

## EL PROTECCIONISMO DE LOS PAISES DESARROLLADOS

NORMA SEPULVEDA B.  
Ing. Agrónomo  
Depto. Desarrollo Rural

### Protección y Proteccionismo

Mucho se ha discutido en torno al tema de los derechos que tiene un Estado-Nación soberano para ejercer la facultad de influir sus relaciones comerciales con el exterior. Este derecho es reconocido por la comunidad internacional y se denomina "protección". Por ella se entenderá, entonces, "un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente, dentro de un cuadro general de objetivos perseguidos con una política dada de desarrollo económico" (Marrero, 1964).

La protección aparece planteada como una forma de compensar disparidades existentes en los sectores productivos entre sí y en relación a sus similares de otros países. El grado y diversidad de la protección estará determinado en el contexto de la política económica, con el fin de asignar los recursos a las actividades que se desea proteger o fomentar.

El "proteccionismo", en cambio, constituye un abuso de la facultad de proteger. Es una acción que se ha ido extendiendo hasta convertirse en una realidad dinámica y creciente que inhibe el desarrollo de los países con menor poder de represalia; es aplicado principalmente por los países industrializados. Se incluye también bajo su signo a un conjunto de medidas que no han sido concebidas con el espíritu de restringir el comercio, sino con el propósito de reglamentarlo, facilitarlo y homogeneizarlo, pero que, sin embargo, se presentan y utilizan como un medio simulado de proporcionar protección adicional a los productores nacionales (Sepúlveda, 1983).

Es así como el "proteccionismo" es un sistema que no tiene normativa; carece de transparencia, lo que impide cuantificar su impacto sobre los flujos comerciales; y, finalmente, las restricciones que impone al comercio no son negociables en los foros internacionales, por tratarse de barreras ocultas en su mayoría.

En estudios efectuados por el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) se ha hecho una selección de productos de interés para los países en desarrollo, sobre los que se aplican medidas restrictivas al comercio, distintas de los aranceles (único instrumento protector aceptado por el GATT). Así se ha intentado llevar un "inventario" de los obstáculos, pero como son tan difíciles de identificar y es tan extensa su aplicación, sólo se han podido detectar las restricciones cuantitativas y las medidas arancelarias afines que constituyen mayor preocupación para los países afectados. Entre ellas están: régimen discrecional de licencias, cupos, prohibiciones, gravámenes móviles, restricciones estacionales, precios mínimos y otros.

Las "normas técnicas", la "reglamentación sobre embalaje y rotulación", los "aforos aduaneros" y los "reglamentos sanitarios", cuando se aplican abusiva y arbitrariamente, constituyen barreras ocultas y sólo en ese caso se incluyen entre las prácticas que conforman el proteccionismo.

### Bosquejo del nuevo orden internacional

Los países desarrollados, es decir, las grandes potencias económicas, hicieron, después de la Segunda Guerra Mundial, un serio intento por imponer un nuevo orden internacional basado en un "neoliberalismo con cooperación". De allí surgieron los principios que regularían el comercio: reciprocidad, no discriminación, multilateralidad y libertad de comercio.

Sin embargo, las diferencias estructurales de los países actores de este pretendido "ordenamiento en cooperación" llevaron a una forma de comercio donde los países industriales eran el "centro" productor de manufacturas, rodeados por una extensa "periferia" de países proveedores de materias primas. Bajo esta óptica se produjo una "asimetría" del comercio: los países desarrollados, exportadores de productos procesados por los que había una demanda creciente en el mundo, presentaron balanzas comerciales superavitarias; en cambio los países en desarrollo, exportadores de productos básicos, por los que decrece la demanda mundial aparecían con balanzas de pagos deficitarias. De modo que el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, del deterioro de los términos de intercambio para los países periféricos, condujo a la cooperación para el comercio y el desarrollo. Entonces, los países industrializados aceptaron la discriminación en favor de los países del Tercer Mundo, otorgándoles preferencias en las negociaciones multilaterales. De allí surgió el Sistema General de Preferencias (S.G.P.) que es una muestra del compromiso de cooperación, pero sin mayor efectividad. Otra muestra fue el cambio en las funciones del Banco Mundial, el cual fue creado para la reconstrucción de Europa, pero se le asignó luego la función de agencia financiera para promover el desarrollo de los países pobres (CEPAL, 1986 (A)).

Pero, en los inicios de los años setenta empezó a producirse un agotamiento del sistema con una sobreoferta de alimentos y energía, junto a una difusión de los avances tecnológicos de los países desarrollados. Se produjo la crisis del petróleo, que provocó un viraje en el orden internacional, caracterizándose por los cambios en las relaciones de precios internacionales, la superabundancia de dólares provenientes de los países petroleros, la creciente privatización de los flujos financieros la que, a su vez, desemboca en el sobreendeudamiento de los países en desarrollo, especialmente los de Latinoamérica (CEPAL, 1986 (A)).

Esta reacción en cadena de los acontecimientos internacionales introdujo nuevas presiones que se manifestaron en una sucesión de desajustes y crisis superpuestas que se dieron en muy breve tiempo. Las instituciones de la cooperación económica internacional ideadas en la posguerra (FMI, GATT, BIRF, UNCTAD) perdieron su eficacia y han sido superadas por los hechos.

Actualmente las relaciones comerciales están regidas por las grandes corporaciones transnacionales, las cuales son dominadas por la banca internacional y están basadas en el "poder de represalia" de los países involucrados en el proceso. Del multilateralismo y la cooperación se pasó al "comercio administrado" y a las negociaciones bilaterales entre Estados soberanos.

La existencia del "proteccionismo" es la clara expresión de los profundos cambios que ha experimentado el comercio internacional.

#### Formas que ha adoptado el proteccionismo

Hay una forma directa de proteccionismo que se deriva de una política de sustitución de importaciones cuyo objetivo es la autarquía. Muchos países latinoamericanos, especialmente en el período comprendido entre la crisis del 30 y la del petróleo, adoptaron esta forma de protección para permitir el desarrollo de su industria naciente. Posteriormente se orientaron hacia una política de apertura al exterior.

Estados Unidos de Norteamérica ha aplicado medidas proteccionistas desde el siglo pasado. Sin embargo, durante el período de posguerra su protección mediante tarifas aduaneras fue cada vez menor, derivando hacia un proteccionismo basado en "cuotas" o "restricciones voluntarias" de los países exportadores, a través de las cuales se establece un compromiso de compra de los productos básicos en los que EE.UU. es deficitario (azúcar, carne).

El subsidio del Estado norteamericano a la producción agrícola ha generado excedentes alimentarios que ese país vuelca al mercado internacional como "ayuda" a los países pobres, o a través de créditos preferenciales para países en desarrollo (Ley 480, de Excedentes Agrícolas).

La ayuda alimentaria así planteada es también una forma de proteccionismo, puesto que inhibe el desarrollo de producciones similares en países que no pueden mantener precios subsidiados. El gobierno de EE.UU. tiene, a través de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, atribuciones para aplicar derechos compensatorios, represalias y salvaguardias. Además amplía el ámbito de la política comercial a los servicios, al movimiento de capitales y a la inversión directa. En resumen, esta ley otorga al Ejecutivo todas las facultades para ejercer un "comercio administrado", de modo que está institucionalizando el proteccionismo, y transgrediendo los principios del GATT (CEPAL, 1986 (B)).

La Comunidad Económica Europea (CEE) presenta una forma de proteccionismo mucho más sofisticada. Esta proviene de la Política Agrícola Común (PAC) establecida en el Tratado de Roma (1957). Los países miembros de la CEE concordaron en la necesidad de dar un sistema especial de apoyo a la agricultura. Luego los principios básicos de la PAC son:

- la preferencia comunitaria,
- la unidad de mercados,
- la solidaridad financiera.

Sobre la base de estos principios se plantean los objetivos de la PAC:

- Incrementar la productividad agrícola, promoviendo el progreso técnico; asegurar el desarrollo racional de la producción agrícola y la utilización óptima de los factores de la producción, especialmente la del factor trabajo.
- Asegurar un nivel de vida justo para los agricultores miembros de la CEE, en particular mediante el incremento de los ingresos individuales de las personas que integran el sector.
- Estabilizar los precios de los mercados de productos agrícolas.
- Asegurar la oferta de productos agrícolas.
- Asegurar que los productos agrícolas lleguen al consumidor a precios razonables.

La PAC se propone fijar cotizaciones comunes para los productos agrícolas en todos los países miembros y mantenerlos mediante diversos mecanismos, entre los que se destaca el sistema de precios de la CEE.

Los mecanismos, en términos generales, son los siguientes: frente al exterior de la comunidad los precios "objetivo" o "indicativo" se mantienen aplicando restricciones a las importaciones originarias de terceros países; hacia el interior de la CEE se mantienen aplicando los precios de "intervención", los que son algo más bajos que los "objetivos" y representan el nivel al que los gobiernos intervienen para adquirir cualquier volumen de los productos que el mercado no haya absorbido a los precios indicativos (Peñaloza, 1981).

Los productos agrícolas importados pueden ingresar sólo en cierto período pre-establecido del año, a un precio "límite" o "umbral", que es igual al precio objetivo menos los costos de traslado desde el puerto al lugar de consumo. El precio "umbral" se ubica entre el precio "objetivo" y el de "intervención". La diferencia entre el precio internacional y el precio "límite" constituye un gravamen móvil que es el impuesto a la importación. Luego, los precios más bajos de importación conducen sólo a gravámenes móviles más altos.

A través de este mecanismo la CEE no permite que los precios internacionales afecten el nivel de precios internos de los países miembros.

En la Figura 1 se hace una representación gráfica de la política de precios agrícolas.

Como los precios domésticos fijados por la PAC son muy atractivos para los agricultores de los países europeos, se producen grandes excedentes alimenticios que no son absorbidos por el mercado doméstico, sino que deben ser comprados por las autoridades a los precios de intervención. Son esos productos los que posteriormente son vendidos en el mercado internacional a los precios mundiales, es decir, a precios significativamente más bajos que sus costos de producción, lo cual constituye una deslealtad comercial denominada "dumping". Con esta práctica los países de la CEE distorsionan el nivel de precios internacionales y acceden a mercados que les estarían vedados sin subvenciones.



Fig. 1: El mecanismo de precios de la PAC obtenido de Sepúlveda, 1983.

#### Cómo afecta el proteccionismo a la agricultura chilena

Chile presenta una alta dependencia exportadora en relación a los países industrializados. En 1985 el destino de sus ventas al exterior fue de un 71,5% a los países desarrollados: 23,1% a los EE.UU. de Norteamérica; 36,4% a Europa Occidental; 10,1% a Japón; y 1,9% a Canadá. Hacia América Latina destinó ese año sólo el 14,6% de sus exportaciones, donde su principal cliente fue Brasil con un 5,5% (Sepúlveda, 1987).

La estructura de las exportaciones hace pensar que Chile es muy vulnerable al proteccionismo de los países desarrollados en cuanto a las posibles "represalias" de éstos, si no acepta autolimitarse con eventuales "restricciones voluntarias" a sus exportaciones. En este sentido EE.UU. se ha insinuado a través de barreras sanitarias para limitar las importaciones de uva; Alemania Federal hizo lo propio en relación a las manzanas chilenas.

Sin embargo, el mayor peligro del proteccionismo no está en las limitaciones a la exportación, puesto que Chile no compite en los mercados de productos alimenticios básicos. Sino que el mayor impacto lo producen los excedentes de producción de alimentos, tanto de los EE.UU. como de la CEE, por el efecto de absorción, que se ha reflejado en la producción nacional en condiciones de apertura irrestricta al exterior.

El trigo, los productos lácteos, el azúcar, las oleaginosas y las carnes rojas, considerando que para estas últimas no existiera una barrera sanitaria, están expuestos a sufrir los efectos de las subvenciones y los precios de "dumping". De hecho, entre 1980 y 1983, la agricultura chilena pudo experimentar la competencia de los productos mencionados (excepto carnes) que provenían de los países desarrollados: bajó la superficie sembrada y se llegó al mayor grado de dependencia alimentaria, en esos rubros, de los últimos 20 años.

Lo grave de esta situación es que los productores nacionales no están compitiendo en eficiencia con los productores de otros países, sino que se están enfrentando a una realidad "administrada" por decisiones políticas de otras naciones; de modo que los precios del mercado internacional no reflejan la eficiencia productiva sino la capacidad financiera de los gobiernos que subvencionan su agricultura.

Otro efecto del proteccionismo, que Chile no ha palpado aún, es el desplazamiento de los mercados habituales. Uruguay y Argentina perdieron sus ventas de productos cárneos a Europa debido a los excedentes originados por la CEE, la cual era una importadora neta, convirtiéndose en la mayor exportadora de carnes rojas gracias a los subsidios de la PAC. Este caso podría repetirse con algunas frutas chilenas al integrarse España a la CEE.

La comunidad internacional todavía no ha adecuado su normativa jurídico-institucional a los requerimientos del nuevo orden mundial. Los primeros intentos se están llevando a cabo en diferentes organismos como el GATT, la UNCTAD, la OCDE, la CEPAL, el SELA, la FAO, la ALADI y otros.

En todo caso, es evidente que el fenómeno del proteccionismo y sus consecuencias ha despertado la inquietud de los estudiosos de las ciencias sociales y de las autoridades de los países afectados.

#### Bibliografía

- CEPAL. (1986) (A). "El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa". LC/R. 500- División de Comercio Internacional y Desarrollo. Santiago, Chile.
- . (1986) (B). "El proteccionismo y América Latina en la década del ochenta". En: Notas sobre la Economía y el Desarrollo. Santiago, Chile, Nº 433.
- MACARIO, S. (1964). "Proteccionismo e Industrialización en América Latina". En: Boletín Económico de América Latina. Santiago, Chile 9(1).
- PEÑALOZA, T. (1981). "El proteccionismo agrícola en la CEE". En: Comercio Exterior. México, 31(4).
- SEPULVEDA, N. (1983). "El proteccionismo Agrícola y el Comercio de Productos Lácteos". En: Revista de Desarrollo Rural. Universidad de Chile, Santiago, Chile 1(2).
- . (1987). "Cooperación Económica Chileno-Argentina: Perspectivas de las exportaciones conjuntas". Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Serie Estudios, Nº 7.