

PROGRESOS EN EL GATT: PAPEL DE ESTADOS UNIDOS Y DE LOS NUEVOS BLOQUES COMERCIALES REGIONALES

Por
GERALD KEIN (*)
MICHAEL PUSTAY (*)

I. INTRODUCCION

¿Se ha debilitado el impulso para la eliminación de las barreras comerciales internacionales a través de las negociaciones GATT? ¿Se encuentra Estados Unidos menos dispuesta a demostrar un fuerte liderazgo para hacer avanzar los principios del GATT? ¿Estimulará el crecimiento de uniones aduaneras, tales como la Comunidad Europea, la propuesta área de libre comercio de América del Norte o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, el comercio regional entre los miembros de estos bloques a expensas del comercio global? Estas preguntas se han planteado con frecuencia durante la ronda de Uruguay de negociaciones comerciales desarrolladas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En el presente trabajo examinamos estos asuntos tomando como base varios principios de la moderna teoría de la economía política.

(*) Profesores del Departamento de Gestión y Centro de Estudios Empresariales Internacionales, Universidad de Texas A & M, College Station.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 155 (enero-marzo 1991).

II. VISION DE CONJUNTO DEL GATT

El colapso de la economía internacional durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales fue achacado en parte a la imposición por todas las naciones del mundo de aranceles aduaneros prohibitivos, cuotas y otros mecanismos proteccionistas. Mediante estas políticas, con las que se pretendía «arruinar al vecino», las naciones creyeron que podrían mejorar la situación de sus economías y sus ciudadanos, aunque con ello dañasen a los ciudadanos y las economías de otros países. Así, en virtud de la Ley Hawley-Smoot de 1930, los aranceles aduaneros de Estados Unidos se elevaron en un 53% por término medio (1). Pero también Gran Bretaña, Italia, Francia, etc. adoptaron políticas semejantes, con lo cual todas las naciones empeoraron en lugar de mejorar; ninguna de ellas obtuvo sobre las otras la ventaja competitiva que buscaba, el comercio internacional se redujo y todas se resintieron de la contracción de sus mercados de exportación.

Para que la paz internacional que siguió a la segunda Guerra Mundial no se viese amenazada por guerras comerciales, los representantes de las principales naciones exportadoras se reunieron en La Habana (Cuba) en 1947 para fundar la Organización Internacional del Comercio (OIC), destinada a promover el comercio internacional. La OIC nunca llegó a entrar en funcionamiento, pero de los preparativos de la Conferencia de La Habana surgió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que entró en vigor a principios de 1948. Hasta la fecha han ratificado el GATT 96 países, que concentran más del 80% del comercio mundial. Otros 20 países se han comprometido a aplicar los principios del GATT en su política comercial, aunque sin suscribir formalmente el Tratado.

El GATT esboza los principios que deben regir el comercio internacional para promover la prosperidad en todo el mundo. Estos principios ayudan a organizar un entorno libre y competitivo en el cual pueda desenvolverse el comercio internacional. Un objetivo clave del GATT es garantizar que el comercio internacional se desa-

(1) Grubel, H.: *International Economics*. Homewood: Richard D. Irwin, 1981, p. 172.

rolla de modo no discriminatorio. Para ello se aplica el principio de nación más favorecida; todas las partes que han suscrito el GATT deben utilizarlo en su intercambio con los otros miembros del GATT. Quedan exentos del principio de nación más favorecida los miembros de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio; tampoco se aplica cuando la discriminación implica un trato preferencial a países en desarrollo (2).

El GATT permite a los países proteger sus industrias de modo no discriminatorio. En cualquier caso, según las reglas del GATT, la utilización de los aranceles está restringida a la consecución de una protección visible y no discriminatoria. Las reglas del GATT tiene por objeto limitar el uso de cuotas y otras barreras no arancelarias, aunque contiene algunas puertas falsas que permiten su aplicación en circunstancias limitadas.

Uno de los objetivos del GATT ha sido la reducción del nivel general de protección arancelaria entre los países. Por aplicación del principio de nación más favorecida, se han estimulado las negociaciones multilaterales con preferencia a las bilaterales. Desde 1947 se han convocado varias «Rondas» de negociaciones, que en general reciben el nombre del lugar en que se inician. El efecto acumulado de las primeras siete rondas ha sido una reducción considerable de las murallas arancelarias erigidas por los estados miembros. Los aranceles medios impuestos por las naciones desarrolladas han bajado desde más del 40%, en promedio, en 1948, hasta aproximadamente el 5% en 1988 (3). Como consecuencia de este éxito en la reducción de aranceles, el GATT ha centrado gran parte de sus esfuerzos recientes en limitar los obstáculos no arancelarios que dificultan el comercio internacional.

La octava y más reciente ronda de negociaciones del GATT comenzó en Uruguay en septiembre de 1986. El orden del día de la «Ronda de Uruguay» se elaboró en una reunión de ministros de comercio celebrada en noviembre de 1982; sus elementos clave fue-

(2) Golt, S.: *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*. London: British-North American Committee, 1988, p. 4.

(3) Zepter, B.: «Prospects for the Uruguay Round: the Declaration of Punta del Este», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 103.

ron las barreras no arancelarias, las políticas agrícolas, los derechos sobre la propiedad intelectual y el comercio de servicios.

El llamado «Grupo de Cairns» de grandes exportadores agrícolas, encabezado por Argentina, Australia y Canadá, se unió con Estados Unidos para conseguir que en la Ronda de Uruguay se abordase el comercio agrícola, a lo que se oponían la Comunidad Europea y Japón. La Comunidad Europea y Estados Unidos han insistido en la reducción de los aranceles, particularmente en países como Brasil y Corea del Sur, cuya presencia en la exportación de bienes manufacturados ha aumentado considerablemente. Estados Unidos comenzó colocando en el orden del día de la Ronda de Uruguay asuntos relacionados con la propiedad intelectual. Otras naciones desarrolladas se unieron a Estados Unidos, pero casi todos los países en desarrollo aceptaron la necesidad de negociar este asunto sólo a regañadientes. También la inclusión en la Ronda de Uruguay del comercio de servicios separó a los países desarrollados de los menos desarrollados (4).

III. IMPULSO POLITICO Y PAPEL ACTUAL DE ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos fue el principal arquitecto del contexto del comercio internacional propugnado por el GATT, pero desde 1980 parece que ha abandonado algunos de los principios básicos del GATT, tales como la utilización de los acuerdos bilaterales y las barreras no arancelarias. Basándose en el artículo 301 de la Ley de comercio de 1974, ha amenazado con tomar represalias contra lo que considera prácticas comerciales desleales de otras naciones, a menos que éstas le garanticen ciertas compensaciones. Así, negoció un acceso más libre a las convocatorias de ofertas para grandes proyectos de construcción en Japón tras amenazar con aplicar el artículo 301, si bien esta compensación se limita a las empresas estadounidenses (5).

(4) Golt, S.: *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*. London: British-North American Committee, 1988, p. 18.

(5) Curzon, G. and V. Price: «The GATT Regime: Issues and Prospects», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 9-10.

El comercio de textiles es otro importante sector en el cual se ha erosionado la filosofía del GATT. La producción textil exige abundante mano de obra, poco capital y tecnología sencilla. Por tanto, ofrece a los países con salarios bajos la oportunidad de aprovechar una ventaja competitiva. Por desgracia, debido al uso intensivo de mano de obra, los agentes políticos de los países desarrollados tratan con frecuencia de proteger estos puestos de trabajo de la competencia procedente de otros países con salarios bajos.

Los principales países exportadores e importadores firmaron en 1973 el Acuerdo Multifibras (AMF) para gestionar el comercio mundial de textiles por medio de cuotas, acuerdo contrario al espíritu del GATT. El AMF surgió de los acuerdos de control del comercio de textiles de algodón firmados en 1961 y 1962 (6). La intervención de Estados Unidos fue decisiva para ampliar el AMF en el verano de 1991 durante otros diecisiete meses, con gran disgusto de las naciones firmantes del GATT, que esperaban su revocación.

Sin duda, la hegemonía económica de Estados Unidos ha declinado en términos relativos, ya que ha aumentado el número de naciones que se han beneficiado del rápido crecimiento de la economía tras la guerra. En muchos sectores operan eficientes empresas extranjeras que compiten con las de Estados Unidos. Esto puede entibiar el entusiasmo de algunas empresas de Estados Unidos por insistir en la reducción de las barreras arancelarias mediante las negociaciones del GATT.

Otro factor claramente político que ha dificultado a muchos políticos estadounidenses la asignación de una prioridad elevada a la liberalización del comercio ha sido la «democratización» de la política del Congreso iniciada a principios de la década de 1970. Los cambios en el funcionamiento y la estructura del Congreso han reducido la capacidad de los partidos para mantener entre los parlamentarios una disciplina rigurosa. Simultáneamente a las dificultades de los partidos para la elaboración y aplicación de programas políticos coherentes, los parlamentarios han tenido más libertad para seguir estrategias más independientes. Cada uno de ellos se ha convertido en un «contratista independiente», que trabaja con un número cada

(6) Kitamura, H.: «Japan in the GATT», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 52.

vez mayor de grupos pequeños pero bien organizados que persiguen intereses políticos estrechos y, con frecuencia, muy concretos (7).

En los últimos veinte años, la eliminación de las barreras comerciales ha sido el tipo de política más difícil de mantener en el Congreso de Estados Unidos. Liberalizar la política comercial beneficia a los consumidores a expensas de productores concretos, que normalmente deben afrontar una competencia mayor. Los beneficios de la reducción de las barreras arancelarias se distribuyen entre un grupo extenso, pero desorganizado y con frecuencia desinformado. Los costes se concentran en un grupo pequeño, normalmente bien organizado y políticamente activo. Al haberse desplazado la política del Congreso, que no está ya centrada en los partidos, sino en los candidatos, los políticos, en su actuación individual, tienen más difícil la defensa de las políticas que suponen costes para los bien organizados grupos de productores, a menos que cuenten con una amplia sensibilización y apoyo por parte de unos votantes-consumidores desorganizados. En los pocos casos que suscitan el interés generalizado de los consumidores votantes, el poder político de los fabricantes puede verse superado.

Es probable que los consumidores lleguen a comprender algunas de las consecuencias adversas de los aranceles y que, por tanto, estén dispuestos a apoyar la reducción en este campo lograda durante las primeras cuatro décadas de negociaciones GATT. Las consecuencias de las barreras no arancelarias son más indirectas y, por ello, más difíciles de identificar y comprender para los consumidores. Por ello, la reducción de tales barreras tiene menos probabilidades de pasar al temario político. A igualdad de otros factores, esto puede limitar el impulso político relativo al temario de la ronda de Uruguay del GATT.

IV. EL GATT Y LAS PRIORIDADES POLITICAS DE LAS NACIONES DEL GRUPO DE LOS SIETE

Aunque la economía japonesa ha prosperado en el curso de los últimos cuarenta años, el comercio exterior de Japón, como

(7) Keim, G. and B. Baysinger: «The Efficacy of Business Political Activity: Competitive Considerations in a Principal-Agent Context», *Journal of Management*. 1988, vol. 14, n.º 2, p. 163.

el de Estados Unidos, continúa representando una parte relativamente pequeña de la misma; en 1990 supuso menos del 19% del producto interior bruto (menos del 17% del PIB en Estados Unidos). Por el contrario, para los miembros de la Comunidad Europea, el comercio exterior supuso en 1990 más del 46% del PIB (8). Ahora bien, casi todo este comercio tiene lugar con otros Estados miembros de la CE, por lo que no es de extrañar que el comercio intracomunitario sea la principal preocupación de casi todos estos Estados. Analizaremos ahora brevemente la función de los bloques comerciales y su efecto probable sobre el GATT.

V. LAS UNIONES ADUANERAS Y EL GATT

Como ya se ha señalado, las ventajas de la eliminación de las barreras comerciales recaen ante todo en los consumidores. Cada acto de eliminación de este tipo es un bien colectivo para todos los consumidores, que disfrutarán de precios más bajos y de más opciones. Los políticos, sin embargo, tienen dificultades para apoyar medidas que suponen ventajas colectivas para un grupo grande y desorganizado de ciudadanos y que imponen costes en grupos menores pero mejor organizados (productores). La excepción se da, como es natural, cuando el asunto destaca lo suficiente para llamar la atención de gran número de votantes, como ocurre a veces durante las elecciones. La propuesta de un Acuerdo de Libre Comercio tuvo un destacado papel en las elecciones federales canadienses de 1988, por ejemplo, pero pasó prácticamente inadvertida en las elecciones presidenciales en Estados Unidos de ese mismo año. La información sobre los beneficios que el libre comercio ofrece a los consumidores es en sí misma un bien colectivo y, por tanto, hay relativamente pocos consumidores dispuestos a buscarla si es cara.

(8) *Financial Times*. July 22, 1991, p. 4.

Las uniones aduaneras, como la Comunidad Europea, reducen las barreras comerciales entre sus miembros, pero establecen barreras comunes al comercio con los restantes Estados. A medida que otros países forman bloques comerciales, las barreras medias internas disminuyen. La división de la economía mundial en un número pequeño de bloques comerciales debería, a igualdad de otras circunstancias, reducir los costes de información vinculados con la comparación de precios, características y disponibilidad de bienes y servicios entre bloques: comparar el precio o la disponibilidad de las mercancías en siete mercados es más fácil que comprobarlos en un centenar.

La rápida mejora de las redes de comunicación internacionales, como la Cable News Network (CNN), facilitará a los consumidores de un bloque comercial la comparación de sus oportunidades de compra con las que disfrutaban los de otro. Los políticos utilizarán probablemente esta información para atraer votantes cuando las diferencias sean sustanciales. Cuando aumente el número de votantes conscientes de las diferencias de oportunidades de compra entre los distintos bloques comerciales, la liberalización del comercio pasará a un primer plano en la lista de promesas electorales en los países de comercio más restrictivo.

La división del mundo en bloques comerciales también facilita la reducción real de barreras comerciales, porque la toma de decisiones colectivas es más sencilla cuando el número de participantes es menor (9). El efecto de un bloque sobre el resultado de las negociaciones es importante y fácil de observar. Viajar gratis se hace más difícil y tratar de proteger a productores ineficaces a costa del bienestar de los consumidores se convierte en un juego político más peligroso para los representantes elegidos.

Desde esta perspectiva de la economía política, se comprende por qué puede ser más difícil generar entusiasmo político a favor de la reducción de las barreras no arancelarias de lo que resultó limitar los aranceles. Este análisis indica además que la actual tendencia a la creación de bloques comerciales puede apartar la aten-

(9) Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982, p. 31.

ción del GATT a corto plazo, mientras se negocian las diferencias internas de los bloques. Pero a largo plazo, la formación de tales bloques puede facilitar la eliminación de las barreras comerciales entre bloques. Por tanto, cabe predecir que el avance del GATT será más difícil en esta etapa, pero se verá facilitado en el futuro como consecuencia de la actual constitución de bloques comerciales regionales.

BIBLIOGRAFIA

- GRUBEL, H.: *International Economics*. Homewood: Richard D. Irwin, 1981, p. 172.
- GOLT, S.: *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*. London: British-North American Committee, 1988, p. 4.
- ZEPTER, B.: «Prospects for the Uruguay Round: the Declaration of Punta del Este», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 103.
- GOLT, S.: *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*. London: British-North American Committee, 1988, p. 18.
- CURZON, G. and V. PRICE: «The GATT Regime: Issues and Prospects», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 9-10.
- KITAMURA, H.: «Japan in the GATT», in R. Rode, ed. *GATT and Conflict Management*. Boulder: Westview Press, 1990, p. 52.
- KEIM, G. and B. BAYSINGER: «The Efficacy of Business Political Activity: Competitive Considerations in a Principal-Agent Context», *Journal of Management*. 1988, vol. 14, n.º 2, p. 163.
- Financial Times*. July 22, 1991, p. 4.
- OLSON, M.: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982, p. 31.

RESUMEN

Tomando como base varios principios de la moderna teoría de la economía política se examinan, tras una exposición global de los propósitos que rigen la funcionalidad del GATT como garante el desarrollo indiscriminado del comercio internacional; algunas cuestiones relevantes, como el mantenimiento del impulso para eliminar las barreras comerciales internacionales a través de la negociación; la disposición de Estados Unidos a demostrar un fuerte liderazgo para hacer avanzar los principios del GATT y las consecuencias que el crecimiento de las uniones aduaneras de ámbito regional puede tener en la fluidez y equilibrio del comercio a escala planetaria.

RESUME

Dans cette étude, après un exposé global des objectifs du GATT, en tant que garant du développement égalitaire du commerce international, il est examiné, sur la base de divers principes de la théorie moderne de l'économie politique, certaines questions fondamentales telles que le maintien de l'élan donné à la suppression des entraves aux échanges internationales à travers la négociation, la disposition des Etats Unis à mener de l'avant, en tant que chef tout puissant, les principes du GATT, et les conséquences pouvant découler de la croissance des unions douanières au niveau régional sur la fluidité et l'équilibre des échanges au niveau mondial.

SUMMARY

After first giving a global explanation of the objectives governing the functionality of GATT as guarantor, the article examines the indiscriminate development of international trade from the standpoint of some of the principles of the modern theory of political economy and some relevant issues such as: the continuance of moves to dismantle international trade barriers through negotiation; the willingness of the United States to show strong leadership in advancing the principles of GATT; and the consequences of the growth of regional tariff blocks on the fluidity and balance of global trade.
