producir una curva en forma de U de desigualdad primero creciente y luego decreciente (Ruggie, 1983a, pág. 5). Como las multinacionales manufactureras, por lo general, invierten en economías de rápido crecimiento, es difícil separar el efecto de la multinacional de aquellos propios del proceso de crecimiento en sí mismo. Aunque las multinacionales, por lo general, pagan salarios más altos que las firmas locales y, por lo tanto, pueden ser inflacionarias, hay pocas pruebas que permitan sustentar la idea de que la distribución nacional del ingreso está causalmente asociada con la inversión extranjera directa (Russett, 1983). Por el contrario, un grupo de países con gran inversión extranjera, tales como Taiwán y Corea del Sur, tienen una distribución del ingreso más equitativa que aquellos PMD que han restringido la inversión externa (*Far Eastern Economic Review*, 23 de febrero, 1984, pág. 63). Como lo han demostrado Atul Kohli y sus colegas en sus investigaciones, los determinantes primordiales de la distribución del ingreso, al menos a corto plazo, son las políticas de los gobiernos de los mismos países menos desarrollados (Kohli et al., 1984).

La respuesta a la pregunta acerca de si la inversión extranjera directa coarta o no el desarrollo industrial autóctono, depende del tema fundamental anteriormente planteado por Vernon: ¿la inversión extranjera desplaza o complementa a la inversión local? Las multinacionales practican una inversión fomentada, de manera que hay una base para creer que podrían desalojar en masa a las industrias locales. Sin embargo, las multinacionales también aportan nuevo capital y tecnología productiva, y de manera general le dan un estímulo económico a la

economía. A la luz de estas tendencias en conflicto, no puede haber ninguna respuesta concluyente o general para esta pregunta. En el caso de casi todos los PRI, sin embargo, la inversión local y la extranjera parecen ser complementarias.¹⁰

La validez del argumento que sostiene que la inversión extranjera directa tiene efectos políticos adversos es igualmente ambiciosa, en especial dado el hecho de que tantos gobiernos de los PMD son autoritarios. Sin duda, es verdad que las empresas internacionales desean gobiernos estables y, sin duda, les dan su apoyo a los gobiernos conservadores. Uno puede citar ejemplos notorios de interferencia política en los asuntos internos de los países menos desarrollados por parte de las empresas y de los gobiernos de sus países de origen; el papel tanto de la ITT como de la CIA en el derrocamiento del presidente Salvador Allende en Chile es un ejemplo válido.¹¹ Lo que las multinacionales valoran, sin embargo, es la estabilidad política, más que una forma de gobierno específica. Así, todo a lo ancho del mundo menos desarrollado, existen alianzas de conveniencia entre empresas y gobiernos locales de muy diferentes matices políticos. En la Angola socialista, por ejemplo, existe una situación paradójica, en la cual las tropas comunistas cubanas han protegido las instalaciones petroleras de la empresa capitalista Gulf Oil Company de los "opositores a la libertad", apoyados por el gobierno de Estados Unidos.

También se puede sustentar, en parte, el cargo de imperialismo cultural. Por cierto, hay ejemplos de empresas internacionales que, según los observadores más desinteresados, han tenido un efecto negativo en una sociedad determinada a través de su promoción del consumo de determinados productos. Nuevamente, sin embargo, uno debe tener en cuenta que el mismo proceso del desarrollo económico es en sí mismo destructivo para los valores tradicionales, desde el momento en que, necesariamente, implica la creación de nuevos gustos y deseos poco habituales. Después de todo, de eso se trata el desarrollo. Además, aunque las empresas puedan favorecer el deseo por los así llamados bienes de lujo inadecuados, los modelos de consumo de los mismos países desarrollados tienen un efecto demostrativo sobre las élites y las masas en todas partes de este mundo de rápidas comunicaciones. Pocos PMD, incluidos los países socialistas, tienen la suficiente disciplina social o un Estado lo suficientemente fuerte como para resistirse al atractivo de los jeans, los Mercedes y las radios a transistores, haya o no cualquier tipo de inversión extranjera directa.

¹⁰ Ver Dunning (1981, cap. 13) para una revisión de estos temas.

¹¹ Aunque las acciones de la ITT contra Allende tuvieron como motivo principal proteger sus inversiones, el mismo gobierno norteamericano estaba primordialmente movido por consideraciones relativas a la seguridad. La principal preocupación de la administración Nixon era la supuesta penetración soviética en Latinoamérica, más que el deseo de salvaguardar los intereses empresarios norteamericanos. En la época de Allende, de hecho ya se habían nacionalizado las inversiones norteamericanas más importantes que había en Chile.

Sean cuales fueren los méritos intrínsecos de estas críticas a la inversión extranjera directa, algunos países menos desarrollados han ganado considerablemente durante los años setenta y ochenta a expensas de las empresas y de los países de origen de las empresas. El equilibrio de poder en el petróleo y, en menor medida, en otras industrias extractivas, se trasladó decisivamente hacia las naciones anfitrionas en los años setenta. En el área de las manufacturas e inclusive en la de alta tecnología, un grupo de países en desarrollo siguieron con éxito políticas que incrementaron sus propios beneficios por las inversiones extranjeras. La imposición, por parte de los PMD, de requerimientos de desempleo sobre los inversores extranjeros, cambió los términos de inversión en favor de los países anfitriones; estos cambios incluyen una mayor participación local y más sociedades accidentales, una expansión de las transferencias tecnológicas, la exportación de bienes localmente manufacturados, una mayor participación local en los productos terminados y restricciones en la compensación de beneficios, etc. Sin embargo, a pesar de las significativas ganancias de un número de países menos desarrollados, éstos como grupo no han ganado ni han tenido éxito en establecer regulaciones empresarias internacionales que cambiaran los términos de inversión en su favor. Sean cuales sean los términos específicos de la relación emergente entre los PMD y las EMN, se están estableciendo a través de negociaciones bilaterales entre empresas y gobiernos anfitriones y de acuerdo con las habilidades en la negociación y el poderío relativo de los agentes (Reisinger, 1981).

La combinación de las presiones políticas de los PMD y los cambios globales en la economía de la ubicación geográfica industrial, han significado que algunos países menos desarrollados se han beneficiado enormemente con la inversión extranjera directa. Sea para satisfacer los requerimientos políticos de los anfitriones, para ganar acceso a los mercados en expansión o para crear plataformas de exportación, las multinacionales norteamericanas y de otros países han transferido tecnologías avanzadas a la India, Corea del Sur y otros PMD y han ayudado en gran medida a su desarrollo tecnológico (Grieco, 1982). En muchos casos, las empresas individuales y los países anfitriones se han vuelto socios —voluntariamente o no— compitiendo con otras empresas y gobiernos para ganar los mercados mundiales. Este tipo de cooperación o alianza económica se ha vuelto un aspecto importante en el traslado global de los costos comparativos de muchos productos a los países en desarrollo y también en el régimen comercial antes discutido.

Las empresas no son ni tan positivas ni tan negativas en su efecto sobre el desarrollo, como los liberales o sus críticos sugieren. La inversión extranjera directa puede ayudar o retrasar, pero los determinantes fundamentales del desarrollo económico están dentro de los mismos PMD. Comparativamente, como hasta ciertos autores marxistas lo han aceptado, el efecto de las multinacionales ha sido beneficioso en general (Warren, 1973). El verdadero tema en la relación entre las multinacionales y los PMD son los términos de la inversión. La cuestión acerca de cómo se dividirán los beneficios de la inversión, necesariamente separa

a las empresas y los gobiernos de los PMD. Sea cual sea la legitimidad de sus preocupaciones, pocos países han proscripto la inversión extranjera en las manufacturas o les han pedido a las firmas industriales que se vuelvan a su casa.

EL NUEVO MULTINACIONALISMO

Observadores con diferentes enfoques han errado en sus predicciones sobre las empresas multinacionales. Las multinacionales no han superado el Estado-nación ni han seguido el camino de la East India Company.¹² Tanto el Estado como la empresa se han demostrado a sí mismos que están admirablemente dotados de recursos y son versátiles para negociar entre sí. Los esfuerzos de las Naciones Unidas, la OCDE y las organizaciones regionales para imponer un código de reglas internacionales sobre las empresas, no han tenido éxito, ni tampoco lo han tenido los esfuerzos norteamericanos para implementar regulaciones que restrinjan el comportamiento de los gobiernos anfitriones respecto de las multinacionales (Krasner, 1985, cap. 7). El régimen de inversión internacional se está plasmando a través de negociaciones entre las empresas individuales, los gobiernos de origen y los gobiernos anfitriones, más que de acuerdo con regulaciones universales o la total libertad de acción empresaria. El resultado de esta interacción es un modelo complejo y contradictorio de relaciones entre las multinacionales y los gobiernos el cual, al impedir una catástrofe mayúscula, podría durar indefinidamente en el futuro, un futuro que será necesariamente diferente del pasado en varios aspectos críticamente importantes.

Primero y principal, parece haberse producido una desaceleración en la tasa de crecimiento del nivel agregado de la inversión extranjera directa, debido a la disminución de las tasas de crecimiento económico y al incremento de la incertidumbre política en todo el mundo. Simultáneamente, la competencia entre los países desarrollados y menos desarrollados por el capital y la tecnología se ha intensificado. Los países desarrollados, acosados por el alto nivel de desempleo (con la importante excepción del Japón), compiten más vigorosamente para atraer inversiones. Los PMD les han abierto aún más puertas a las multinacionales en los años ochenta, debido a los efectos de la recesión mundial, la experiencia de la crisis de la deuda global y la disminución en la disponibilidad de otras formas de capital y de medios para adquirir tecnología (*The Economist*, 19 de febrero, 1983, págs. 86-87). Aunque el mejoramiento económico de muchos países menos desarrollados y la

¹² Debo confesar que en mis primeros escritos era muy pesimista acerca de las posibilidades que tenían las empresas norteamericanas de ajustarse a los cambios en la situación mundial. La disminución de la inversión norteamericana en el exterior y el aumento de la inversión extranjera directa en Estados Unidos, apaciguaron muchas de mis anteriores preocupaciones. Por otra parte, las multinacionales ahora se ven obligadas a funcionar en un entorno político altamente restringido y la naturaleza de sus operaciones ha cambiado en gran medida con el surgimiento de lo que he llamado el Nuevo Multinacionalismo.

creciente competencia entre las multinacionales han reforzado la posición negociadora de los gobiernos de ciertos PMD, la dirección de la inversión se ha inclinado más hacia los países avanzados. Como se señaló antes, es significativo que Estados Unidos no sólo haya seguido siendo el mayor país de origen, sino que también se haya convertido en el mayor país anfitrión.

Los países menos desarrollados se han ido diferenciando cada vez más según su capacidad para atraer inversiones extranjeras. La creciente incertidumbre política y económica ha alterado el entorno comercial y ha llevado a las multinacionales a diversificar su inversión, especialmente dentro de las economías desarrolladas (Whitman, 1981, pág. 14). La revolución iraní, el creciente número de gobiernos socialistas y la confiscación de activos empresarios, han determinado que las empresas sean cautelosas ante la posibilidad de contraer compromisos a largo plazo en el mundo menos desarrollado. La inversión ha tendido a concentrarse cada vez más en los pocos países cuyas economías ponen el énfasis en el crecimiento apoyado en las exportaciones, tienen existencia de mano de obra especializada barata o tienen amplios mercados internos en expansión, como es el caso de Corea del Sur, México, Taiwán, las Filipinas, Singapur, Hong Kong y Brasil. Dichas inversiones han sido primordialmente en el área de servicios y manufacturas tendientes a proveer a los mercados extranjeros o locales, más que en el área de las inversiones extractivas del pasado. La creciente reticencia de los banqueros a hacer préstamos a los PMD excesivamente endeudados, ha llevado a una competencia cada vez mayor entre estos países para conseguir inversión extranjera. Dichas tendencias han acentuado el modelo de desarrollo desigual entre los países menos desarrollados y han llevado a los países excluidos a hacer la acusación paradójica de que la negativa de las empresas a invertir en ellos, es una nueva forma de capitalismo imperialista.

Dentro de este panorama general, se pueden discernir ciertas tendencias interrelacionadas: 1) la creciente importancia de la inversión extranjera directa "vertical", frente a la "horizontal"; 2) la expansión de las alianzas interempresarias a través de las fronteras nacionales y 3) la creciente importancia de la producción y montaje de material fabricado en otro país y de la fabricación de componentes y bienes intermedios. Las multinacionales se han visto alentadas a diversificar su producción de componentes y de productos entre los PRI, a medida que se han desarrollado barreras no arancelarias en los países avanzados. Estos acontecimientos, que se hicieron más importantes a fines de los años setenta, están transformando, en conjunto, el régimen internacional de comercio e inversión (Strange, 1985c).

Como se ha señalado antes, la inversión horizontal implica la repetición, en el exterior, de algunos aspectos de las operaciones de la firma en su país, mientras que la inversión vertical se da cuando una firma invierte en el exterior en actividades que 1) proveen insumos para el proceso de producción en el país de origen o 2) utilizan la producción de las plantas del país de origen. Es decir, que la inversión extranjera

directa vertical entraña la fragmentación del proceso de producción y la instalación en todo el mundo de los diversos estadios de la producción de componentes y el montaje final de éstos. Esta fragmentación se hace con el fin de lograr economías de escala, sacar ventaja de las diferencias en los costos en los diversos lugares y explotar las políticas gubernamentales favorables, tales como códigos arancelarios que permiten la entrada libre de impuestos de productos no terminados o de productos armados en el exterior con componentes fabricados en el país. El desarrollo y la creciente especialización de las sucursales han llevado a un aumento espectacular del comercio intraempresario o administrado por la firma que hemos discutido antes. Según una estimación, esta forma de comercio llega a aproximadamente el 60 por ciento de las importaciones norteamericanas (Ruggie, 1983b, pág. 475).

El paso de las subsidiarias en el exterior totalmente propias, a las sociedades accidentales y otras formas de alianza interempresaria, se ha acelerado a raíz de un conjunto de factores políticos, económicos y tecnológicos: 1) para tener acceso a un mercado, a menudo se necesita un socio local; 2) el rápido avance y el costo de la tecnología requieren que sean empresas aún más grandes las que compartan el riesgo; 3) se requiere un enorme volumen de capital para operar globalmente y en los mercados más grandes; 4) para las firmas norteamericanas, ha incidido la pérdida del liderazgo tecnológico en muchos campos y 5) para las firmas japonesas, la necesidad de prevenirse del proteccionismo. Así, por ejemplo, se sabe que General Motors tiene aproximadamente treinta alianzas con otras empresas (*The New York Times*, 6 de agosto, 1986, pág. D2).

La racionalización global de la producción internacional les ha acordado creciente importancia a las alianzas entre las multinacionales y los proveedores ultramarinos de productos y componentes. En el centro de muchos, si no de la mayoría de estos acuerdos, están los proveedores japoneses de automóviles, productos electrónicos y tecnologías avanzadas. El Japón provee alrededor del 40 por ciento de los componentes norteamericanos en los sectores de la electrónica, los automóviles y otros. El papel de los países recientemente industrializados en esta internacionalización de la producción también se está expandiendo con rapidez (Grunwald y Flamm, 1985). A través de mecanismos tales como las sociedades accidentales, los arreglos contractuales o el establecimiento de subsidiarias totalmente propias, las multinacionales norteamericanas y de otros países están transfiriendo más tecnología avanzada a los PRI y entrando en acuerdos cooperativos con un creciente número de países como México, Taiwán y Corea del Sur.

Al combinar al tecnología productiva y las organizaciones de comercialización global de la empresa, con la mano de obra especializada barata de los PRI, tanto la firma como los PRI pueden incrementar su poder competitivo en los mercados mundiales. Por ejemplo, firmas norteamericanas y coreanas están forjando vínculos según la típica forma del equilibrio de poder, para contrarrestar el creciente ascendente de las firmas japonesas en los chips de computadora (*The New York Ti-*

mes, 15 de julio, 1985, pág. D1). La suba del yen y la vinculación de la moneda coreana con el dólar, han alentado esta alianza. Debería resultar de especial interés observar los acontecimientos en China continental, donde el gobierno comunista ha creado zonas fabriles especiales para descubrir la tecnología de las empresas y producir exportaciones para mercados ultramarinos.

En efecto, se ha producido un acortamiento en el tradicional ciclo de producto. Mientras que en el pasado el lugar de los costos comparativos y de la producción de bienes pasó de Estados Unidos a otros países avanzados y luego a los países recientemente industrializados, hacia fines de los años ochenta la producción inicial de un bien o un componente puede ocurrir en un PRI, y el montaje del producto terminado en una economía avanzada. Esto obviamente beneficia a las empresas multinacionales y a los PRI, pero perjudica a amplios sectores de la mano de obra de Estados Unidos y Europa Occidental.

Las alianzas y la cooperación interempresaria, los acuerdos a menudo sancionados y promovidos por los gobiernos nacionales, se han vuelto cada vez más importantes (Whitman, 1981, pág. 24). El costo progresivamente más alto del desarrollo tecnológico, la importancia de las economías de escala y la expansión del Nuevo Proteccionismo, han hecho de la participación en los tres mercados más grandes del mundo —Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón— una necesidad para las empresas multinacionales; esto, a su vez, a menudo ha implicado la necesidad de conseguir un socio local (Ohmae, 1985). El resultado es que las multinacionales están invadiendo unas los mercados de origen de las otras y se están desarrollando nuevas prácticas (*The Economist*, 11 de febrero, 1984, pág. 63). La nueva United Motor Manufacturing Company establecida en 1983 por dos poderosas rivales, General Motors y Toyota, para producir autos subcompactos en Estados Unidos, es el ejemplo más destacado. Como lo observó *Business Week* (21 de julio, 1986), las complejas alianzas empresarias son cada vez más importantes.¹³

Tales hechos predicen el fin del viejo multinacionalismo. Han pasado los tiempos en que las empresas de Estados Unidos y de otros pocos países desarrollados podían operar libremente en las economías anfitrionas y hasta dominarlas, y en que la inversión extranjera directa significaba la propiedad y el control de subsidiarias totalmente propias. En lugar de ello, se han puesto en vigor una gran variedad de acuerdos negociados: intercambio de licencias de tecnología entre empresas de diferente nacionalidad, sociedades accidentales, acuerdos de comercialización ordenados, fuentes de abastecimiento secundario, producción de componentes en otros países y propiedad compartida de capitales. En los países desarrollados, la alianza General Motors-Toyota es sin duda precursora de otras muchas que se sucederán. En el mundo en desarrollo, las empresas consideran menos a los PMD como dóciles exportadores de materias primas que como mercados locales en expansión y socios

¹³ Ohmae (1985) trae una muy buena revisión de estos acontecimientos.

industriales o, inclusive, rivales potenciales. Así, los modelos relativamente simples tanto de los teóricos liberales como de los teóricos de la dependencia están perdiendo vigencia en el cuarto final del siglo.

Estos acontecimientos también están cambiando actitudes y políticas tanto en los países menos desarrollados como en los desarrollados. Los primeros se han vuelto más receptivos a las multinacionales, pero también están siguiendo políticas tendientes a poner a su favor los términos de la inversión. Las respuestas de los países desarrollados —que serán vitales para determinar el éxito último de este nuevo multinacionalismo— son más problemáticas. En Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón, recién está comenzando el debate entre los que ganan y los que pierden con estos cambios. Tanto los Estados como las empresas se están aprestando para la batalla en un mercado global donde las estrategias empresarias y nacionales, tanto como factores tradicionales del tipo de los costos comparativos, tendrán una gran influencia en el resultado de la competencia económica.

En Estados Unidos, las actitudes respecto de la inversión extranjera, según se señaló antes, comenzaron a cambiar en los años setenta y ochenta. Aunque las opiniones siguen siendo favorables respecto de las multinacionales, ha aumentado considerablemente el cuestionamiento de la inversión extranjera directa, en especial en aquellos sectores del país a los que les concierne más la decadencia de las industrias tradicionales y que sufren de altos niveles de desempleo. En respuesta a las cambiantes presiones, las empresas norteamericanas han dado modestos pasos tendientes a restringir la producción extranjera y a exportar al exterior desde las plantas nacionales. Estados Unidos también ha intentado aumentar su participación en la inversión mundial y en los beneficios de la inversión extranjera directa por parte de firmas de otros países. A través de la amenaza de aplicar una legislación de contenido local y barreras proteccionistas, se han hecho esfuerzos para alentar a las empresas japonesas y de otros países a colocar sus futuras inversiones en Estados Unidos. En efecto, Estados Unidos se está moviendo con el fin de revertir el flujo de la inversión global hacia una mayor inversión en su propio país.

A comienzos de los años ochenta, sin embargo, el dólar sobrevaluado, los altos salarios y el alto costo del capital, junto con otros factores, aceleraron el movimiento hacia el exterior de la producción industrial y la expansión de la regulación en otros países. La poderosa tendencia hacia la inversión extranjera directa vertical y la creciente confianza en la importación de componentes, llevaron a que *Business Week* temiera que la economía norteamericana se estuviera convirtiendo en una mera economía de montaje de componentes fabricados en el exterior y que las firmas norteamericanas se estuvieran volviendo "empresas vacías", cuya tarea primordial se había convertido en montar o distribuir productos importados (11 de marzo de 1985, pág. 60, y 3 de marzo, 1986). Por ejemplo, el automóvil "norteamericano" casi ha desaparecido y en gran medida es un montaje de componentes importados (*The New York Times*, 10 de agosto, 1985, pág. 31). O, para tomar otro ejemplo, U\$S 625

de los U\$S 860 de costo de fabricación de esa maravilla del ingenio norteamericano que es la IBM PC, se producen en el exterior, en subsidiarias de multinacionales norteamericanas (U\$S 230) y en firmas extranjeras (U\$S 395). En pocas palabras, Estados Unidos, como se temía, estaba transformándose de una economía productiva en una distributiva.

Muchos norteamericanos comenzaron a preocuparse por la pérdida de empleos fabriles y sus efectos en la distribución del ingreso. El capital, se destaca, se beneficia con la inversión extranjera tanto como lo hace la mano de obra extranjera, pero la mano de obra local pierde a raíz de la salida de capitales, a menos que se la compense de alguna manera (Samuelson, 1972, pág. 10). La administración Reagan, dado que el impulso de sus políticas era ajeno a la noción de que el gobierno debe ayudar a los perdedores y desarrollar políticas de ajuste para ayudar a las actividades económicas y los trabajadores perjudicados, favoreció la expansión de las presiones proteccionistas.

Una preocupación a largo plazo fue la de los llamados efectos de boomerang. Los críticos señalaban que, a corto plazo, la creciente confianza en la subcontratación y en los componentes importados, podía tener sentido como un medio para responder a la competencia extranjera, pero que la importación de tales bienes estaba debilitando las manufacturas norteamericanas y acelerando la difusión de la tecnología y la maestría norteamericana a potenciales competidores extranjeros. En el temprano período de posguerra, la estrategia norteamericana consistente en seguir el ciclo de producto, significaba que los bienes maduros, respecto de los cuales Estados Unidos no tenía más ventajas comparativas, se producían en el exterior; hacia los años ochenta, las empresas multinacionales norteamericanas estaban fabricando cada vez más productos más nuevos en el exterior e importándolos a Estados Unidos. A largo plazo, dicha estrategia de creciente dependencia respecto de los fabricantes de componentes extranjeros, intensificaría las presiones competitivas sobre la economía norteamericana. De esta manera, el Nuevo Multinacionalismo ha significado un conjunto de oportunidades y desafíos que Estados Unidos debe enfrentar.

Durante los años ochenta, Europa Occidental todavía no ha llegado a un acuerdo con el Nuevo Multinacionalismo. Aunque existen significativas diferencias entre los europeos, que van de la privatización de la economía propia de Gran Bretaña, a la nacionalización francesa, se pueden discernir algunas tendencias centrales. La economía continental se ha cerrado cada vez más a las importaciones de bienes producidos en otras partes, especialmente aquellos del Japón y de los PRI. Mientras tanto, esfuerzos cooperativos por parte de firmas europeas con empresas norteamericanas y japonesas, tales como sociedades accidentales y licencias de tecnología, se han visto favorecidos, con el fin de que se cierre la creciente brecha tecnológica entre Europa y las otras economías avanzadas. Como el Mercado Común ha incrementado las barreras a las importaciones, las multinacionales extranjeras han tenido que invertir en Europa o, al menos, compartir su tecnología con el fin de obtener acceso al relativamente cerrado mercado europeo.

La intervención gubernamental en la economía a través de nacionalizaciones directas, participaciones gubernamentales e iniciativas por parte del gobierno de proyectos de desarrollo conjunto, tales como el Aerobus, han aumentado. Una considerable fracción del sector privado de Europa Occidental se ha nacionalizado. Buscando emular al "estado capitalista del desarrollo" japonés, un término acuñado por Chalmers Johnson (1982, pág. viii), o simplemente crear empleo, un gobierno europeo después del otro se ha hecho cargo de un sector clave tras otro de la economía empresaria. Racionalizando y concentrando sus industrias, los europeos intentan crear "adalides" empresarios que competirán con las multinacionales norteamericanas y japonesas en Europa y los mercados de ultramar. Estas empresas europeas han sido diseñadas como instrumentos de una política industrial emergente que está contribuyendo a la creciente regionalización de la economía política mundial.

Sin duda, el acontecimiento más significativo de principios de los años ochenta, fue la creciente multinacionalización de la economía japonesa. Aunque mucho menos avanzadas en su papel global que las empresas norteamericanas y europeas, la expansión en el exterior de las multinacionales japonesas en los años ochenta, ha sido notable. Si bien resultaba cuantitativamente pequeña en 1985, comparada con el patrón norteamericano o europeo, estaba creciendo significativamente, en especial en Estados Unidos (*The New York Times*, 9 de agosto, 1986, pág. 1). Aunque apenas llegaba a alrededor del 7 por ciento de la inversión extranjera directa mundial en su totalidad, se había concentrado fundamentalmente en industrias básicas y en los sectores cada vez más importantes de servicios y alta tecnología (*The Economist*, 19 de febrero, 1983, pág. 87). Como lo destacaba *Business Week* (14 de julio, 1986), los japoneses estaban construyendo un imperio industrial dentro de la misma economía norteamericana.

El tradicional énfasis japonés en exportar desde las plantas locales e invertir en el exterior primordialmente en industrias extractivas, comenzó a ceder hacia mediados de los años setenta. En respuesta a la crisis energética y a la suba en el costo de la mano de obra en su país, las firmas japonesas inicialmente invirtieron en los PMD para adquirir bienes semiprocesados de alto componente energético y para transferir a otros países de Asia la producción de aquellas industrias en las cuales el Japón no tenía ya costos comparativos a su favor; por cierto, inclusive a mediados de los años ochenta, la mayor parte de la inversión extranjera directa japonesa se registra en Asia (Abegglen y Stalk, 1985, págs. 244-59). Los bienes producidos en el exterior por estas industrias de baja tecnología, se han utilizado para consumo interno o para ser exportados a terceros países. Ha habido un escaso efecto de boomerang, es decir, poca exportación al Japón de esos mismos productos.

A posteriori, la erección de barreras comerciales y la revaluación del yen hacia mediados de los años ochenta, hicieron que los japoneses aceleraran la producción en el país desarrollado al cual estaba destinado el producto. Este tipo de inversión extranjera directa se volvió especial-

mente importante para el mercado norteamericano y, en menor medida, para el europeo occidental. Mientras que la inversión directa japonesa en Estados Unidos y Canadá durante el período 1951-1972 totalizó solamente U\$S 303 millones, hacia 1984 la inversión directa japonesa en Estados Unidos había alcanzado U\$S 16.5 miles de millones; en Europa Occidental, la cantidad era de U\$S 1.1 miles de millón (Fukushima, 1985, págs. 23-24). En los años ochenta, la inversión extranjera directa norteamericana y europea estaba motivada primordialmente por la declinación de los costos comparativos en los países de origen; la inversión extranjera japonesa en las otras economías avanzadas se realizó casi enteramente con la intención de sortear las barreras levantadas contra sus empresas extraordinariamente eficientes. En efecto, estas compañías japonesas se habían visto forzadas contra su propia voluntad a volverse multinacionales (Nussbaum, 1983, pág. 246).

La inversión extranjera directa japonesa generalmente ha sido "procomercial" y pensada para complementar su estrategia económica general. A través de la cooperación estatal y empresaria, facilita las exportaciones a mercados extranjeros y asegura el acceso a recursos e importaciones particulares. También ha sido motivada, en gran medida, por el deseo de evitar fricciones comerciales y de prevenir la erección de barreras proteccionistas en el exterior. El Japón ha visto la inversión extranjera principalmente como un instrumento para mantener y expandir su papel en la economía mundial emergente.

La penetración en la economía norteamericana y, en menor medida, en la de Europa Occidental por parte de las multinacionales japonesas, está transformando las relaciones de los países avanzados.¹⁴ A través del establecimiento de subsidiarias totalmente propias, la compra de acciones de firmas extranjeras —especialmente norteamericanas— y el establecimiento de sociedades accidentales en áreas tales como automóviles, acero y productos electrónicos, las inversiones japonesas han evolucionado rápidamente de áreas de simple fabricación, montaje y producción de componentes livianos, a áreas de producción de alta tecnología pesada que requieren economías de escala. Hacia mediados de los años ochenta, las empresas automotrices japonesas que fabrican sus productos en Estados Unidos, se han vuelto, como grupo, uno de los cuatro productores mayores de automóviles dentro del país. El extraordinario ritmo de crecimiento de la inversión japonesa en Estados Unidos, el espectro de productos comprendidos y el trasplante, dentro de la economía norteamericana, de los insuperables costos comparativos del Japón en nuevas técnicas de fabricación, han comenzado a tener un profundo efecto en la economía norteamericana y a dar surgimiento a profundas ansiedades. El gobernador de Colorado, Richard D. Lamm, ha hablado de un "colonialismo económico" por parte de los japoneses (*The New York Times*, 16 de septiembre, 1985, pág. D9).

En el momento en que escribo esto, las consecuencias de la trans-

¹⁴ La relación entre las multinacionales norteamericanas y japonesas es más vieja de lo que generalmente se supone (Wilkins, 1982).

ferencia del espectro total del dinamismo competitivo japonés dentro del mercado norteamericano, son en gran medida especulativas, pero sin embargo significativas. En primer lugar, las barreras comerciales contra las importaciones japonesas han tenido el efecto paradójico de intensificar la competencia dentro de la misma economía norteamericana, en la medida en que las empresas japonesas han saltado las barreras y han establecido plantas fabriles en Estados Unidos. Segundo, las barreras comerciales norteamericanas y el crecimiento de la cooperación empresarial norteamericano-japonesa puede desplazar y tener un efecto negativo en las ventas de Europa y los PRI en Estados Unidos, a menos que estos últimos sigan un camino similar al del Japón. Y tercero, importantes grupos norteamericanos están respondiendo negativamente a las "absorciones" japonesas en la economía norteamericana, especialmente en las sensibles industrias de alta tecnología; están mostrando todos los miedos manifestados anteriormente en Europa Occidental y los países menos desarrollados respecto de las multinacionales norteamericanas. El resultado de estos conflictivos acontecimientos en la economía Nichbei afectarán no sólo el futuro de la economía de Estados Unidos, sino la forma de la economía política internacional.

CONCLUSIÓN

La empresa multinacional y la producción internacional reflejan un mundo en el cual el capital y la tecnología se han vuelto cada vez más móviles, mientras la mano de obra se ha mantenido relativamente inmóvil. Los continuos cambios en los costos comparativos entre las economías nacionales, los avances en los transportes y las comunicaciones modernos y las políticas gubernamentales favorables, alientan a las empresas a radicar sus instalaciones productivas en las ubicaciones más ventajosas del globo. Algunas de estas ventajas incluyen la existencia de mano de obra especializada barata, la cercanía de los mercados y las ventajas impositivas. El resultado de esta internacionalización de la producción industrial ha sido la creación de una compleja red de relaciones vinculantes entre las naciones-Estado y las gigantescas empresas del mundo.

Las consecuencias económicas y políticas de la producción internacional y de la formación de alianzas económicas a través de las fronteras nacionales, se han convertido en tema de debates y especulación. Estos hechos hacen resurgir los temas clásicos debatidos por liberales, marxistas y nacionalistas en torno de la estabilidad del capitalismo internacional. ¿Representan estas alianzas transnacionales la posibilidad de ir más allá de la "ley de desarrollo desigual" o son simplemente alianzas temporarias que se disolverán con la persistencia del desarrollo desigual de las economías?¹⁵

¹⁵ Keohane (1984a, págs. 43-44) analiza este tema de creciente importancia.

Siguiendo la tradición de los liberales del siglo XIX, quienes alabaron el comercio como una fuerza en favor de la paz, algunos autores creen que el hecho de que Estados y empresas de distintas nacionalidades compartan la producción, crea lazos de interés mutuo que contrarrestan y moderan la tendencia histórica de que el desarrollo desigual de las economías nacionales tiende a generar conflictos económicos. Se aduce que si las empresas de las economías en decadencia pueden persistir en su papel de productoras industriales gracias a la inversión extranjera directa, serán menos aptas para resistir el surgimiento de nuevas potencias industriales. Así, algunos predicen que las multinacionales y sus aliados políticos defenderán la economía liberal mundial y se opondrán a las fuerzas del nacionalismo económico (Sen, 1984, págs. 241-45).

Otros observadores de la "internacionalización de la producción", que siguen las tradiciones leninistas y nacionalistas, son más escépticos y creen que estas alianzas entre el Estado y las empresas pueden fragmentar la economía mundial en bloques rivales y agrupamientos económicos. Por ejemplo, estas alianzas transnacionales no resuelven el problema del excedente de capacidad, la pregunta acerca de quién produce qué o el tema de cómo se compensará a los perdedores. Si no se resuelven estos temas, los escépticos creen que el Nuevo Multinacionalismo podría crear un mundo en el cual las empresas y sus aliados se comprometerían en lo que el anterior canciller de Alemania Occidental, Helmut Schmidt, llamó, en 1974, "la lucha por el producto global". Esta podría ser una frase apta para caracterizar al Nuevo Multinacionalismo.

Aún queda por demostrar si eran acertadas o no las predicciones de Kautsky o Lenin acerca de las posibilidades de la cooperación y el conflicto económico intracapitalista. Lo que puede decirse a mediados de los años ochenta es que la estabilidad de la economía mundial de mercado depende, en última instancia, de la calidad del liderazgo (hegemónico o pluralista), de la solución de los problemas del ajuste y de la creación de normas internacionales que tanto incrementen la estabilidad económica global, como garanticen a los Estados un grado adecuado de autonomía económica. Volveremos a considerar estos temas en el Capítulo Diez.

Al menos, la creciente movilidad del capital y la naturaleza cada vez más arbitraria de los costos comparativos han dado origen a una intensa competencia internacional por la inversión. A través de políticas impositivas, de la erección de barreras comerciales e inclusive de la creación de una fuerza de trabajo especializada y disciplinada (por ejemplo, la de Taiwán), los gobiernos intentan atraer inversiones empresariales e influir en la ubicación internacional de las actividades económicas. Las multinacionales de los diferentes países compiten para tener acceso a estas economías, dándole así a los Estados anfitriones alguna ventaja de negociación respecto de los términos de la inversión.

El resultado de estos acontecimientos es un modelo complejo de relaciones entre las empresas, los gobiernos de origen y los países anfitriones, que ha politizado cada vez más la inversión extranjera, tanto en el país de origen como en el exterior. A través de acciones individuales

y aliándose con los demás, cada agente intenta mejorar su propia posición. En la medida en que un gobierno consigue concesiones de las empresas, genera presiones contrarias en otros países. Como los gobiernos anfitriones intentan transformar los términos de inversión a su favor, crean preocupaciones en el país de origen en torno de posibles desequilibrios comerciales, pérdidas de empleos y plantas "que se fugan". Así, los grupos y los Estados intentan manipular a las empresas en favor de sus propios intereses particulares.

Los gobiernos y las empresas no tienen más remedio que aceptar este entorno internacional profundamente alterado, en el cual la radicación de las actividades económicas mundiales y los términos en los cuales se realiza la inversión extranjera directa, se han transformado en factores de vital importancia. ¿Qué países tendrán cuáles industrias y quién cosechará los beneficios? Las respuestas estarán determinadas parcialmente por el interjuego de las fuerzas del mercado, pues las empresas buscan los lugares menos costosos para su producción, pero también lo estarán por el poder y los intereses de los mismos participantes, que compiten por lograr ventajas individuales.

Capítulo Siete

EL TEMA DE LA DEPENDENCIA Y DEL DESARROLLO ECONÓMICO

El futuro de los países menos desarrollados es uno de los temas más urgentes de la economía política internacional de nuestro tiempo, y la resolución de este tema afectará profundamente el futuro del planeta. El intenso deseo de la mayor parte de la humanidad de superar su pobreza abrumadora y unirse al mundo desarrollado, es un rasgo determinante de la política internacional. Sin embargo, en estas décadas finales del siglo XX, existe un agudo debate en torno de las causas y las posibles soluciones de este problema.

La pobreza siempre ha sido la carga de la mayor parte de los miembros de la raza humana. Sin embargo, ha ocurrido lo que cabría denominar una revolución en lo que se refiere a la significación política y moral de este tema, y este cambio ha convertido a la inmensa brecha que separa a la rica mitad norteña del globo, del sur, en gran medida empobrecido, en un tema nuevo y explosivo. Algunas de las razones de este cambio histórico revisten especial importancia para explicar la actual significación política internacional del empobrecimiento de las masas.

La condición de la pobreza es menos tolerable que en el pasado, debido a la existencia de las comunicaciones al instante. La radio a transistores y el aparato de televisión han hecho que hasta la gente que vive en los lugares más remotos del globo sea consciente de la riqueza de los otros y de los beneficios del progreso material. Actualmente, sociedades enteras quieren aquello a lo que antes sólo los ricos podían aspirar. Las naciones avanzadas le han enseñado al resto del mundo que es posible salir de su condición y esto ha hecho que el deseo del crecimiento económico, de la modernización y de la rápida industrialización, se haya convertido en la ideología universal de las élites políticas de todos los países.

Además, la sociedad ya no ve más a la pobreza como algo natural, un castigo divino o el propio Karma. Como por lo general la gente cree que la pobreza y sus consecuencias están creadas por el hombre, aquella se ha vuelto inaceptable. El progreso y el efecto demostrativo de los países desarrollados, así como la inmensa distancia que aún les queda por recorrer a la mayoría de los otros países, sólo refuerzan la conciencia, de manera tal que cada vez menos gente se resigna a ser pobre y aceptarlo como su destino (Hirschman, 1981, cap. 3). La revolución de las crecientes expectativas se ha convertido en un rasgo universal de nuestro tiempo y es casi una ley del comportamiento humano que el creci-