

MARIO

MATUS BAEZA

MARK

UNGER

EDITORES

**DERECHO DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO (OMC)**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Derecho de la Organización Mundial del Comercio (OMC) / Daniela Alfaro [y otros] ; editores Mario Matus Baeza y Mark Unger - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2016. -- Colección en Derecho Económico Internacional.

1108 páginas; 24 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN: 9789587725285

1. Organización Mundial del Comercio 2. Derecho comercial internacional 3. Tratado de libre comercio 4. Relaciones comerciales I. Matus Baeza, Mario, editor ; Unger, Mark, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título IV. Serie.

341-59

SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP

Agosto de 2016

ISBN 978-958-772-528-5

© 2016, MARIO MATUS BAEZA Y MARK UNGER (EDS.)

© 2016, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: agosto de 2016

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 2

Bases económicas del libre comercio

ALBERTO TREJOS

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué es el comercio tan importante y, a la vez, tan controversial? ¿Cuáles son las políticas que un país puede aplicar específicamente en relación con el comercio, y sus efectos más importantes? ¿De qué manera ayuda o perjudica el intercambio internacional al bienestar de las naciones? ¿Cuáles son sus consecuencias económicas, sociales y ambientales?

Responder estas preguntas es el propósito esencial de este capítulo, para poner en su debido contexto la importancia del tema de este libro: el Derecho internacional sobre comercio.

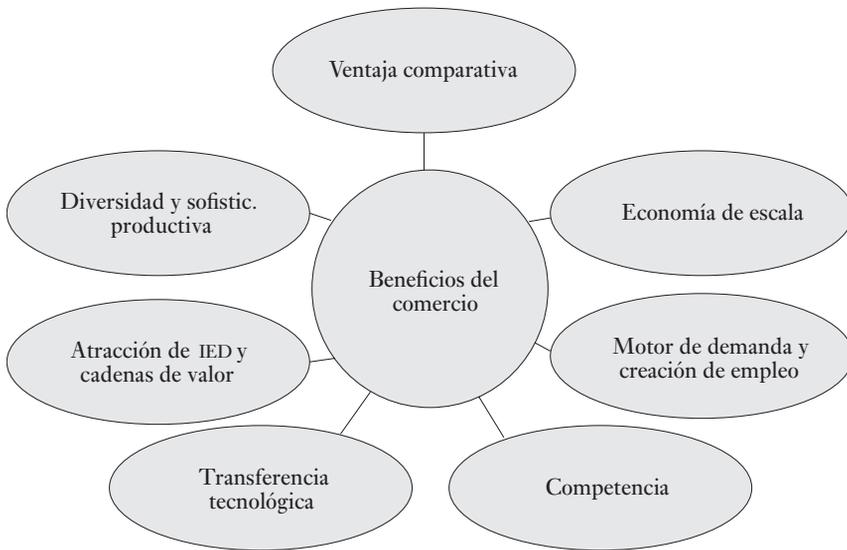
El capítulo está estructurado en dos partes: la primera trata sobre las principales razones, en teoría y en la práctica, por las que el comercio internacional puede ser beneficioso o perjudicial para el desempeño económico de una nación, y el bienestar de sus ciudadanos; la segunda se refiere a los instrumentos públicos ante el comercio y enumera el arsenal de herramientas con que cuenta el Estado para influenciar su comercio internacional.

II. ¿POR QUÉ COMERCIAN LOS PAÍSES?

I. LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

La principal razón por la que los pueblos y las naciones se benefician del comercio —y por la que los empresarios lo encuentran rentable— se relaciona con uno de los conceptos más antiguos y bien arraigados de la ciencia económica: la *ventaja comparativa*. Los países tienen diferencias entre sus capacidades productivas, que orientan el aparato productivo de cada uno hacia la especialización en ciertos bienes. El intercambio permite seguir esa orientación, y con ello la mayor eficiencia del uso de recursos productivos¹.

¹ La idea básica de la ventaja comparativa es tan antigua como la filosofía. Entre los intentos tempranos de articularla con precisión destacan las obras de ADAM SMITH del año 1776: SMITH, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* y, especialmente, de DAVID RICARDO del año 1822: RICARDO, *An Essay on the Influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock*.



Más formalmente, la producción de cualquier bien o servicio utiliza factores productivos (el talento y esfuerzo de diversos tipos de trabajadores, distintas máquinas y herramientas, infraestructuras, varios recursos naturales) que, en general, tienen usos alternativos en la producción de otros bienes o servicios. Así, una unidad extra de una cosa tiene un *costo de oportunidad*, es decir, las unidades extra de otros bienes o servicios que podrían haberse producido en su lugar.

Como las condiciones productivas (geográficas, humanas, tecnológicas, etc.), y las dotaciones de factores productivos varían de país en país, es muy posible que dicho costo de oportunidad varíe según la localización. Hay una cierta eficiencia en producir cada cosa donde su costo de oportunidad sea menor.

Ejemplo: En mi finca en Guatemala puedo sembrar café o uvas; lo mismo en mi finca en Argentina. Por razones de topografía y humedad, en Guatemala puedo obtener cinco quintales de café en la misma tierra en la que podría extraer una tonelada de uva; en Argentina, puedo obtener solo medio quintal de café en una tierra que produciría una tonelada de uva. Es eficiente producir, entonces, en la medida de lo posible, todo mi café en Guatemala y toda mi uva en Argentina. Imaginemos que no, y que desvíe a la uva un lote de mi tierra guatemalteca, y al café un lote de mi tierra argentina. Supongamos que ambos lotes podrían usarse para producir dos toneladas de uva. En términos de uva, la producción no se afecta por

dicha desviación: en Guatemala produce dos toneladas de uva más que antes, y en Argentina dos toneladas menos. Pero la ineficiencia de esta desviación se revela en la cosecha de café, pues en Argentina solo obtuve un quintal, y dejé de producir diez quintales en Guatemala, con una pérdida neta de nueve.

El problema es que, en ausencia de comercio, especializarse de esta manera en la producción requiere también especializarse en el consumo, y las personas somos reticentes a ello porque nuestras necesidades y aspiraciones son diversas. Si comerciamos, podemos exportar parte de aquello en que nos especializamos e importar parte de aquello en que no lo hicimos y así obtener las ventajas de la especialización en la producción, sin sufrir las desventajas de especializarse en el consumo².

El menor costo de oportunidad en la producción de una cosa en relación con otra proviene, a menudo, de que en un país hay abundancia en la disponibilidad de un recurso productivo que es más importante en uno que en otro producto. El comercio resultante se vincula, entonces, con las diferencias en la *dotación de factores*. En otros casos, la diferencia en el costo de oportunidad se vincula con la tecnología, las condiciones naturales y otras características. En ambas situaciones el resultado es el mismo. Si hay que sacrificar menos unidades de B para producir una unidad de A aquí que en el extranjero, entonces la ventaja comparativa que se tiene aquí en A (o en el extranjero en B) hace que haya eficiencias asociadas con producir más A de lo que necesitamos. Así, venderemos una parte y utilizaremos dichos los recursos para comprar B. La misma idea, en la otra dirección, hace que el extranjero exporte B e importe A. El comercio así definido genera ganancias para ambas partes.

Todo país tiene ventaja comparativa en algunos productos, independientemente de sus condiciones. Supongamos que el costo de oportunidad de producir acero en Luxemburgo es de cuatro toneladas de trigo por cada tonelada de acero producida. Ese mismo costo de oportunidad en Congo será un número mayor o menor que cuatro. Si es menor, entonces las ventajas comparativas de Congo estarán en el acero; si es mayor, entonces el costo de oportunidad de la tonelada de trigo será

2 La especialización no va a ser completa, ni en la teoría ni en la realidad. Un país tendrá ventaja comparativa en muchos bienes y servicios. Además, el resultado –a la vez eficiente y esperable del mercado– será que se especialice al punto que importará aquellos bienes en que no tiene ventaja comparativa, pero no dejará de producir por completo algunos de ellos.

de $\frac{1}{4}$ de tonelada de acero en Luxemburgo, y menos de $\frac{1}{4}$ de tonelada en Congo, así que las ventajas comparativas de Congo estarán en el trigo.

Nótese que para la afirmación anterior no es necesario mencionar en cuál de los dos países es mayor la productividad de acero o de trigo. Es imaginable que las empresas luxemburguesas, por razones de competitividad y tecnología, sean capaces de producir más que las congoleñas por trabajador, o por dólar invertido, en ambos productos. Por otra parte, siendo el Congo tan grande y Luxemburgo tan pequeño, es claro que la producción potencial (o real) total de Congo sea superior en ambos productos. Pero ni el tamaño ni la productividad son directamente relevantes en esta cuestión: solo es el costo de oportunidad. Y si este es menor para un producto en uno de los países, tiene que ser, necesariamente, menor para el otro producto en el otro país.

Las capacidades de consumo para un país determinado serán mayores, por lo tanto, si se especializa de acuerdo con su ventaja comparativa y extrae las ganancias del comercio. Eso no significa que estará mejor que otro país; simplemente, que estará mejor que sí mismo si no comerciara.

¿Por qué dirigirían los empresarios sus recursos hacia la producción del bien en que se tiene ventaja comparativa? Porque es rentable hacerlo así. No es la conveniencia nacional, sino el afán de lucro lo que los orienta. Pero el sistema de precios, al comunicar eficazmente la escasez relativa y el costo de oportunidad de las distintas cosas, hará que la rentabilidad y la conveniencia coincidan. Si el precio relativo de un producto en términos de otro es mayor que su costo de oportunidad, es rentable reorientar recursos a producirlo. Puede argumentarse convincentemente que, en equilibrio en un mercado integrado, el precio relativo entre dos productos será intermedio entre los diversos costos de oportunidad entre ellos en diversos países. Por lo tanto, en cada país los empresarios tendrán incentivos individuales a reasignar recursos hacia el bien en que el país tiene ventaja comparativa.

Más allá de la posibilidad de explotar sus ventajas comparativas, países pequeños a veces encuentran beneficios del comercio a través de las economías de escala. ¿A qué nos referimos? Existen múltiples razones físicas, biológicas y tecnológicas para esperar que en muchos procesos de producción —y en especial en aquellos que involucran actividades muy repetitivas, grandes inversiones de entrada, o el manejo de materiales y energía en gran escala—, se dan rendimientos crecientes a escala: el costo por unidad producida es

menor cuanto mayor sea el volumen de producción. En esas circunstancias, es fácil imaginar que, en ausencia de comercio, los países con un mercado doméstico pequeño tengan que autoproverse de esos productos con escalas de operación pequeñas y, por ende, costosos e ineficientes.

Un mismo país puede beneficiarse del comercio en dos formas: (i) adquiriendo algunos de esos productos a costos más bajos de otros que los producen en gran escala y (ii) produciendo para el mercado internacional los productos que el mercado nacional no hubiera permitido alcanzar volúmenes eficientes de operación.

Un argumento conexo es el que se relaciona con la competencia. Cuando en un producto existen economías de escala u otras barreras de entrada que impiden que haya un número suficiente de productores, es común que el poder de mercado se concentre en unas pocas firmas, que extraigan para sí parte del excedente del consumidor, los que sufrirán las consecuencias de la ausencia de competencia. En esas circunstancias, la participación en el mercado local de oferentes externos puede suplir de la competencia necesaria para reducir los precios y permitir a los consumidores un mejor resultado, y a la sociedad una asignación más eficiente de los recursos.

Los argumentos mencionados antes (ventaja comparativa, economías de escala y competencia) son los más fáciles de modelar y argumentar de manera abstracta, y por lo tanto son así referidos en la literatura académica. La evidencia empírica que sostiene su validez en la vida real es abrumadora.

2. OTRAS RAZONES PRÁCTICAS

Hay razones adicionales por las que una economía se beneficia del comercio. La experiencia práctica sugiere que existen otros argumentos relevantes, que se resumen a continuación.

2.1. EL BALANCE DEL CRECIMIENTO Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

El mundo sufre hoy las consecuencias de las crisis financieras y fiscales que sufrieron los países desarrollados al final de la primera década del milenio. Los descalabros fiscales, cambiarios e inflacionarios habían sido frecuentes en América Latina y otras partes del mundo en desarrollo; episodios que son muy costosos y dolorosos para las poblaciones involucradas. De hecho,

no en vano nos referimos a los años ochenta como la *década perdida* en América Latina.

Para evitar ese tipo de problemas, es importante que la política económica se conduzca con prudencia, en especial en lo que se refiere a las finanzas públicas, la emisión monetaria y la velocidad con la que se permite crecer la demanda doméstica.

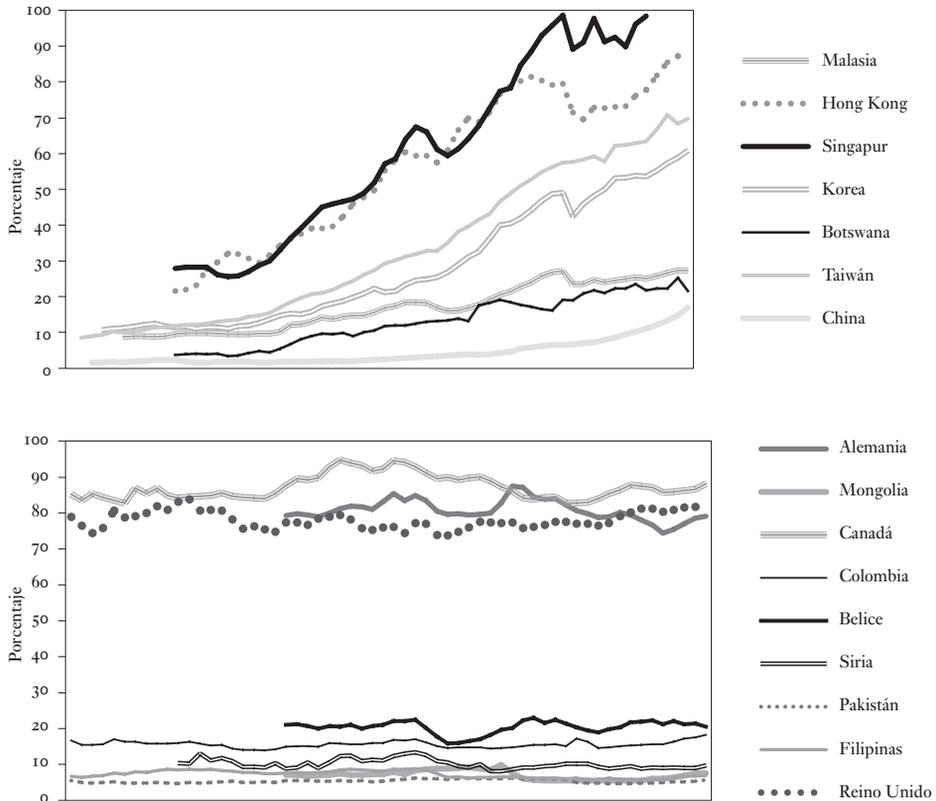
Una economía cerrada, en la cual la demanda interna crece demasiado rápido, será propensa a sobresaltos de tipo macroeconómico. Si se quiere evitar volatilidades y crisis financieras y se abstiene del comercio internacional, la consecuencia será que limitará la velocidad a la que puede crecer. Lo mismo no es cierto para una economía abierta, que comercia ávidamente, pues esta podrá aspirar a tener la estabilidad que viene de mantener la demanda interna bajo control, a la vez que las exportaciones crecen a una tasa más alta, permitiéndole a la producción total (que se divide entre exportaciones y demanda interna) a crecer también a una tasa más acelerada.

Aun cuando no hay consenso en la literatura académica, la relación empírica entre el comercio y el crecimiento económico es muy fuerte. Las razones son complejas, y se asocian con los incentivos a la acumulación de recursos, la transferencia tecnológica y la dinámica del mercado en economías más abiertas, que las ayuda a crecer más. En particular, el comercio parece ser particularmente importante en aquellos pocos países que han logrado dar un salto importante en la posición relativa de su ingreso por habitante. Los gráficos 1 y 2 ayudan a ilustrar este punto, pues muestran el ingreso por habitante (como proporción del ingreso por habitante de los EE.UU.) para un conjunto de países, para 1950–2008^[3]. La gran mayoría de los países del mundo se comportan de manera semejante a la muestra en el gráfico 1: crecen a lo largo de este período, pero no más ni menos que los demás, y se agrupan en dos conjuntos: uno de naciones desarrolladas, con 70% o más del ingreso del país más rico, y otro de naciones en diversos grados de subdesarrollo, con 30% o menos. Muy pocos países están en el medio; entre ellos, destacan aquellos casos de éxito como los mostrados en el gráfico 2, que crecen a tasa significativamente más rápida que los demás y pasan, en

3 Penn World Tables. Esto implica que se realizan modificaciones para que los datos de diversos países correspondan a una misma metodología, y que la unidad de medida es el ingreso corregido por Paridad de Poder de Compra (PPP), por lo que diferencias en el valor de la moneda no sesgan la comparación. Disponible en http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

poco tiempo, del segundo al primer conjunto. Una de las características principales que se pueden asociar con esos países exitosos es que tienden a ser participantes muy activos del comercio internacional.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LAS NACIONES
EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS



2.2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, CADENAS DE VALOR Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

La inversión extranjera directa ocurre cuando una empresa establece una operación productiva en un país que no es su domicilio o base principal. Hay muchas razones por las que podría hacer eso (para vender en ese país, para alcanzar un recurso nacional específico, para aprovechar el menor costo de un factor productivo), pero a menudo la principal razón es que la empresa

cree que hay eficiencias en utilizar este país como punto de exportación de ciertos productos para ciertos mercados. Cuando esa es la razón, el comercio está íntimamente ligado a la inversión. En esos casos tiende a haber ciertas ganancias para el país receptor de la inversión —y también para el país emisor, lo que no es tan relevante para nuestros propósitos— vinculados con la transferencia tecnológica, al aprendizaje y adquisición de habilidades y experiencias que por parte de sus trabajadores y las contrapartes locales. Si en el país potencialmente receptor de la inversión es difícil o caro exportar —o importar los insumos que requiera esta empresa para producir—, entonces la inversión y sus beneficios, no se producirán.

Cuando el comercio se asocia con la inversión extranjera directa, permite la participación de la producción nacional en cadenas globales de valor competitivas. El concepto de cadena de valor se refiere a la tendencia en la industria manufacturera de separar procesos productivos que históricamente habían estado integrados (como por ejemplo la producción de las diversas partes de un mismo producto terminado), creando espacio para ciertas empresas con capacidades especiales en alguno de estos procesos para especializarse en él, y convertirse en un proveedor global altamente competitivo del mismo. Los niveles de productividad y rentabilidad, y la calidad del empleo, que se pueden asociar con este tipo de fenómeno, son muy atractivos.

2.3. SOFISTICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN

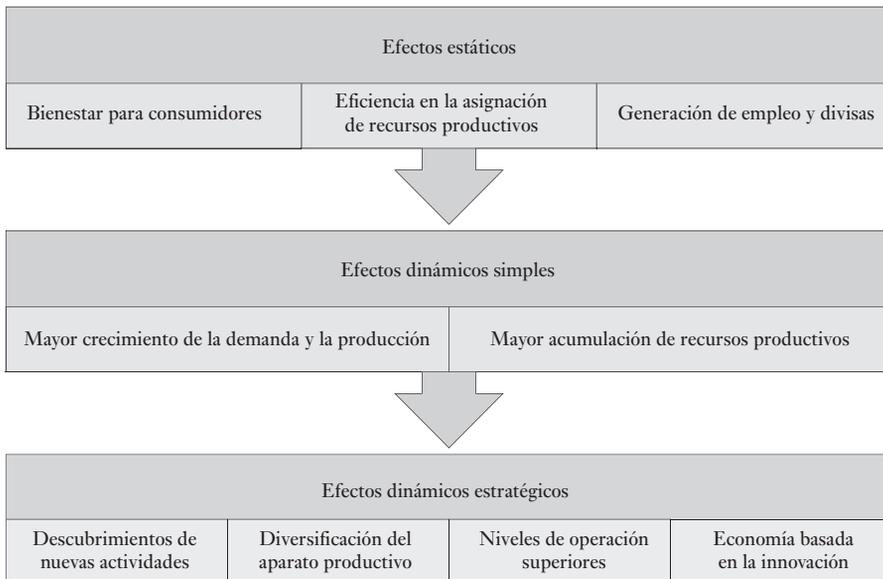
En países pequeños con una tradición de ser economías muy cerradas, es frecuente que su comercio esté concentrado en unas pocas cosas. Al imponer enormes barreras (logísticas, fiscales y administrativas) al comercio, solo una parte muy pequeña de sus productos tienen una ventaja comparativa tan manifiesta que logran ser comerciados, superando dichas barreras⁴. Además, ventajas comparativas tan marcadas tienden a ocurrir por razones climáticas

4 Imaginémoslo que las empresas de un país, en una determinada actividad fabril, pueden realizar su proceso de fabricación muy eficientemente, utilizando 25% menos insumos que cualquier otro competidor mundial. Esto significa que normalmente el país tendría ventajas comparativas en esa actividad, en la que sería exportador neto. Sin embargo, en el país se cobra por esos insumos 100% de arancel. Al ver el efecto neto de esta ventaja real en productividad y esta desventaja financiera en condiciones fiscales, la producción de las empresas locales es 50% más cara en insumos que la de los competidores extranjeros, y las exportaciones no se materializan. Cuando una economía

o geológicas (factores en los que hay enormes contrastes entre naciones), con lo cual esos pocos productos tienden a ser, además, relativamente no muy sofisticados en términos de la tecnología y el capital humano utilizados en su producción. Quizás el país tenga ventajas comparativas potenciales en muchas otras actividades, pero estas no lograrán materializarse por la política comercial. Por tanto, permitir el comercio no solo generará los beneficios enumerados precedentemente, sino que, además, permitirá que esa multiplicidad de productos con ventajas comparativas reales –pero no tan extremas– devenga también en productos de exportación.

De lo anterior se puede concluir que hay una serie de beneficios al comerciar y que en el sistema de mercado, en ausencia de distorsiones e intervención pública, el empresario tendrá los incentivos necesarios para realizar ese comercio y generar esos frutos. Pero las distorsiones se dan. De hecho, existe mucha intervención pública en el comercio, utilizando los instrumentos que se describen en la próxima sección.

BENEFICIOS DE UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL QUE LLEVE A UN COMERCIO ABUNDANTE Y CON BAJAS BARRERAS Y RESTRICCIONES



es muy cerrada (aranceles muy altos, por ejemplo) serán muy pocas las actividades que logren sobreponerse a esa desventaja, y las exportaciones estarán muy concentradas en pocos productos.

3. ALGUNAS RAZONES PARA LA PROTECCIÓN COMERCIAL

Más allá de los beneficios del comercio, existen algunas razones por las que un país puede escoger mantenerse más cerrado al comercio, al menos en relación a algunos productos en particular. Se ha abusado de estos argumentos en el pasado —pues nunca faltan empresas que ganan con mercados aislados de la competencia internacional— pero aun así merecen una enumeración, aunque no sea exhaustiva.

3.1. INDUSTRIA NACIENTE

En algunas actividades, las empresas adquieren productividad rápidamente conforme acumulan experiencia. En esos casos, una empresa doméstica que podría llegar a ser competitiva y exportadora a largo plazo (y con ello no necesitar que le protejan su mercado doméstico para subsistir) quizás no pueda empezar ese proceso, porque en su etapa inicial no cuenta con la experiencia ni la productividad necesaria para poder competir con un proveedor internacional. En tales casos, si se impide transitoriamente la importación —mientras las empresas locales adquieren experiencia— se puede desarrollar un sector que, eventualmente, no necesitará de esa protección.

3.2. INDEPENDENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL

En algunas actividades, la productividad puede no ser el único factor para determinar si un producto debe ser producido localmente o importado. Por ejemplo, un país preocupado por una eventual guerra podría preferir producir su propio armamento, o su propia energía, aun cuando sepa que otros pueden hacerlo más eficientemente, porque en condiciones de guerra no podría importar los pertrechos necesarios.

3.3. TEMAS FISCALES

Algunas de las barreras más comunes al comercio, como veremos en la próxima sección, son impuestos que generan un ingreso al Estado. En algunos países, la capacidad administrativa para cobrar otros tributos puede ser muy limitada; de hecho, hay países que no cuentan con un sistema de impuestos internos. Asimismo, puede que haya productos importados que

se desee gravar especialmente, por razones distributivas, o de distorsiones de mercado; típicamente, los bienes calificados de suntuarios. También puede ser eficiente y sustituto de la competencia, el gravar con un arancel las ganancias extraordinarias de un proveedor con poder monopólico.

III: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA QUE AFECTAN EL COMERCIO INTERNACIONAL

El tema de este libro es la política comercial, y la naturaleza de los acuerdos internacionales existentes mediante los cuales los países condicionan recíprocamente el uso de las medidas de política comercial. Procede ahora enumerar las maneras como el gobierno puede realizar estas políticas y afectar con ello el resultado del comercio.

I. ARANCELES

El instrumento de política comercial por excelencia es el cobro de impuestos en aduanas a los productos extranjeros⁵. Se les llama aranceles, y se cobran en diversos lugares y adquieren variadas formas, siendo la más común el arancel *ad valorem* (el impuesto es un determinado porcentaje del valor de la importación) o el arancel fijo (se cobra como impuesto un determinado monto por unidad del producto importado).

En algunos lugares, en especial en economías muy pobres, el principal propósito del arancel es simplemente su aporte fiscal: es un impuesto más, y además uno fácil de cobrar, que recauda la tesorería del Estado. Pero en la mayoría de las naciones ese no es el caso, pues el peso de la recaudación arancelaria en la recaudación total del fisco es relativamente bajo, y su propósito central es otro: afectar el precio de los productos importados con respecto a los domésticos.

5 En muchos países, las aduanas son un punto importante de recaudación de impuestos que no son aranceles. Por ejemplo, en países donde existe un impuesto de ventas, es común que una parte de ese tributo se cobre por adelantado en la aduana. Sin embargo, ese impuesto no es un arancel, y no constituye un instrumento de política comercial, porque si el mismo producto fuera producido domésticamente también estaría gravado. Un arancel es un impuesto que afecta únicamente al producto importado.

Al volver el producto importado más caro, el arancel tiene un efecto de “proteger” al productor doméstico de la competencia, pues este puede vender en el mercado doméstico a un precio que incluirá el arancel. La empresa que tal vez no puede competir con el costo de su rival extranjero en el mercado internacional, sí podrá competir si ese costo es inflado por el arancel. Esa es la razón por la que es tan difícil la discusión arancelaria en algunas ocasiones: algunas empresas simplemente no podrían sobrevivir a la competencia si no les protegiera el arancel.

Por lo anterior, el arancel distorsiona la asignación de recursos de la sociedad, permitiendo que se produzcan bienes donde no hay ventajas comparativas, e impidiendo producir otros donde sí las hay. Esta distorsión causa dos pérdidas importantes: una ineficiencia productiva y una ineficiencia en el consumo. La ineficiencia productiva es la que ya hemos referido, en el sentido de que los empresarios escogerán qué y cuánto producir respondiendo a precios que no reflejan realmente el costo de oportunidad de las cosas. Percibirán como artificialmente valioso (y producirán más) el bien en que no se tiene ventaja comparativa (y cuyo precio está inflado por el arancel), mientras que percibirán como artificialmente abundante y barato (y producirán menos) el bien en que sí se tiene ventaja comparativa (cuyo precio no se afecta por los aranceles, porque es un producto exportable, no importado). La ineficiencia en el consumo estará vinculada a que el consumidor asignará su presupuesto de compras a diversos rubros de manera incorrecta, pues reorientará su consumo del producto importado al exportable.

2. OTROS IMPUESTOS O SUBSIDIOS

Al igual que un producto importado puede pagar un arancel o impuesto de entrada al ingresar al territorio nacional, de la misma manera un exportado puede pagarlo al salir. Ese tipo de impuesto es común en algunos países donde la exportación de un producto en particular pesa mucho en la economía como un todo, o donde refleja utilidades anormalmente altas o el uso intensivo de un recurso natural escaso. Los impuestos a las exportaciones generan un incentivo que también distorsionan la economía de una forma bastante análoga al impacto de un arancel a las importaciones.

El gobierno puede optar por subsidiar una importación o exportación, transfiriendo dinero a la empresa que la realiza en vez de cobrarle un impuesto. Los subsidios a las exportaciones son comunes, sobre todo para los

productos agrícolas de ciertos países, y son objeto de controversia y negociación en la Ronda Doha. Estos subsidios también crean una distorsión que cambia ineficientemente la asignación de equilibrio de recursos en el mercado, de manera análoga pero en dirección opuesta a la de un arancel.

3. CUOTAS Y AFINES

Llamamos cuota a un límite cuantitativo del monto que se puede importar de un determinado producto, prohibiendo la entrada a cualquier precio de un monto adicional. Si la cuota es relevante (eso es, si pone un límite inferior al monto que el mercado iba a importar naturalmente) su efecto es similar al del arancel: el producto se hace más escaso y por lo tanto más caro, con la consiguiente protección al productor nacional, y distorsión al mensaje que conducen los precios. De hecho, para cada tamaño de cuota existe una tasa de arancel equivalente, que generaría exactamente el mismo efecto. La diferencia está en que cuando el precio internacional del producto varía, el volumen importado bajo el arancel también cambia, mientras que el tamaño de la cuota se mantiene igual.

3.1. ARANCEL-CUOTA

Es común además que existan combinaciones cuota-arancel, que especifican que las primeras unidades de un producto, hasta cierto monto, pagan una tasa de arancel menor, y conforme se van superando determinados montos las tasas de arancel a aplicar, van subiendo.

3.2. RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES

En algunos casos, el gobierno puede poner un límite a las exportaciones, análogo a una cuota. Esto puede hacerse por razones estratégicas (preventivamente si se cree que el gobierno del país importador puede poner un arancel o cuota aun más estricta), o para evitar que un producto escasee en el mercado local. Más importante, en el caso de gobiernos que tienen una participación elevada en la oferta global de un producto, y sobre todo si la elasticidad de la demanda por este es muy baja, esta restricción puede actuar como una manera de subir el precio del producto en el mercado internacional.

4. BARRERAS NO ARANCELARIAS

Existen muchas funciones del Estado que le obligan a aplicar ciertos procedimientos e inspecciones, o requerir ciertas pruebas y documentación, a los productos en las aduanas. Por ejemplo, es obligación del Estado verificar que todos los bienes alimenticios en el país cumplen con reglas de inocuidad y calidad, y tienen etiquetados adecuados. Si bien esas verificaciones pueden ocurrir en fábrica en el caso de los productos elaborados domésticamente, tienen que ocurrir en aduana en el caso de los que vienen del exterior. Otras normas técnicas, reglas de calidad, precauciones sanitarias y fitosanitarias, reglas de defensa del consumidor, registros para productos peligrosos, y muchos otros, también requieren aplicación en aduanas.

La simple aplicación de estas reglas y procedimientos, aun cuando encarezca o retrase el comercio, no constituye política comercial. Pero en algunas ocasiones, los procedimientos son excesivos o innecesarios, o se diseñan en formas que les hacen más onerosos, prolongados o difíciles de cumplir, con el único propósito de reducir o eliminar las importaciones resultantes. Sus objetivos son simplemente comerciales.

5. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

En los últimos años, se ha generalizado la negociación y ratificación de acuerdos internacionales que vinculan a dos o más países en relación con su política comercial. Por lo general, el propósito de estos acuerdos es que las partes se den recíprocamente acceso preferencial de mercados, promoviendo un mayor volumen de comercio. Acuerdan que todos los instrumentos mencionados en esta sección se apliquen de manera diferente entre las partes que en relación con otros países.

CONTENIDO DE UN ACUERDO COMERCIAL

Compromiso de reducir en cierto plazo y forma barreras específicas al movimiento de bienes, servicios e inversión.

Reconocimiento, homologación o tratamiento de reglas que de otra forma se vuelven un obstáculo al comercio, o lo hacen desigual.

Un procedimiento jurídico, vinculante, procesal y soberano para resolver las diferencias que surjan sobre el cumplimiento del acuerdo en sí.

6. POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE PROVISIÓN DE SERVICIOS

Obviamente, cualquier país toma en cuenta muchos otros factores, aparte del comercio, a la hora de determinar su política migratoria. Dicho esto, la política migratoria puede constituirse en parte de la política comercial, en varios sentidos. El más simple es que el movimiento de bienes a menudo requiere, para ser facilitado, del movimiento de algunas personas (vendedores, personal técnico, personal encargado del transporte, etc.) y, en el límite, las restricciones migratorias a las que se les somete se pueden convertir en una dificultad para el comercio.

El tema se hace más importante también en el caso de la provisión de servicios. Obviamente, existen diversos tipos de servicios⁶. Algunos de ellos requieren que sea el cliente quien viaja al país del proveedor (como el turismo), otros que no necesitan que ambos estén en el mismo lugar (como los seguros o la programación de computadoras), y otros en los que el proveedor es quien debe viajar, o incluso instalar operaciones permanentes, en el país del cliente. Las reglas relacionadas a la instalación de empresas extranjeras en el territorio nacional, su operación en determinados mercados, o al ingreso de las personas, se convertirán en políticas determinantes para el comercio de los servicios relacionados.

La regulación a la instalación de empresas en general puede tener impacto sobre el comercio. A menudo, quienes exportan desde un país son empresas o individuos de otro país, y puede ser difícil (por barreras tecnológicas, contractuales o de acceso real a los mercados) que su lugar lo asuman empresas locales. Ciertas políticas pueden tener un impacto comercial al influir en el flujo de ingreso y capitalización de este tipo de empresas, haciéndolo más fácil o difícil.

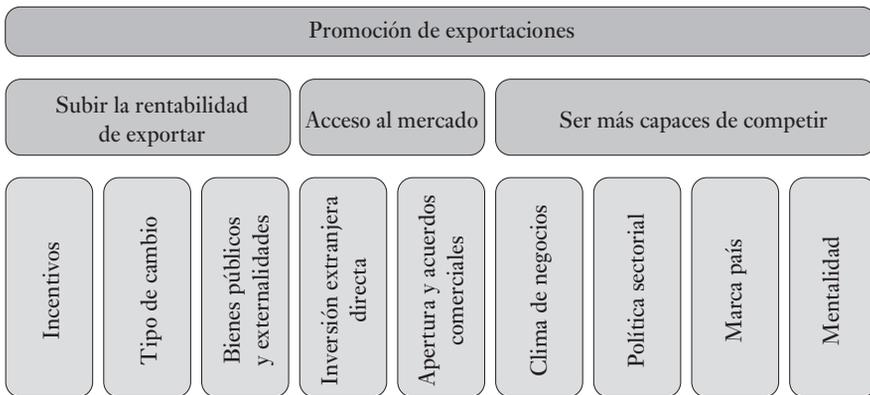
7. POLÍTICAS PRODUCTIVAS E INDUSTRIALES, INCLUYENDO EL FOMENTO EXPORTADOR

La mayoría de los instrumentos de política comercial mencionados hasta ahora se asocian con el grado con el que el Estado permite que sus impues-

6 Ver Capítulo 19.

tos o prácticas se constituyan en barreras al comercio internacional. Una economía con menores barreras tendrá más comercio, con los resultados que ello implica. Otro aspecto importante del accionar del Estado corresponde a aquellas políticas industriales mediante las cuales afectará el desempeño de las empresas en actividades específicas. Ejemplo de ello son las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, con las que tratará de afectar el desempeño de las empresas nacionales en el mercado internacional, así como el flujo de inversiones de otros países hacia el territorio nacional. No procede referirnos a estos temas excepto para señalar que estas políticas, directa o indirectamente, tendrán un efecto sobre el comercio del país que las aplica.

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS PARA PROMOVER EXPORTACIONES



IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El aprovechamiento de las ventajas comparativas, y de las economías de escala, son fuerzas muy importantes para la asignación eficiente de los factores productivos y la consecución de mayores niveles de bienestar económico. Más allá de estos efectos *estáticos* del comercio internacional, existen efectos *dinámicos* indudables. Aun cuando la teoría económica no termina de explicar completamente la relación entre el comercio y el crecimiento, queda poca duda de que dicha relación existe.

Lo anterior no implica que el Estado deba abstenerse totalmente de utilizar los instrumentos de política económica, y permitir que los incentivos

de mercado abierto determinen los resultados económicos en su totalidad. Existen una serie de distorsiones e ineficiencias inherentes al sistema económico que justifica, en ocasiones, la intervención agresiva del estado. Estas ocasiones son excepcionales, y quizás deben tratarse como tales, pero existen.

El alcanzar mayores niveles de exportación e importación gracias a políticas que establecen pocas barreras comerciales e inducen al comercio es, casi siempre, una buena noticia para la economía.

¿Y qué pasa con los otros objetivos de la sociedad? ¿Nos hace el comercio más o menos equitativos? ¿Ayuda o perjudica a la sostenibilidad ambiental?

Uno de los impactos de la explotación de ventajas comparativas es que se cambia la remuneración de los distintos factores de la producción. En particular, aquellos factores productivos que existen en relativa abundancia en un país, y que determinan los productos en los que se tendrá ventaja comparativa, serán mejor recompensados en términos reales cuanto más libre sea el comercio, mientras que los factores productivos que sean más escasos en el país que en el resto del mundo tendrán más bien una remuneración real menor. Esta fuerza, que es cuantitativamente importante, puede llevar a mayores o menores niveles de equidad dependiendo de los factores en consideración⁷.

Adicionalmente, es común que sean los grupos más poderosos de la sociedad los que logren que su rentabilidad se incremente con el proteccionismo. Además, la ausencia de competencia del resto del mundo puede aumentar el poder de mercado de empresas monopólicas y oligopólicas. Estos dos argumentos también apuntarían a que una sociedad que comercia mucho será más igualitaria. Por el contrario, los ajustes vinculados con la apertura de la economía o con las oscilaciones de precios internacionales en una economía abierta, pueden ser traumáticos y generar consecuencias sociales significativas.

En la relación entre el comercio y la sostenibilidad ambiental, también la evidencia es mixta. Una asignación de recursos más eficiente, como la que ocurre cuando las ventajas comparativas pueden explotarse a cabalidad,

7 Este argumento proviene del trabajo de STOLPER y SAMUELSON, *Review of Economic Studies*, núm. IX, noviembre de 1941, pp. 58 ss. En el caso de un país en desarrollo, cuyos factores relativamente abundantes estarán en parte relacionados con el trabajo de menor calificación, el comercio puede llevar a menores niveles de equidad por este efecto. Mientras tanto, en países cuya ventaja comparativa proviene de una abundancia en trabajo calificado, o en bienes de capital, el mismo argumento llevaría a asociar al comercio con más inequidad.

permitirá economizar en tierra, energía y materiales, y por lo tanto debería asociarse con mayor sostenibilidad ambiental. Por otro lado, es frecuente que en países en desarrollo las preocupaciones del mercado internacional por el impacto ambiental de la producción influyan para bien las prácticas ambientales de los productores, mucho antes de que lo hagan las exigencias políticas o del mercado interno. Por otra parte, el comercio internacional requiere transporte internacional que deja una huella ambiental, y a menudo involucra el movimiento de productos con efectos ambientalmente controvertidos, como organismos genéticamente modificados.