

INTRODUCCION

RONALD FISCHER*

I. El nuevo proteccionismo en el mundo

Casi todos los países de América Latina están liberalizando su comercio, luego de un largo período en que la forma preferida de desarrollo era la sustitución de importaciones. En el camino, han descubierto que las reglas no son tan transparentes como parecían. Existen múltiples mecanismos, los que en este libro denominaremos las *Nuevas caras del proteccionismo*, que les impiden acceder con seguridad a los mercados extranjeros, a pesar que en el papel las tarifas que enfrentan son bajas.

Entre 1945 y 1970 el comercio entre los países desarrollados se liberalizó progresivamente, en gran medida a través de acuerdos multilaterales para la reducción de tarifas. El éxito de estos acuerdos ha sido tan completo que hoy en día los países desarrollados tienen tarifas cercanas a cero para la mayoría de los productos que importan, especialmente desde otros países desarrollados. Así, las tarifas promedio de estos países han caído de 40% en 1947, a 4% en 1994 (Staiger 1995). Esta experiencia contrasta con la de los países de América Latina. Motivados por la CEPAL (*Comisión Económica para la América Latina*), estos países ensayaron una estrategia de desarrollo heterodoxa, que consistía en sustituir importaciones, y se marginaron de las negociaciones para liberalizar el comercio. El cambio en el enfoque económico que comenzó a fines de la década de los setenta condujo a una revalorización del comercio en nuestros países. Para entonces, sin embargo, el impulso liberalizador en los países desarrollados había decaído y comenzaron a aparecer las trabas al comercio de las que trata este libro.

El nuevo proteccionismo difiere de las formas clásicas de proteccionismo, las tarifas y las cuotas. Consiste en medidas tales como estándares mínimos de calidad, acusaciones de dumping ecológico, amenazas de medidas antidumping y anti-subsidios, restricciones fitosanitarias y otros. Debido a la importancia que han tomado estas formas de protección, es necesario desarrollar instrumentos de análisis que permitan comprender sus efectos y limitar el perjuicio que causan al comercio de los países en proceso de apertura. El propósito de este libro es analizar estas nuevas formas de proteccionismo desde dos ópticas: primero, a través de estudios teóricos de la protección contingente y del uso proteccionista de estándares mínimos de calidad y, segundo, mediante cuatro estudios de casos de sectores afectados por estas medidas en una economía abierta como lo es la chilena.

*Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Este artículo recibió el apoyo de un grant de la Fundación Mellon y del proyecto FONDECYT 1950513.

Existen razones fundadas para pensar que las nuevas formas de proteccionismo puedan afectar gravemente el desarrollo exportador chileno. En años recientes, Chile se ha visto afectado por medidas tales como:

1. Una nueva ley de reciclaje de materiales de empaque (la ley Töpfer, en Alemania) que hizo prohibitivo exportar fruta embalada en cajas de madera. La consecuencia fue un significativo aumento en los costos de los exportadores de frutas y la quiebra de firmas dedicadas a la fabricación de embalajes.
2. Un embargo unilateral a las exportaciones de fruta chilena en EE.UU., como consecuencia del descubrimiento de dos granos de uva supuestamente contaminados con cianuro.
3. Acusaciones de dumping y de problemas fitosanitarios en las exportaciones de harina de pescado a México, país con el que Chile había acordado un tratado de libre comercio.
4. Una potencial acusación de dumping que afectaría a las exportaciones de salmón a los EE.UU., una de las industrias de mayor crecimiento en los últimos años.
5. Dificultades para exportar molduras de madera a Canadá debido a que los estándares de ese país exigen que ellas sean de una pieza; en Chile se producen molduras ensambladas a partir de trozos más cortos.

El nuevo proteccionismo ha llevado a que las últimas rondas de negociación multilateral se hayan concentrado menos en bajar tarifas y más en reducir las nuevas barreras al comercio. Esto ya resultó evidente en la Ronda de Tokyo del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) finalizada en 1979, que fue la primera que intentó avanzar en este campo. Sin embargo, eliminar las barreras no arancelarias ha resultado bastante más difícil de lo esperado. A diferencia del simple objetivo de reducir las tarifas, los negociadores actuales enfrentan una fronda de instrumentos proteccionistas difíciles de catalogar y cuantificar.

1.1. Estándares con efectos proteccionistas

Desde su comienzo, los acuerdos del GATT establecieron que estándares y normas no debían ser usados con fines proteccionistas¹. Sin embargo, los acuerdos originales no pudieron impedir que los estándares se usaran con ese fin, ya que no establecían mecanismos efectivos para determinar cuándo un país violaba los criterios. Por lo demás, se argumentaba que la determinación de estándares era prerrogativa de cada país, y que limitar su uso afectaba la soberanía.

¹A pesar de esta restricción, el GATT en su ronda inicial de 1947 estableció que normas y regulaciones pueden ser utilizados para "ordenar" el mercado, lo que ha dado lugar a los tristemente famosos *marketing orders* que impiden, por ejemplo, la entrada de uva chilena en los períodos de cosecha en EE.UU.

En algunos casos, por ejemplo las restricciones al comercio debido al uso de estándares (de calidad, fitosanitarios, ambientales y otros), es difícil distinguir aquellos casos en que intervienen en legítimas decisiones de política interna, de aquellos casos en los que se esconden propósitos proteccionistas. ¿Es aceptable, por ejemplo, que los EE.UU. impongan una medida que supuestamente protege a los delfines, pero que pone en desventaja a los competidores extranjeros en el mercado del atún? ¿Es legítimo que los EE.UU. critiquen la política de competencia de Japón y la acusen de ser proteccionista? Dado que estas medidas concitan el apoyo tanto de las firmas que sustituyen importaciones como de grupos organizados (ambientalistas, por ejemplo), es políticamente difícil para los gobiernos evitar usarlas. La ronda Uruguay del GATT trató de establecer normas para regular este tipo de conductas proteccionistas, más allá de aquellas establecidas en rondas anteriores. Sin embargo, los resultados sólo serán aparentes una vez que se acumule jurisprudencia bajo las nuevas reglas en la OMC (Organización Mundial de Comercio, la sucesora del GATT). Los ejemplos que vienen a continuación muestran la universalidad del uso de estándares.

I.I.I. El caso de la carne con hormonas

En 1989 la Unión Europea (UE) prohibió la venta de carne y subproductos producidos con hormonas naturales o sintéticas. Apoyándose en las normas del GATT, los EE.UU. alegan que no existe evidencia científica reconocida internacionalmente que demuestre que el tratamiento con hormonas de crecimiento es dañino. En respuesta a la eliminación de exportaciones estimadas en US\$97 MM, los EE.UU. impusieron tarifas equivalentes a ese monto a productos provenientes de la Unión Europea y han intentado, sin éxito, que un panel del GATT resuelva el caso (National Research Council (1995)).

I.I.2. El caso de los estándares de eficiencia de automóviles

En 1975 entró en vigencia en los EE.UU. una ley para incentivar el consumo eficiente de energía. Se establecieron estándares mínimos de economía de combustible para automóviles. Según la ley, si la eficiencia promedio de los autos vendidos por un fabricante en un año era menor que un determinado estándar, actualmente 27.5 millas por galón, el productor debía pagar una multa de US\$50 por cada milla por debajo del estándar y por cada vehículo vendido². Una medida de este tipo castigaba a los fabricantes extranjeros que se especializaban en vehículos de lujo, ya que estos autos consumían bastante por encima de la norma. Por el contrario, los fabricantes norteamericanos podían compensar el consumo de sus autos caros con las ventas de autos pequeños, que disminuían el consumo promedio. La CEE (*Comunidad Económica Europea*) reclamó ante un panel arbitrador del GATT. El argumento de la CEE se basaba en que si lo que se deseaba era aumentar la eficiencia, se debería imponer un impuesto a la eficiencia de cada tipo de vehículo, y no a las ventas totales, o mejor aún,

²Por ejemplo, si la compañía A tenía un promedio de eficiencia de 25 millas por galón, pagaría una suma de US\$125 por vehículo vendido. Si la eficiencia promedio era superior al estándar, no pagaba impuestos ni recibía un premio.

un impuesto a la gasolina. Por su parte, los EE.UU. argumentaron que las medidas no eran discriminatorias y que, de todas formas, estaba en sus derechos de acuerdo al artículo XX del GATT (que trata de la conservación de los recursos naturales). El panel estuvo de acuerdo con la EEC, pero solamente debido a un tecnicismo. Se recomendó que los EE.UU. hicieran los cambios necesarios para evitar discriminar entre automóviles de una misma compañía, pero se aceptó la argumentación de EE.UU. en lo que respecta al uso de promedios, que era el punto fundamental en discusión³.

1.1.3. Carne argentina y fiebre aftosa

Durante las últimas décadas Chile ha conseguido eliminar una serie de plagas agrícolas, como la fiebre aftosa y la mosca de la fruta. Esto ha permitido que los productos agrícolas chilenos puedan ser exportados a países que imponen estrictas normas sanitarias. En la mayoría de los casos, la eliminación de plagas ha sido beneficiosa para el país. Sin embargo, existen algunos casos en que el intento de extirpar una plaga puede interpretarse como un mecanismo proteccionista. Consideremos el caso de la eliminación de la fiebre aftosa, a la que Chile ha debido dedicar recursos importantes, ya que era hasta hace poco endémica en Argentina⁴. El objetivo declarado de la política era eliminar la fiebre aftosa para así poder exportar carne vacuna. Sin embargo, durante la larga vigencia de esta política, se ha exportado poca carne. Esto es natural, ya que Chile es un país que no posee ventajas comparativas en la producción de carne vacuna. Sin embargo, la política consiguió reducir las importaciones de carne desde Argentina, ya que impedían importar ganado en pie debido a las restricciones contra la aftosa. Sólo en los últimos años ha sido posible importar carne deshuesada envasada al vacío desde Argentina, lo que ha provocado numerosas quejas de los productores nacionales. Por lo tanto, una explicación alternativa del esfuerzo para eliminar la fiebre aftosa es la de reprimir las importaciones de carne de Argentina⁵. Más aún, actualmente los productores argentinos reclaman que la forma no estándar en que los organismos chilenos tipifican la calidad de la carne representa una barrera no arancelaria que eleva sus costos.

³François y Nordström (1996) señalan que la forma de los estándares de eficiencia CAFE (*Corporate Average Fuel Efficiency Standards*) de los EE.UU. tiene efectos inesperados. Por ejemplo, los fabricantes de vehículos eficientes como Japón tienen incentivos para vender vehículos de mayor consumo, ya que no deben pagar los impuestos de CAFE.

⁴Argentina tiene una frontera de varios miles de kilómetros con Chile. Cada cierto tiempo, se contrabandea ganado desde Argentina a Chile, el que contagia los rebaños chilenos. Una vez que esto sucede es necesario sacrificar a los animales de la zona.

⁵A pesar de sus consecuencias proteccionistas, es probable que la eliminación de la fiebre aftosa haya ocasionado externalidades positivas al país, ya que las exigencias fitosanitarias de países que reciben sus exportaciones pueden haberse relajado al advertir que el país ha sido capaz de eliminar una enfermedad endémica en un vecino, lo que aumenta la confianza en los mecanismos de protección fitosanitarios de Chile.

1.2. Protección contingente

Por su parte, la protección contingente también ha sido un problema tratado en las rondas del GATT. Lo que distingue a las medidas antisubsidio y antidumping (y a medidas similares como las cláusulas de salvaguardia, que se pueden imponer cuando las importaciones crecen rápidamente), es que amenazan las exportaciones, aun cuando sus medidas restrictivas del comercio no estén en vigor; de allí el término *Protección contingente*. El efecto principal de la protección contingente consiste en la amenaza implícita de un castigo, a menos que el exportador extranjero sea más “cooperador con la industria doméstica. La simple existencia de medidas antidumping, por ejemplo, cambia la situación de una firma exportadora, ya que se ve amenazada con la probabilidad de un castigo, si el país importador decide realizar una investigación, la cual ocurre en general, a pedido de los competidores domésticos.

Uno de los grandes logros de la Ronda de Tokyo fue el de establecer códigos de conducta como los de subsidios a las exportaciones y de dumping. Estos códigos establecen normas que deben usarse al diseñar las leyes nacionales antidumping o antisubsidios. Sin embargo, los intentos por restringir el abuso de la protección contingente, sometiéndola a un código único no han sido totalmente satisfactorias (Marceau (1994)), a pesar que la reciente Ronda de Uruguay ha conseguido limitar los abusos en la administración de los códigos en algunos países. Por ejemplo, hasta la Ronda Uruguay, los Estados Unidos utilizaban una serie de reglas administrativas que sesgaban los resultados hacia la determinación de dumping (Boltuck y Litan (1991)). Luego de esta ronda, EE.UU. accedió a modificar sus reglas para reducir estos sesgos⁶.

1.2.1. El uso de la legislación antidumping

Las medidas antidumping son especialmente apropiadas para fines proteccionistas. Se denomina *dumping* a la discriminación de precios entre países o alternatively, a la práctica de vender para exportación a un precio menor que el precio de costo. La diferencia entre ambos precios se denomina el margen de dumping, y cuando este margen es positivo se dice que la firma extranjera está cometiendo dumping. Desde el punto de vista teórico, la regulación antidumping es redundante. En efecto, en el papel, su objetivo es prevenir la competencia predatoria desde el extranjero, lo que no necesita una ley especial, sino sólo la extensión de la legislación antimonopolios nacional a la competencia con el extranjero. Sin embargo, como insisten muchos autores (Prusa y Hansen (1996), Staiger y Wolak (1996)), el carácter más elástico de la legislación antidumping, permite ejercer proteccionismo en sectores que enfrentan mayor competencia internacional debido a la reducción arancelaria resultado de los acuerdos multilaterales.

En el período 1980-1988 los EE.UU., su principal usuario, iniciaron 4π casos antidum-

⁶Sin embargo, luego de reclamos de los usuarios tradicionales de la legislación antidumping, se resolvió debilitar las nuevas normas introduciendo excepciones y otros cambios que refuerzan su capacidad para proteger (Palmer (1995)).

ping, de los cuales 147 resultaron en una determinación favorable, 108 fueron retirados por sus proponentes y el resto fue rechazado⁷. De acuerdo al código antidumping del GATT, luego del inicio de una investigación, se deben demostrar tres circunstancias antes de poder castigar el dumping. Primero, se debe mostrar que existe dumping, es decir, que existe discriminación de precios entre países⁸. Asimismo, debe mostrarse que la industria ha sufrido un *daño material*⁹ y que el responsable del daño material es el dumping. Si se cumplen estas condiciones, el código autoriza al país importador a imponer una sobretasa que puede llegar hasta aquella que elimina el margen de dumping. Alternativamente, el exportador puede comprometerse a elevar sus precios (*price undertaking*).

En los EE.UU., el procedimiento que determina si existe dumping o daño material es administrativo, con el objeto de evitar presiones políticas¹⁰. Sin embargo, el congreso de los EE.UU. ha modificado los procedimientos administrativos, introduciendo un sesgo a encontrar dumping aun si éste no existe¹¹.

Además de los efectos proteccionistas de un castigo, la simple investigación tiene un efecto importante sobre los exportadores. Staiger y Wolak (1996) sugieren que eso no sólo se debe a que la legislación contempla la posibilidad de medidas retroactivas, sino que además el mismo proceso investigativo tiene efectos protectores y que ésta es la razón para su uso. Este es el tipo de reacciones que sugiere la teoría de la Protección Contingente (Fischer (1987, 1992), Reitzes (1993), Prusa (1994)).

2. Aspectos teóricos

La sección teórica del libro explora ambas formas de protección: aquellas basadas en la amenaza de un castigo futuro y aquellas basadas en el uso de estándares de calidad o normas.

2.1. La teoría de la protección contingente

Este capítulo realiza un análisis teórico de la protección contingente. Dos firmas, una en el país exportador y otra en el país importador, compiten en el mercado del país importador. La competencia que enfrenta la firma doméstica reduce sus utilidades. Existe un mecanismo que amenaza con castigos cuya probabilidad depende de una señal del comportamiento de la firma extranjera. Esta señal puede ser, por ejemplo, el margen de dumping o la penetración del mercado de la firma extranjera. Un mayor valor de la señal aumenta la probabilidad

⁷En la mayoría de los casos retirados, las firmas acusadas llegan a un acuerdo con las firmas domésticas para subir los precios, es decir, aceptan ser menos competitivas.

⁸Generalmente, el margen de dumping es positivo si los precios de exportación son menores que los precios en el país de origen. Otra opción es comparar los precios con los de otros mercados de exportación o con un costo construido.

⁹Es decir, algún grado de daño no despreciable.

¹⁰En la UE, el proceso es menos administrativo y, por lo mismo, más sujeto a presiones. El procedimiento en Chile es similar al europeo.

¹¹Aunque la reciente Ronda Uruguay ha eliminado algunas de las disposiciones que sesgaban la determinación de dumping, los EE.UU. han conseguido evadir la mayor parte de los cambios que harían más equitativo el proceso investigativo, como ha sido mencionado.

del castigo. Por ejemplo, un mayor margen de dumping hace más probable la detección y castigo de la firma extranjera. Asimismo, la sanción a la firma extranjera puede depender del valor de la señal. En general, el valor que toma esta señal depende de las acciones de ambas firmas, por lo que la firma doméstica puede modificar sus acciones de manera de aumentar la probabilidad de un castigo. El propósito de este trabajo es determinar las reacciones de las firmas ante la amenaza de protección contingente.

Se utiliza un análisis de juego dinámico, ya que ambas firmas tienen en cuenta que sus acciones pueden afectar la probabilidad de una sanción (medida antidumping, tarifa anti-subsidio, etc) futura a la firma extranjera. En el trabajo se muestran las reacciones estratégicas de las firmas ante la amenaza de castigo. Los efectos dependen del tipo de competencia entre las firmas, y del castigo.

En el caso de dumping, la firma extranjera intenta reducir la probabilidad de un castigo, lo que requiere reducir el margen de dumping, es decir, bajar los precios en su propio mercado y tratar de aumentar los precios en el mercado extranjero. Si está compitiendo en cantidades, esto la lleva a reducir sus ventas en el extranjero. Por su parte, la firma doméstica tratará de aumentar la posibilidad de castigo, aumentando sus ventas, lo que tiende a incrementar el margen de dumping. El resultado es que, en el primer período, sin que se haya castigado, se produce un aumento en las ventas totales y una reducción en las importaciones. Los consumidores se benefician, al menos en el primer período.

Los resultados de este modelo corresponden bastante bien al comportamiento de la industria salmonífera chilena recientemente amenazada por una investigación de dumping en EE.UU. En este caso, las reacciones de las firmas chilenas han sido las siguientes:

1. Intentos de elevar el precio en el mercado de exportación (*price undertaking*), lo cual a menudo lleva a suspender la investigación.
2. Reducir el precio en los restantes mercados de manera de reducir el margen de dumping.
3. Reducción de sus exportaciones, dirigiendo los excedentes hacia mercados alternativos.
4. Actividad de *lobbying* para tratar de influenciar los resultados de la investigación.

2.2. Protección y estándares

En este capítulo, Fischer y Serra examinan el uso de estándares de calidad como medidas de protección. La literatura existente sobre el tema es escasa y los resultados que se presentan son nuevos. Fischer y Serra consideran un modelo en que aumentos de la calidad reducen una externalidad negativa, como en el caso de las normas de contaminantes producidos por automóviles. Se supone que la calidad no afecta la utilidad percibida por los consumidores.

Este trabajo entrega un marco de análisis que es utilizado en los capítulos aplicados de la segunda parte del libro, pues casi todos estudian casos en que la protección se basa en estándares de algún tipo.

A diferencia de otras medidas proteccionistas, los estándares sirven, en principio, para corregir externalidades. Por lo tanto, una razón económica válida los justifica. Sin embargo, es difícil distinguir un estándar proteccionista de un estándar que corrige una externalidad. Existen dos motivos por los cuales un país puede imponer un estándar proteccionista. En primer lugar, éste puede servir para elevar los costos relativos de los productores extranjeros, lo que permite transferir rentas a las firmas nacionales. En segundo lugar, es menos costoso elevar los estándares si son firmas extranjeras las que deben pagar los costos¹². De esto se sigue que es natural definir un estándar como proteccionista si es más alto que aquel que el país impondría si todas las firmas fueran domésticas. En base a esta definición, se muestra que el estándar de calidad elegido por un planificador social que maximiza el bienestar social doméstico es *siempre* proteccionista.

El trabajo sugiere que el tamaño relativo de los mercados doméstico e internacional influirá en la determinación del estándar que finalmente se imponga. Cuando el mercado extranjero es pequeño, el productor doméstico sabe que se requiere un estándar alto para eliminar a la firma extranjera del único mercado importante que posee. En este caso, los costos de eliminar a la firma extranjera son elevados. Por lo tanto, la firma doméstica puede preferir no presionar por un estándar mínimo de calidad que excluya a la firma extranjera, pues los beneficios bajo monopolio pueden ser menores que bajo duopolio, debido al costo de los mayores estándares. Por el contrario, si el mercado extranjero es grande, los costos de adaptarse al estándar doméstico son altos para la firma extranjera, la que prefiere renunciar a este mercado, por lo que la firma doméstica presiona por un estándar de calidad excluyente¹³. El trabajo también analiza el estándar deseado por el planificador social, el que se muestra puede ser mayor o menor que el estándar deseado por la firma doméstica.

3. El nuevo proteccionismo en la práctica

¿Que efectos tienen en la práctica las nuevas formas del proteccionismo? Los estudios presentados en la segunda parte de este libro estudian varios casos prácticos.

3.1. Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo

En su artículo, Eduardo Engel examina la forma en que los países importadores han reaccionado frente a productos importados que se sospechaba estaban contaminados y eran, por lo tanto, potencialmente nocivos para la salud. Su objetivo es motivar mediante dos estudios de caso una nueva definición de medida proteccionista. Engel propone definir como proteccionista cualquier medida que reduzca el bienestar mundial.

En primer lugar, Engel estudia el célebre caso de un cargamento de uvas chilenas en el que se descubrieron dos uvas contaminadas con una dosis no letal de cianuro, al arribar a EE.UU. En consecuencia, la FDA (*Food and Drug Administration*) prohibió la entrada de todas las exportaciones de fruta chilena a EE.UU., lo que ocasionó un daño evaluado en

¹²Este argumento nació de una observación de Eduardo Engel.

¹³El trabajo supone que tiene un alto costo producir bajo dos estándares distintos de calidad.

unos US\$300 MM a la agricultura chilena. Investigaciones posteriores han demostrado que la uva debió ser contaminada en arribo. A pesar de muchos intentos por obtener una indemnización, el gobierno norteamericano la ha negado. Engel contrasta este caso con el de las “vacas locas”, en el que los restantes países de la Unión Europea (UE) intentaron impedir la entrada de carnes bovinas del Reino Unido al resto del continente por el temor que estuvieran contagiadas con encefalopatía bovina, ya que no pudo demostrarse que no es transmisible a seres humanos. A pesar que el riesgo en este caso era real (no como en el caso chileno), la UE ofreció compensar al Reino Unido por hasta el 70 % de los costos de la eliminación de los rebaños contaminados. Sin embargo, el Reino Unido boicoteó las reuniones de la UE e impidió tomar decisiones importantes hasta que ésta aceptó un plan de eliminación de rebaños más limitado que el original. La comparación de ambos casos le permite a Engel examinar las distintas definiciones de un estándar proteccionista. Si consideramos el bienestar mundial, el embargo a la carne Británica no es proteccionista. En el caso de las uvas chilenas, la optimalidad mundial del embargo es menos clara, lo que significa que podría tener un componente proteccionista.

Engel concluye que, primero, es necesario proveer incentivos para que los reguladores en el país que impone las restricciones puedan internalizar el costo de sus decisiones sobre el país exportador; y , segundo, que es necesario crear instancias de consulta rápida para evitar que la magnitud de problemas causados por el rechazo de las importaciones debido a problemas fitosanitarios se agrave. El análisis de Engel es importante pues los países en desarrollo que exportan productos alimenticios pueden sufrir embargos unilaterales en cualquier momento. Es necesario, por lo tanto, determinar con mayor claridad las condiciones bajo las cuales se puede excluir productos y establecer mecanismos de compensación y de respuesta rápida.

3.2. Amenazas al comercio por consideraciones ambientales: El caso de la minería

El trabajo de Raúl O’Ryan y Andrés Ulloa examina cómo las acusaciones de dumping ambiental han afectado a la industria minera (principalmente cobre) chilena. Se denomina *dumping ambiental* a los menores costos de producción que obtiene un país del hecho que sus estándares medioambientales son menos estrictos que en otro país, por lo que puede desplazar del mercado a los productores del país con estándares más elevados.

El trabajo comienza con una exposición detallada de los argumentos en pro y en contra del uso de medidas comerciales para corregir externalidades medioambientales en los países exportadores, para luego analizar la validez de los argumentos en favor de crear un nuevo tipo de restricción al comercio que castiga el dumping ambiental. Los autores concluyen que, a menos que la externalidad afecte a países distintos del país exportador, es difícil justificar el uso de medidas proteccionistas. También argumentan que los estándares ambientales óptimos dependen de las circunstancias, porque no es lo mismo si una mina contamina una zona agrícola que si se trata de una zona desértica. Sin embargo, el efecto sobre la minería chilena ha sido independiente de la justicia de los argumentos: después de todo, Chile está a merced de los grandes mercados demandantes de cobre, los que pueden

imponer restricciones a su arbitrio y en cualquier momento. En respuesta a esta amenaza, las empresas mineras estatales pusieron en práctica un plan de descontaminación que, entre 1997 y el año 2000, invertirá más de 1.000 millones de dólares en plantas de ácido sulfúrico, tratamientos de relaves, filtros y otros¹⁴. Por su parte, las empresas mineras privadas ya han instalado tecnología poco contaminante. El efecto de todas estas inversiones es que, en pocos años, Chile producirá el doble de cobre con menos contaminación. Sin embargo persisten las amenazas a las exportaciones de cobre de Chile: el uso de aguas subterráneas en napas fósiles en los minerales del Norte de Chile puede ser insostenible, en cuyo caso podría ser la base de nuevos argumentos para restringir la entrada de cobre proveniente de Chile. Peor aún, los nuevos estándares ambientales ISO 14.000 que norman todo el ciclo de vida del producto final, podrían entorpecer las exportaciones incluso a mercados que tradicionalmente no han usado argumentos medioambientales para restringir las importaciones. La razón es que, bajo las nuevas normas, todos los componentes del producto final tienen que haber sido producidos bajo los estándares del ISO 14.000, lo que hará que todos los países que quieran exportar a países que implementan las normas, deberán imponerlas a su vez. El estudio examina también la posibilidad de que el cobre sea declarado nocivo para la salud en usos como techos, tuberías de agua y otros.

3.3. Estándares laborales y protección potencial: ¿Amenazas para Chile?

En este trabajo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera examinan la posibilidad de que diferencias en los estándares laborales puedan ser utilizadas como amenazas al comercio. Con este objetivo, estudian si Chile debe adaptar sus estándares laborales en caso de ser invitado a unirse al NAFTA (*North American Free Trade Association*), ya que esto puede tener costos de eficiencia para el país. Luego de una revisión comparada de las legislaciones laborales, las autoras determinan que la letra de la ley laboral chilena está a la par de la de EE.UU. y Canadá, por lo que no es necesario introducir modificaciones importantes. Sin embargo, advierten que bajo estos acuerdos comerciales los países se obligan a hacer cumplir las leyes laborales. Mizala y Romaguera advierten que Chile está más atrasado en este punto. Existen sectores en que la fiscalización de la legislación es precaria, lo que es especialmente grave, dado el contexto de estos acuerdos, en el sector exportador. En el trabajo se examinan las deficiencias en cuatro sectores importantes de las exportaciones chilenas: el sector forestal, el minero, la producción de salmones y la fruta. La primera conclusión es que existen enormes diferencias entre el cumplimiento de las normas en las empresas y los subcontratistas, por lo que proponen que se modifique la legislación de manera que sean las empresas las responsables de los problemas laborales (especialmente de seguridad) de sus contratistas. En segundo lugar, determinan que los sectores con mayores problemas son aquellos más alejados y con peor acceso, por lo que están mal fiscalizados: campamentos madereros y balsas de cultivo de salmones. Las autoras advierten que ésta es un área en la que los sindicatos chilenos se han aliado con sus contrapartes en Canadá y EE.UU., por lo que los negociadores de estos países

¹⁴Las inversiones comenzaron luego de una acusación de dumping ecológico realizada en 1984 por compañías mineras norteamericanas.

a veces disponen de información sobre violaciones a la legislación laboral que no poseen los negociadores chilenos.

3.4. Riesgo de inversión de multinacionales latinoamericanas: El caso chileno

En este artículo, Jorge Friedman examina la inversión extranjera directa realizada por chilenos, y los problemas que ha enfrentado. La primera contribución del artículo es mostrar la importancia de la inversión extranjera chilena, la cual, como porcentaje del producto nacional, excede la de varios países desarrollados. El artículo analiza las razones por las cuales el capital chileno se ha invertido casi totalmente en firmas de los países vecinos. De acuerdo a Friedman, la temprana liberalización y privatización de la economía chilena otorgó a los empresarios chilenos un conocimiento (*know how*) del funcionamiento de economías latinoamericanas en proceso de apertura. Este know how les permitió competir con ventaja respecto a empresarios de los países que se liberalizaban y también respecto a empresas extranjeras que no conocen las características propias de las economías de la zona. Gran parte de la inversión chilena se ha destinado al sector eléctrico, donde sistemas similares al chileno se han establecido en Argentina y Perú. Este sistema de regulación eléctrica es más moderno que los establecidos en la mayor parte de los países desarrollados (salvo Inglaterra), lo que permitió que las eléctricas chilenas tuvieran una ventaja adicional en la competencia por las compañías eléctricas en proceso de privatización. Otros sectores que han recibido sumas importantes de inversión son los supermercados, los productos forestales, los fondos de previsión privados, los bancos, las viñas y las compañías de seguros de salud. Friedman nota que los inversionistas chilenos han optado por aliarse con empresas de países desarrollados, para tener más apoyo ante amenazas nacionalistas. Este es uno de los problemas importantes que enfrentan las inversiones chilenas en otros países, y se ha transformado en una amenaza para su expansión. Friedman examina una serie de casos en que diversas amenazas tales como la posibilidad de cambios en las reglas de juego, discriminación contra inversionistas externos, violación de acuerdos y ataques directos al personal chileno de las empresas extranjeras han tendido a reducir el ritmo de las inversiones. Estas amenazas tienen un efecto sobre las inversiones externas de Chile (un país sin gran influencia en la región) equivalente al de la protección contingente sobre el comercio.

4. Comentarios finales

Los trabajos recopilados en este libro sugieren que las nuevas formas de proteccionismo pueden ser aún más efectivas que las formas tradicionales. Por ser un tema nuevo, los técnicos negociadores de países en desarrollo aún no tienen experiencia y de más está decir que el nuevo proteccionismo no se enseña en los cursos de comercio internacional. Sin embargo, son temas que es necesario conocer para negociar bien y para diseñar respuestas que se anticipen a las amenazas. No se han desarrollado aún marcos teóricos generales que permitan establecer una referencia sobre lo que es deseable y que permitan comparar lo que razonablemente se puede alcanzar en las negociaciones de tratados comerciales o negociacio-

nes multilaterales. El objetivo de este libro es ayudar a los negociadores comerciales de países en desarrollo, mostrando el tipo de problemas que enfrentan nuestros países.

REFERENCIAS

- Boltuck R. y R. Litan (1991): *Down in the Dumps: Administration of the Unfair Trade Laws*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Das, S. y S. Donnenfeld (1987): "Trade Policy and its Impact on the Quality of Imports.", *Journal of International Economics*, 23: 77-95.
- Das, S. y S. Donnenfeld (1989): "Oligopolistic Competition and International Trade: Quantity and Quality Restrictions.", *Journal of International Economics*, 27: 299-318.
- Fischer, R. y P. Serra (1996): "¿A quién protegen los estándares de calidad?", mimeo, U. de Chile.
- Fischer, R. (1987): "The Reactions of Firms to Protectionist Legislation with Endogenous Probability of Detection", disertación, U. of Pennsylvania, 1987.
- Fischer, R. (1992): "Endogenous Probability of Protection and Firm Behavior", *J. of International Economics* 32: 149-163.
- Marceau, G., (1994): "*Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in Free Trade Areas*", Clarendon Press, Oxford.
- National Research Council, (1995): "*Standards, Conformity Assessment and Trade*", National Academy Press, Washington, DC.
- Palmeter, D. (1995): "United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code", *Journal of World Trade*, 29(3): 39-81.
- Prusa, T.(1994): "Pricing Behavior in the Presence of Antidumping Law.", *Journal of International Integration* (9)2: 260-289.
- Prusa, T. y Hansen, W. (1996): "The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions.", *National Bureau of Economic Research*, 5440.
- Reitzes, J. (1993): "Antidumping Policy", *International Economic Review*, 34: 745-763.
- Staiger, R. y D. Wolak (1994): "Measuring Industry-Specific Protection: Antidumping in the United States", *Brookings Papers on Microeconomics*, 51-118.