

Jagdish Bhagwati: *Free Trade Today*

Gerardo Reyes Guzmán¹

Bhagwati, Jagdish, *Free Trade Today*, Princeton University Press 2002, Princeton, New Jersey

El distinguido economista de la Universidad de Columbia y ganador del premio Eccles por su excelencia en escritos económicos, nos ofrece un libro, producto de una serie de reflexiones nacidas a partir de obras anteriores como: “*A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*” (1998) y “*The Wind of Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization*” (2001). La principal preocupación que motiva al autor a escribir el presente manuscrito es demostrar que, a pesar de las inectivas en contra del libre comercio, éste continua siendo la mejor opción.

Para ello revisa ampliamente lo que se ha escrito en relación al libre comercio desde finales de la segunda guerra mundial a la fecha, subrayando la importancia de cada etapa en el desarrollo de este tema tan controvertido. Divide el libro en tres lecciones: I. Enfrentando las amenazas al libre comercio: la revolución posbélica en la teoría de la política comercial, II. Comercio justo, distribución del ingreso y la agenda social: utilizando la teoría del libre comer-

cio para afrontar los nuevos retos y III. Hacia el libre comercio: ensayos, alternativas y razonamiento teórico.

I. Enfrentando las amenazas al libre comercio: la revolución posbélica en la teoría de la política comercial.

Este apartado lo divide el autor en seis secciones: 1.1 ¿Por qué el libre comercio no convence? 1.2 Desacuerdo convencional interno: el papel insoslayable de los fracasos del libre mercado, 1.3 De regreso al libre mercado: corrigiendo directamente las distorsiones internas, 1.4 Enfrentando las distorsiones externas: restaurando el libre comercio de manera distinta 1.5 La teoría de la búsqueda de la rentabilidad (*Profit-Seeking Activities*): reforzando el caso del libre mercado, y 1.6 Libre comercio y crecimiento.

1.1 A partir de las tesis de Adam Smith y David Ricardo se ha buscado sin éxito convencer a los economistas de las ventajas del libre comercio a través de la especialización. Quizá la causa se deba a que se exageran las pérdidas en el empleo derivadas de la apertura comercial y/o se minimizan las plazas laborales creadas por la misma. En la actualidad, el libre comercio es blanco de severas críticas por parte de

¹ Investigador y Coordinador de la Licenciatura en Comercio Exterior y Aduanas, UIA Puebla.

anticapitalistas y globalifóbicos, lo que a juicio del autor constituye la tiranía de una postura sin alternativas (*tyranny of the missing alternative*), alimentada por un vacío ideológico, producto a su vez del inminente triunfo del mercado a la Fukuyama. La búsqueda en vano de la justicia social en el sistema de mercado ha incitado violentas protestas sociales dirigidas especialmente en contra de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pues es ésta la principal promotora del libre comercio. Uno de los líderes intelectuales de este movimiento es el filósofo francés Jaques Derrida, quien se ha dado a la tarea de *deconstruir* la lógica del pensamiento, invitando al anarquismo. Ante la violenta embestida en contra del libre comercio en varios frentes, el autor asume el reto de repeler el ataque, mostrando los resultados científicos que favorecen al libre comercio. Se apoya en trabajos de reconocidos economistas como Paul Krugman, Douglas Irving, T.N. Srinivasan, Arvind Panagariya, Dani Rodrik, etc.

1.2 Desde A. Smith a la fecha han habido grandes esfuerzos por desacreditar los postulados teóricos del libre mercado. Entre los autores más sobresalientes en este intento están John Maynard Keynes y John Hicks. El centro de la crítica yacía en el fracaso evidente del mercado para garantizar el equilibrio. Se decía que si los precios del mercado reflejaban realmente los costos (sociales), entonces “la mano invisible de A. Smith” tenía la capacidad de garantizar la eficiencia y con ello, también el libre comercio. Pero si fallaba el mercado, el postulado smithiano no se cumplía. De ahí surgieron dos propuestas: 1) Si falla el mercado, entonces el libre comercio no es la mejor alternativa y 2) Si la distorsión es domésti-

ca, una política comercial que la corrija será suficiente para restaurar los beneficios del libre mercado; si es externa, el libre comercio ayudará a enmendarla. La propuesta No. 1 establece que *ante una falla del mercado, el libre comercio deja de ser la política que mejor garantiza el bienestar*. A partir de ahí se pueden encontrar un sinnúmero de casos que muestran el fracaso del libre comercio y en donde inclusive se le identifica como la causa de empobrecimiento de las naciones subdesarrolladas más importante. Se habla entonces de distorsiones del mercado desde 1840 y coincide con una ventaja nacional cuando la economía goza de un poder monopólico que le permite manipular precio y volumen e influir sobre los términos de intercambio a su favor. El caso más antiguo se remite a Torrens en 1844 y se refiere al rechazo de la leyes del maíz para introducir el libre comercio en Inglaterra. En ese mismo año, John Stuart Mill defendía el caso del proteccionismo para estimular la industria incipiente. La siguiente crítica en orden de importancia vino con la gran depresión, y es cuando John Hicks asocia el alto desempleo con el libre comercio y recomienda la restricción a las importaciones para combatirlo. Keynes, por su parte, reconoce que la política arancelaria tiene un efecto significativo en la creación de empleo, aunque sólo en el corto plazo. La postura keynesiana encontró eco en las depreciaciones competitivas, el nacionalismo y la autarquía que marcaron el pensamiento occidental de aquella época. Edward Chamberlin (1929) y Joan Robinson (1931) reforzaron la fobia al libre comercio mediante la publicación de sus investigaciones que probaban que ante una estructura de mercado de competencia imperfecta, los

postulados del libre comercio no se cumplían. La tesis de la competencia entre monopolios anuló el argumento de que los precios del mercado reflejaban los costos sociales. Fue precisamente esta postura la que cobró fuerza en la década de los ochenta a través de los escritos de James Brander, Barbara Spencer, Elhanan Helpman, Paul Krugman, Avinash Dixit, Gene Grossman y J. Eaton. El caso más estudiado fue el de Japón con los Estados Unidos en donde se terminaba inculcando al primero de competencia desleal. Por otro lado, después de la segunda guerra mundial se justificó el argumento proteccionista de la industria incipiente para el caso de las economías subdesarrolladas, lo que a su vez alimentó el modelo de sustitución de importaciones. Este argumento se apoyó en el reconocimiento de tres distorsiones del mercado: 1) Diferencial de salario entre la ciudad y el campo, 2) Salarios idénticos entre diferentes sectores, pero una rigidez en los salarios en general, 3) Salario mínimo rígido a la baja pero flexible a la alza, lo que permitía las diferencias salariales entre los sectores. Como estas distorsiones impedían que los precios reflejaran los costos sociales, el proteccionismo era plenamente justificable y necesario. Everett Hagen y Gottfried Haberler defendieron esta postura. La última campaña en contra del libre comercio tuvo lugar en la década del ochenta a la sombra del conflicto EUA-Japón. Sólo que si antes se hablaba de imperfecciones de los factores, ahora se señalaban las imperfecciones del producto en el mercado. Así, mientras que la primera justificaba el proteccionismo en la naciones subdesarrolladas, la segunda lo hacía para las desarrolladas. Uno de los escritos más conocidos de Bhagwati fue el

publicado en 1958 en *Review of Economic Studies*, donde demuestra que el crecimiento económico en una economía abierta con estructuras monopólicas conducía al empobrecimiento. La tesis central era que las ganancias del crecimiento podían ser más que contrarrestadas por el deterioro de los términos de intercambio, elemento crucial para sustentar el modelo de sustitución de importaciones. En esa misma tónica se orientaron los estudios de Harry Johnson en 1967, así como los de Hagen y Haberler, quienes afirmaron que el libre comercio proporcionaba menos bienestar que la autarquía.

1.3 En 1963, Bhagwati y V.K. Ramaswami publican un artículo en el *Journal of Political Economy* de donde se deriva la propuesta No. 2, argumentando que el libre comercio era la mejor alternativa si: a) las distorsiones del mercado interno se corrigen con la correspondiente política comercial, y b) si estas irregularidades era de origen externo, también el libre comercio prevalecía como la mejor opción. Esta postura se comprende desde una estrategia de política económica, que establece que se necesitan tantos instrumentos como objetivos se tengan. No es posible entonces “matar dos pájaros de un tiro”, sino más bien “un tiro por pájaro”. Esto es, se debe atacar una distorsión del mercado interno con una política económica enfocada sólo a la parte afectada. Para los que argumentan que el proteccionismo puede aliviar un salario bajo, Bhagwati y Ramaswami recomiendan que es mejor un subsidio al salario en combinación con el libre comercio. Análogamente, se puede hacer lo mismo con la producción.

1.4 Esto pareciera ser una solución, pero

ante la existencia de verdaderos monopolios nacionales, el problema se vuelve más complejo, pues los aranceles antidumping parecen ser la mejor fórmula. Sin embargo, estudios econométricos con base al óptimo de Pareto (Avinash Dixit y Gene Grossman) demuestran que en estos casos, también conocidos como competencia imperfecta, el poder de la empresa no es tanto que justifique la intervención del estado (Postura de la escuela de Chicago). Otra escuela (*Public choice school*) establece que si bien la mano invisible es frágil, la mano visible del estado es peor, puesto que podría detonar una guerra comercial.

1.5 A raíz de los llamados “triángulos de Harberger” basados en las investigaciones de Haberger–Johnson, se consideraban los costos del proteccionismo como “pérdidas de peso muerto” (*deadweight losses*), puesto que ascendía regularmente a sólo 2-3% del PIB. De tal forma, aún cuando el libre comercio resultara ser atractivo, optar por el proteccionismo no implicaba grandes pérdidas. Bhagwati responde que esa pérdida sí es considerable y que los estudios de Haberger–Johnson asumen valores en las elasticidades que no corresponden a los registrados en los países subdesarrollados. Al modificarlos considerando la realidad de estos últimos, en donde el acceso a las importaciones es indispensable para el mantenimiento de la planta productiva, las pérdidas derivadas del proteccionismo se vuelve más cuantiosas. El libre comercio en contraste, detona los siguientes procesos: *a)* aumenta el uso de las economías de escala, *b)* incrementa la oferta a través de la diversificación de productos, *c)* obliga a las empresas a modernizarse para poder competir, *d)* facilita el acceso al conocimiento a

bajo costo y *e)* favorece el proceso de integración orientando la inversión hacia los sectores más productivos. Una de las teorías que refuerzan la crítica al proteccionismo, fue la formulada por Anne Krueger, “*the rent seeking society*”, que establece que el proteccionismo genera actividades lucrativas que propician la ineficiencia y el derroche. Especialmente en los casos de contrabando y corrupción derivados de las restricciones al comercio; Bhagwati las denomina “actividades directas e improductivas de lucro” o DUP² por sus siglas en inglés. Si las DUP se agregan a los costos calculados por el estudio de Haberger–Johnson, el daño que causa el proteccionismo es aún mayor. Bhagwati distingue dos clases de DUP: *a)* *upstream* DUP, que se refieren al costo del cabildeo que regularmente termina con la imposición de barreras comerciales y *b)* *downstream* DUP, que constituyen los frutos que se derivan de la entrada en vigor de tales barreras. A las anteriores les siguen otro tipo de actividades como el contrabando y el nepotismo. Según un estudio de Anne Krueger, la restricción de licencias a la importación en el caso de Turquía, originaba pérdidas por el orden del 40% del PIB.

1.6 Para Bhagwati la teoría del libre comercio ha logrado sobreponerse a los innumerables ataques teóricos durante el siglo pasado. Sin embargo, reconoce que el libre comercio no siempre está asociado con el crecimiento económico, pues hay inclusive casos en que la economía decrece o permanece inmutable. Sobre este fenómeno hay gran cantidad de estudios, por lo que lo

² Directly Unproductive Profit-Seeking Activities.

más recomendable es tomar en cuenta las especificidades de cada caso y, de preferencia, resaltar aquellos en que entre el crecimiento y el libre comercio exista una correlación positiva. Si además se halla una relación positiva entre el libre comercio y la mejora del bienestar en las clases medias, entonces habrá un efecto positivo en el proceso de democratización. Así parece haber acontecido en el caso de Corea del Sur y ocurrir en el de China.

II. Comercio justo, distribución del ingreso y agenda social: utilizando la teoría del comercio para afrontar los nuevos retos.

Esta lección se divide en ocho subapartados: 2.1 Una serie de cargos, 2.2 La superficialidad del concepto de comercio justo: un virus norteamericano, 2.3 Estándares desiguales en medio ambiente y condiciones de trabajo como elementos del comercio injusto, 2.4 ¿Daña el libre comercio al medio ambiente? 2.5 Avances en las agendas social y moral: el libre comercio y un gobierno apropiado, 2.6 Otras aplicaciones al principio “*un tiro por pájaro*”, 2.7 El temor de los sindicatos: amenaza al salario real y 2.8 El libre comercio y la pobreza en los países pobres. En esta parte del libro, Bhagwati advierte que en el presente siglo, el libre comercio enfrenta enemigos más poderosos. Sus detractores han desechado la posibilidad de que a través de éste, el tamaño del pastel aumente para mejorar el bienestar social. Ahora defienden su propia rebanada y velan por su interés particular. Lo peligroso es que se han apropiado de una supuesta causa moral que dicen defender, arrebatando con ello al libre comercio su tradicional carácter social.

2.1 Uno de los más acérrimos opositores al libre comercio es Teddy Goldsmith, líder inglés de la causa ecológica, que asegura que la depredación del medio ambiente se vincula con el libre comercio, que la OMC se opone al avance de la agenda moral y social y que los países desarrollados pierden niveles de bienestar debido a la disminución paulatina de los salarios reales, mientras que los subdesarrollados sufren de un aumento irreversible de la pobreza. Así, la crítica al libre comercio parece descansar en la búsqueda de la justicia social y la defensa del medio ambiente.

2.2 El concepto de “comercio desleal”, contrario a lo que se entiende como “comercio justo”, se ha interpretado en el contexto de una apertura comercial desigual entre dos países socios. Una vez identificado el factor asimétrico, se impulsan agresivas políticas proteccionistas. Tal ha sido el caso de los Estados Unidos con el uso de la sección 301 contenida en el documento denominado “*Omnibus Trade and Competitiveness*” emitida en 1998, para justificar represalias comerciales en contra de cualquier país socio que incurra en lo que el congreso norteamericano califica como práctica desleal de comercio. Para Bhagwati, tal postura obedece evidentemente a intereses políticos que se pueden agrupar en cuatro:

2.2.1 Al ostentar los Estados Unidos ser el promotor número uno del libre mercado, no le queda otro recurso más que argumentar el ejercicio de prácticas desleales de comercio en contra de un país socio para así justificar el proteccionismo.

2.2.2 La intensificación de la competencia a escala mundial ha forzado a las empresas norteamericanas a buscar en sus rivales actividades que puedan ser interpretadas

como prácticas desleales de comercio.

2.2.3 El declive de la competitividad de las empresas norteamericanas durante las décadas del ochenta y noventa, las orilló a exigir al gobierno más protección. Tal fue el caso de Japón, en el que se aseguraba que había prácticas desleales, especialmente durante el gobierno de Bill Clinton.

2.2.4 Durante el segundo periodo presidencial de Bill Clinton, los opositores al libre comercio lanzaron una ofensiva en contra del TLCAN, señalando que México no cumplía con los estándares laborales, ambientales y democráticos requeridos. Una estrategia similar se aplicó en el caso del acero afectando los intereses de Japón y la Unión Europea.

2.3 Un argumento proteccionista que se ha anidado en las naciones opulentas en contra de los países subdesarrollados, es que éstas últimas contribuyen a la depredación del medio ambiente debido a sus marcos jurídicos laxos por un lado; y por el otro, atentan contra el bienestar de los primeros ofreciendo salarios sumamente bajos, fenómeno conocido como “*race to the bottom*”. Bhagwati sostiene que tal argumento carece de fundamentos sólidos, ya que el marco jurídico orientado a proteger el medio ambiente está definido regularmente por las características de cada país. Así, si México tiene más problemas con la contaminación del agua que del aire, los impuestos y las multas se cargarán más al primero que al segundo, oponiéndose quizá a la legislación norteamericana en este rubro. Además, hay evidencias empíricas que afirman que los países subdesarrollados no atraen la inversión extranjera por la escasa rigidez de sus leyes, ni mucho menos para contaminar sus recursos, puesto que ello tendría altos costos políticos.

2.4 Bhagwati se apoya nuevamente en las propuestas 1 y 2 explicadas en la lección I para desarticular el débil argumento que pretende asociar al libre comercio con la contaminación ambiental. Asevera que: *a*) el libre comercio es tan dañino como el proteccionismo sin controles ambientales y *b*) si se trata de implementar una política que proteja al medio ambiente, el libre comercio puede ser el complemento ideal. El proteccionismo, como respuesta a una distorsión o falla del mercado, no garantiza la protección del medio ambiente; mientras que una combinación de libre comercio con una política de protección ambiental sí lo hará. Los estudios de Richard Blackhurst, ex funcionario del GATT, muestran que el proteccionismo resulta más nocivo al medio ambiente. Un ejemplo se puede apreciar en el caso de la restricción voluntaria a las exportaciones (RVE) que obligó a las autoarmadoras japonesas a producir y exportar vehículos que requerían mayor cantidad de combustible a Norteamérica, lo que repercutió en un aumento significativo de la contaminación del aire. En contraste, el economista australiano, Kym Anderson demuestra que una liberalización de los productos agrícolas se refleja en una mejora del medio ambiente, pues los productos provenientes de los países subdesarrollados, generados a través de métodos tradicionales, desplazan a los producidos, por ejemplo, en los Estados Unidos, mismos que exigen un uso de pesticidas altamente depredadores. Hay también ejemplos en los que el libre comercio ha resultado perverso para el medio ambiente. Tal fue el caso del boom exportador de camarones en el Sudeste de Asia, en donde los residuos del proceso productivo contaminaron gravemente los

mantos acuíferos, lo que a su vez repercutió desfavorablemente en la agricultura y ganadería.

2.5 En este apartado el autor se propone convencer a los sindicatos que lejos de sufrir un deterioro en el nivel de vida de sus agremiados por la apertura comercial, sucede lo contrario. Generalmente, son éstos los que exigen barreras comerciales (*isolationism*) para que los países socios, especialmente los subdesarrollados, aumenten sus costos laborales con el propósito de igualar las condiciones de competencia (*intrusionism*). Una forma de hacerlo ha sido la exigencia de estándares laborales y ambientales equiparables a los existentes en los países ricos, lo que a menudo incluye la no tolerancia del trabajo infantil y la no violación de los derechos humanos. Este argumento toma tintes políticos cuando detrás se encuentran intereses de poderosos gremios. El incluir la cláusula social en las negociaciones de libre comercio ha sido complicado y a menudo frustrante; prueba de ello lo constituye la firma del TLCAN y la reunión de Seattle en diciembre de 2000. Las consecuencias de querer “matar dos pájaros de un tiro” (mezcla de lo social con lo comercial) ha sido que las negociaciones multilaterales se han estancado para dar paso a los llamados acuerdos preferenciales de comercio o PTA (*preferential trade agreements*). Durante la reunión de Seattle, los países subdesarrollados acusaban a los industrializados de inmiscuirse en su derecho de determinar su política comercial (*intrusionism*), al intentar incluir en la negociación temas como los derechos laborales, el medio ambiente y los derechos humanos. El argumento de la no tolerancia del trabajo infantil por parte de las naciones ricas se develó

fácilmente como un proteccionismo disfrazado. Si se incluyera la discriminación de género —espeta irónico el autor—, toda negociación estaría condenada al fracaso, sin tomar en cuenta que, por ejemplo, en el barrio newyorkino de Harlem, se podrían encontrar sin dificultad violaciones a la cláusula social. Ante un tema tan complejo Bhagwati propone el principio: “*un tiro por pájaro*”. Se refiere a que cada problema, según su característica, sea solucionado por la instancia más competente y así, separar la cláusula social de las sanciones comerciales. Por ejemplo, los problemas laborales podrían estar en la agenda de la Organización Mundial del Trabajo (OMT) y no de la OMC, pues ésta no cuenta ni con los recursos, ni con la infraestructura requerida. Lo mismo podría aplicarse en el caso de los derechos de propiedad intelectual o la violación de los derechos humanos. Deben existir agencias internacionales especializadas y equipadas para analizar y ofrecer propuestas en cada caso; de lo contrario, las sanciones comerciales pueden estar muy bien intencionadas, pero resultar contraproducentes: “*the road to hell is paved with good intentions*” (pág. 79).

2.6 En este espacio Bhagwati responde al comisionado de comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, en referencia a su argumento que justifica la protección de la agricultura, aduciendo que además de ser ésta multifuncional, está vinculada estrechamente con la cultura de la región. El autor asegura que existen formas menos ineficientes para proteger a este sector de la competencia externa, por ejemplo, a través de los subsidios directos. Lo mismo sucede con la cultura; es mejor subsidiar la producción de proyectos culturales nacionales que

oponerse a la cultura global a través de restricciones comerciales.

2.7 Bhagwati insiste en desactivar el argumento proteccionista basado en el teorema Stolper–Samuelson, el cual asume que importar bienes intensivos en mano de obra provoca una caída en los precios relativos de estos bienes y con ello del salario real. Así, la mano de obra no calificada es la que resulta más perjudicada con la apertura y vulnera los intereses de los sindicatos. Este argumento no está respaldado por estudios empíricos; agréguese a ello el carácter intraindustrial del comercio y el aumento continuo del salario real de la mano de obra calificada que sí provocan decrementos en los ingresos de los trabajadores no calificados. Sin embargo, los sindicatos centran la atención a la competencia proveniente de los países pobres, exigiendo, por ejemplo, que se revisen tratados comerciales existentes para que únicamente se celebren entre países con condiciones similares e ir expandiéndose a otros países en la medida en que éstos alcancen los niveles esperados. Bhagwati subraya que ocurre lo contrario, el comercio con los países subdesarrollados ha impedido que los salarios de los trabajadores no calificados en las naciones desarrolladas caigan a raíz del uso creciente de la tecnología. Durante la década de 1980 en los Estados Unidos, los salarios reales descendieron, pero los precios de los bienes intensivos en mano de obra aumentaron. La razón fue que en ese periodo algunos países subdesarrollados se industrializaron y, al cambiar de estructura productiva, comenzaron a importar bienes intensivos en mano de obra, tal y como sucedió con Japón en los setenta. Otro argumento de los sindicatos es que la salida de la inversión extranjera

directa (IED) presiona los salarios a la baja. La evidencia, sin embargo, establece lo contrario: en la década de los ochenta en los Estados Unidos, la afluencia de IED se asocia con una caída del salario real. Además, la IED circula en doble sentido: así como sale, también entra. Esto se observó por ejemplo en Carolina del Sur, en donde al tiempo en que salía la IED del ramo textil, arribaba la IED automotriz de origen alemán, la cual resultó más conveniente para la región. Bob Davis y Davis Wessel analizan el caso en su libro *“The coming prosperity”*.

2.8 Se dice que el libre comercio acentúa los problemas de pobreza. Sin embargo, Bhagwati señala que en el caso de la India, el modelo autárquico ofreció un crecimiento económico promedio de 3.5% anual durante un cuarto de siglo y hasta la década de 1980. Durante ese periodo fue muy difícil superar los problemas de miseria. En contraste y a partir de las reformas orientadas a promover el sector externo durante los ochenta, el crecimiento de la economía alcanzó cifras de entre 6 y 6.5% anual, con avances sustanciales en la lucha contra la pobreza. Así, la apertura comercial y la integración económica han resultado mejores *vis a vis* el modelo autárquico. Sin embargo, el autor subraya que:

2.8.1 La forma de liberalización que garantiza los resultados óptimos no es la que con más premura se implementa. Todo depende de la rigidez del mercado laboral.

2.8.2 Aun cuando el libre comercio haya probado no acentuar el problema de la pobreza, existen excepciones en que sí hay una correlación positiva entre ambos, lo cual amerita un estudio más detallado de los casos.

2.8.3 En países en donde la pobreza

coincide con restricciones severas al gasto público, deberían entrar en vigor programas financiados por las instituciones del Bretton Woods para atacarlos directamente.

III. Hacia el libre comercio: ensayos, alternativas y razonamiento teórico.

La última lección la divide el autor en cinco subapartados: 3.1 Diferentes formas de liberalizar, 3.2 Unilateralismo agresivo, 3.3 Unilateralismo convencional: un camino solitario, 3.4 Acuerdos de comercio preferenciales: regionalismo y bilateralismo versus Multilateralismo y 3.5 Conclusiones.

3.1 Existen cuatro diferentes formas a través de las cuales el comercio mundial se liberaliza: las primeras dos tienen que ver con acciones unilaterales y, las segundas con una estrategia de cabildeo en busca del beneficio mutuo. Las primeras se subdividen en *a*) unilateralismo agresivo, cuyos métodos son la amenaza y las represalias y *b*) unilateralismo convencional, consistente en la reducción de las propias barreras comerciales. Las segundas se denominan recíprocas, ya que descansan en el principio *quid pro quo*, es decir, las barreras se reducen siempre y cuando exista una política de reciprocidad en las partes. Esta modalidad caracterizó las negociaciones durante el GATT y ahora bajo la OMC, con excepción de algunos países subdesarrollados que gozan de un trato preferencial. El principio de reciprocidad ha sido la fuerza motriz de los PTAs en sus modalidades de tratados de libre comercio y uniones aduaneras, mismas que han proliferado bajo la égida del artículo 24 del ex GATT, que establece que sólo los miembros signatarios gozarán de las ventajas de la apertura co-

mercial. Así, existen dos tipos de reducción arancelaria recíproca: *a*) negociaciones multilaterales (MTN)³ a través de la OMC y *b*) reciprocidad a través de los PTAs.

3.2 Se ha percibido que sólo las naciones poderosas pueden obligar a otras naciones a liberalizar, bajo el entendido que de no hacerlo sufrirán represalias que afectarán sus economías de manera sustancial. Tal fenómeno se observó en la estructura hegemónica que prevaleció durante la guerra fría. Posteriormente, fueron los Estados Unidos los que en la etapa posterior ejercieron la coerción para forzar a otros a negociar. El autor se refiere nuevamente a la sección 301, que legitimaba la toma de represalias comerciales si se juzgaba que algún país incurría en prácticas de comercio desleales (e.g. Japón). A menudo este país exige a otros abrir sus fronteras al comercio sólo bajo la promesa de que una vez que esto ocurra, la Unión Americana responderá a su vez con la reducción de sus propias barreras comerciales. Pero parece absurdo hablar prácticas de comercio desleal en un país cuyo congreso supervisa detenidamente que los tratados comerciales que se celebran, se caractericen por el beneficio mutuo. Afortunadamente, la sección 301 dejó de tener validez por disposición de la OMC a partir de 1999. Con ello el unilateralismo agresivo llegó a su fin, aunque todavía el congreso norteamericano se vale del poder que ostenta para impedir el paso de mercancías que considera dañinas.

3.3 Bhagwati recuerda que Harry Johnson, su ex profesor en la Universidad de Cambridge en 1954, opinaba que la reciprocidad en las negociaciones era una caracte-

³ Multilateral Trade Negotiations.

rística del mercantilismo; la razón: creer que la apertura comercial es una concesión que indiscutiblemente se justifica sólo mediante otra de carácter similar por parte del socio comercial en cuestión. El avance en la liberación comercial bajo la anuencia del GATT, se dio precisamente a través de este principio, de ahí el epíteto *GATT-think* que debiera llamarse *negotiators-think*, según el autor, pues cualquier negociación bilateral, plurilateral o multilateral exige reciprocidad. La liberalización del comercio debería ser unilateral o con una reciprocidad no intencionada. Para entenderlo, Bhagwati agrega a sus propuestas originales, tres más: 3.3.1) Propuesta 3: toma el camino solitario. Esto significa que se debe tomar la iniciativa liberalizando unilateralmente, aunque no exista eco por parte de los demás socios comerciales; 3.3.2) Propuesta 4: Si otros liberalizan en forma simultánea, el efecto será mejor y 3.3.3) Propuesta 5: Si no hay más que tomar la iniciativa marchando sólo hacia la liberalización, es probable que otros socios sigan en ejemplo. Así, tal actitud generará una reciprocidad secuencial.

3.3.1 La propuesta se inspira en el espíritu de Joan Robinson, quien opinaba que no porque el vecino estuviera arrojando piedras a su puerto, también uno debía hacerlo.⁴ Es un error pensar que el que una economía abierta haga concesiones a una cerrada constituya una injusticia, aún cuando el primero sea un país pobre y el segundo una nación desarrollada. Debemos pensar que si nos negamos a reducir nuestras barreras comerciales porque nuestros socios también lo hacen, la pérdida será mutua. Así

⁴ “if others throw rocks into their harbor, that is no reason to throw rocks into your own” (pág. 101).

ocurrió en 1846 cuando el primer ministro inglés se rehusaba a abrir el mercado británico del maíz a una Europa continental empeñada a liberalizar sólo bajo condiciones de reciprocidad.

3.3.2 Si otros siguen el ejemplo, el efecto será más favorable. Imaginémosnos que después de reducir las tarifas arancelarias los términos de intercambio permanecen tal y como estaban antes de la apertura. El resultado será favorable porque los países socios gozarán de un consumo y producción mayores. La reciprocidad alcanzada a través del cabildeo puede alimentar el paradigma mercantilista de que el comercio es provechoso, pero no la importaciones, y peor aún, ayudar quizá a ganar una batalla, pero a perder la guerra. Una solución sería apoyar a las empresas exportadoras para compensar las importaciones en lugar de reducir el comercio con el exterior. Tan sólo con reducir las barreras arancelarias se promueven las exportaciones.

3.3.3 Esto es a lo que Bhagwati denomina reciprocidad secuencial. Es decir, un país toma la iniciativa liberalizando mientras sus socios comerciales permanecen protegidos. Una vez que perciban los beneficios de la liberalización, comenzarán a reducir sus barreras comerciales respectivamente. Los estudios de Rodney Ludema y Daniel E. Coates en su artículo “*A Theory of Unilateralism and Reciprocity in Trade Policy*”⁵ demuestran que el proteccionismo del país socio puede ser debilitado a través de la apertura comercial del país de origen. Se observa también que esta estrategia, identificada como liberalización unilateral

⁵ El artículo se publicó en marzo de 1989 en el *Georgetown University Working Paper* 97-23.

ha sido utilizada en las dos últimas décadas por Europa Occidental, América Latina, Asia y en especial por Chile y la India; análogamente, por los sectores financieros y de telecomunicaciones de la Unión Americana y Unión Europea, cristalizándose en todos los casos el proceso de reciprocidad secuencial.

3.4 Se trata aquí de una elección entre dos diferentes formas de liberalización comercial recíproca: *a*) la liberalización preferencial y *b*) la no discriminatoria conocida como cláusula de la nación más favorecida (MFN).⁶ La MFN fue la más importante en el GATT. El artículo 24, creado por los arquitectos del Acuerdo de Aranceles, permite la creación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras, ambas dentro de la modalidad de PTAs. Con el paso del tiempo, el GATT también permitió a los países en desarrollo crear PTAs con características muy similares a zonas de libre comercio y uniones aduaneras, en donde los países miembros reducían aranceles hasta cero. Sin embargo, el economista Jacob Viner fustigó que las zonas de libre comercio, lejos de conducir y coadyuvar al proceso de liberalización mundial del comercio, promovían abiertamente el proteccionismo, puesto que sólo los países miembros gozaban de tal liberalización, pero al resto se le excluía. Así, el autor identifica: 3.4.1 Una desviación del comercio, 3.4.2 Una bola de Spaghetti formada por PTAs y 3.4.3 un estancamiento de la liberalización multilateral del comercio.

3.4.1 Las zonas de libre comercio, también identificadas como PTAs, empeoran el bienestar de los países miembros, puesto

⁶ *Most-favored Nation*.

que se obligan a consumir lo que se produce dentro del área, impidiendo la entrada de productos provenientes de terceros que quizá aventajen en precio y calidad a los primeros. En el caso de México, por ejemplo, se importa de los Estados Unidos, pero se deja de importar de Japón, sólo porque los productos del primero no pagan arancel y los del segundo sí. Viner descarta la tesis de que las zonas de libre comercio contribuyan al bienestar de los miembros. Arvind Panagariya ha calculado que México ha sufrido una pérdida a raíz de la desviación del comercio de aproximadamente tres mil millones de dólares al año. Lo mismo sucede en el MERCOSUR, en donde Brasil detenta un poder hegemónico que se ve amenazado por la intención de los Estados Unidos de extender el área de libre comercio a toda América Latina. De hecho, el artículo 24 del GATT prohíbe elevar las tarifas externas e introducir cuotas de importación a los PTAs. No obstante, la discriminación de mercancías procedentes de países no miembros se da a través de barreras no arancelarias como cuotas antidumping y RVE. Así se ha venido pasando por alto al artículo 24 del GATT.

3.4.2 Quizá la sola detección y análisis de las desventajas derivadas de la desviación del comercio no sea lo más grave, sino la proliferación exuberante de los PTAs. En la última estimación se contaba con 400 y el número crecía semanalmente. Seguramente, los arquitectos del artículo 24 del GATT hubieran dudado en su pertinencia de haber sabido las consecuencias que traería. La situación se ha convertido en una bola de Spaghetti —así lo define Bhagwati— debido a los intrincados lazos comerciales que se han generado entre los países. El autor

muestra un diagrama de los diferentes vínculos comerciales bilaterales y multilaterales que existen en la actualidad. No se puede hablar ya de bloques comerciales si Israel y Singapur tienen un tratado comercial con la Unión Americana. Los elementos negativos del comercio derivados de la tesis de Viner se quedan muy atrás en comparación con el enorme daño que causa la compleja red de PTAs, puesto que ésta si atenta en contra de los principios básicos del comercio como son el multilateralismo y la no discriminación. Las razones de este incontenible crecimiento de PTAs son:

3.4.2.1 El estatus, rango e ingreso que reciben los funcionarios responsables de celebrarlos.

3.4.2.2 El gran significado de los PTAs para funcionarios públicos que persiguen asegurar su carrera política.

3.4.2.3 Es más sencillo firmar un tratado bilateral que un multilateral.

3.4.2.4 Tener la idea de que no firmar tratados bilaterales implica quedarse fuera de los beneficios comerciales.

3.4.3 Por consiguiente, se estimula en nombre del libre comercio la celebración de PTAs, cuando en realidad lo que sucede es que se expande el proteccionismo y la discriminación en contra de las naciones no miembros, situación similar a la ocurrida en la década de los 30 del siglo pasado. Estados Unidos ha claudicado en su lucha por promover tratados multilaterales, concentrándose en los PTAs. La razón fue que en 1982 Europa se negó a iniciar una nueva ronda de negociaciones para reducir las barreras comerciales. Ante un congreso simpatizante del proteccionismo, Ronald Reagan optó por los PTAs, comenzando por celebrar uno con Canadá.

3.5 El sistema de comercio mundial se integra hoy por un inextricable enjambre de PTAs. Con ello el mundo se aleja cada vez más del espíritu original del libre comercio. Es como si reconociéramos que el ejercicio fue bueno para nuestra salud, pero terminamos en la pereza y apatía. La obra de Bhagwati constituye una apelación a la reflexión y al cambio.