LA CRISIS INDUSTRIAL EUROPEA Y LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO*

WOLFGANG HAGER

EL NEXO ENTRE el orden mercantil internacional y las grandes cuestiones de la guerra y la paz forma parte de las teorías prácticas, aplicables, de las relaciones internacionales lo mismo entre los eruditos académicos que entre los políticos. La tradición central es la que fue desarrollada durante la Primera Guerra Mundial tanto por Lenin como por Cordell Hull,¹ quienes pensaban que la lucha por los mercados mundiales llevaba a la guerra. Nuestro orden de la postguerra está construido sobre la atractiva proposición de que un sistema comercial abierto ayuda tanto a la paz como a la riqueza. Sólo el marxismo ofrece una solución igualmente abarcadora y coherente de los problemas mundiales. En ambos casos, el idealismo, el puro atractivo de la meta última, lleva a sus partidarios a defender un sistema intelectual cerrado con vehemencia e intolerancia, y a aceptar sacrificios todavía mayores en nombre de otros, como un precio pequeño que hay que pagar.

Este artículo sostiene que la aplicación equivocada de principios liberales a un mundo liberal corre el riesgo de sacrificar la existencia de Europa occidental tal como la conocemos: un grupo de estados de libre empresa y de abundancia excepcionalmente abiertos unos a otros. La perspectiva es la de la transformación de la región en un grupo de estados económicamente estancados, dirigidos por el Estado y neomercantilistas; con regresiones sustanciales en los dos esfuerzos históricos de integración con los que respondió a las lecciones de cien años de historia: la de la clase trabajadora con la corriente principal de la vida burguesa y la de sus naciones-estado en una misma económica y política naciente.

* Traducción del inglés de Tomás Segovia.

¹ Ver sobre esto Richard N. Gardner, *Sterling-dollar diplomacy: The origin and prospects of our international economic order* (New York, McGraw Hill, 1969), p. 9. Gardner comenta sensatamente que Hull confundía la causa con el efecto: las malas relaciones políticas impedían los convenios comerciales y causaban la guerra.

Antes de asentar este punto es conveniente poner en perspectiva un problema comercial. Este problema —la amenaza de una “guerra comercial” con los Estados Unidos—, a pesar de todo su drama, no pone en cuestión al mundo occidental tal como lo conocemos. Los intercambios con los Estados Unidos representan menos del 2% del PNB de Europa occidental. Las exportaciones norteamericanas en conjunto se llevan a cabo dentro del contexto de políticas públicas mutuamente convenidas: productos agrícolas, otras materias primas, equipo militar y bienes de adquisición civil lo mismo que aeronaves; o bien son realizadas por transnacionales cuya competencia entre las subsidiarias y las propias firmas será cualquier cosa menos desordenada. Un comercio intraindustrial de la clase más útil da cuenta de la mayor parte del resto: máquinas-herramientas que compiten en calidad más bien que en precio y que aceleran la difusión del *know-how* tecnológico.²

Las exportaciones europeas a los Estados Unidos contienen un porcentaje más elevado de bienes de consumo estándar (por ej. automóviles), que son ante todo vulnerables a la competencia de terceros países. Esta es una de las explicaciones de los 16 billones de dólares de déficit de la Comunidad respecto de Estados Unidos. Ese mismo déficit es sin embargo la mejor salvaguarda de Europa contra una extensión del proteccionismo comercial norteamericano respecto de Japón que podría afectar igualmente a Europa. Los tratados de “reciprocidad” que han sido programados por varios miembros del Congreso (hay a la vez un proyecto de ley general y tres proyectos de ley secundarios),³ que condicionan el acceso continuo al mercado a la igualdad de tratamiento sobre una base producto-por-producto, configurarían en la práctica una herramienta flexible en manos de una Administración norteamericana. Es la legislación la que reconoce, cosa que no hace la búsqueda por la Comunidad Europea de un acceso general al Japón, que el problema japonés es estructural tanto como un fenómeno de balanza de pagos: las grandes compras de mercancías (de los Estados Unidos) o la mayor facilidad de acceso para el whisky (de Europa) no hacen nada para circunscribir la libertad estratégica de los hacedores de las políticas industriales japonesas para decidir sus compras y ventas. Puede sostenerse que esta libertad es mayor, por estar menos constreñida por factores técnicos o económicos, que la de un ministerio central de comercio de Europa oriental.

² De los 64 mil millones de dólares de valor de las exportaciones norteamericanas a Europa occidental, sólo 7 mil millones eran bienes de consumo, incluyendo automóviles. 23 mil millones eran alimentos y materias primas y 9 mil millones semimanufacturas. Del déficit total de 20 mil millones de dólares de Europa occidental, sólo 6 mil millones estaban representados por manufacturas (cifras redondeadas a partir de GATT, *International trade 80-91*, Tabla A 17).

³ *The Financial Times*, 8 mar. 1982.

En Europa, con su sistema económico plural, esta clase de autonomía está limitada en gran parte en la actualidad a los sectores *formalmente* ligados al gobierno, es decir, aquellos donde predomina la intermediación pública. Como estos son formal o informalmente sectores de "compre americano" en los Estados Unidos, la actitud recíproca difícilmente podría representar una amenaza seria para el mercado europeo-norteamericano.⁴ Si los funcionarios comerciales y el GATT están preocupados, es en cuanto a los principios: la ruptura todavía más profunda que esto implica en el abordamiento no sectorial del mercado. Pero hay un límite en el sostenimiento de la pretensión de que el mercado mundial es dirigido por firmas independientes y mantenido en equilibrio por obra de la tasa de intercambio.

Éste es precisamente el problema de los aspectos más visibles del conflicto comercial euro-norteamericano, tales como el del acero, que entró en una nueva fase augda cuando la industria norteamericana abandonó la protección espuria del Sistema de Precios Eslabonados (*Trigger Price System*), para buscar, por la vía de los tribunales, formas más sólidas de corrección contra las importaciones. La querrela sobre el acero entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea no es sin embargo precursora de un proceso general: la famosa espiral proteccionista que sigue obsesionándonos con el espectro de los años 1930. Es un choque directo de políticas industriales que, por la naturaleza de las cosas, da lugar tarde o temprano a una disputa política.⁵ Es bastante legítimo que la Comunidad Europea salga perdiendo en esta querrela particular, como salieron perdiendo los Estados Unidos en cuanto a los petroquímicos basados en la gasolina dos años antes. Cuando alguien improvisa un mercado, y al hacerlo perturba el mercado del vecino, se le puede pedir legítimamente que tenga cuidado. La constricción a la parte importadora no es entonces una regla de hierro del libre comercio, sino su posible deseo de aprovecharse de suministros (artificialmente) baratos. Es algo que un gobierno puede querer hacer con el fin de ayudar a los consumidores a combatir la inflación, o simplemente para limitar el excesivo poder de mercado de algunos proveedores internos. En un mundo de políticas industriales competitivas, es una cuestión de grado, no un optimismo técnico ni un absoluto moral.

El verdadero peligro de las relaciones comerciales euro-norteamericanas proviene del clima emocional engendrado por las posturas intransigentes que desatienden la simplicidad política básica de la cuestión.

⁴ En la intermediación militar, por supuesto, la cosa se invierte abrumadoramente: la "calle de dos sentidos" es una carretera de un solo sentido.

⁵ Ver sobre esto Wolfgang Hager y Jacques Pelkmans, "Trade, industrial policy and conflict management", en Hager y Pelkmans (comps.), *Managing trade problems among mixed economies* (De Gruyter, en prensa, 1982).

Dada la indeterminación económica de los conflictos de la economía mixta, nada puede sustituir al regateo directo. Por supuesto, la tentativa del Comisionado Davignon de llevar adelante su cártel de racionalización, con sus dolorosos límites a la producción, se hará más difícil gracias a la clausura de la válvula de seguridad norteamericana. Pero las exportaciones europeas a los Estados Unidos representaron 4% de la producción en 1980. Sólo un pequeño respiro en la paliza que están recibiendo las economías europeas de las tasas de interés norteamericanas aumentaría la demanda de la Comunidad lo suficiente para compensar el estancamiento.

Las relaciones comerciales europeo-norteamericanas son básicamente manejables, aunque será necesario un nivel constantemente alto de regateos inusualmente rudos. Una de las razones de esto es la similitud de los costos, punto sobre el que volveremos más adelante. La otra es el papel todavía relativamente limitado del Estado en cada una de estas economías mixtas, y el hábito de buscar compromisos tolerables. Un ejemplo temprano lo constituye, naturalmente, la agricultura. En otro sector de problemas, la construcción de barcos, los Estados Unidos practican el proteccionismo más completo sin que haya sombra de conflicto comercial. En los textiles, la Comunidad Europea y los Estados Unidos han resuelto sus problemas comunes a expensas de los extraños, a través del Acuerdo Multifibra, con los Estados Unidos aumentando lindamente sus exportaciones a Europa. En los automóviles, las multinacionales cautivas son una herramienta conveniente de administración del comercio, como lo son en las relaciones de Estados Unidos y Canadá. Podría haber con el tiempo un conflicto serio, pero sería de bajos riesgos, puesto que la integración de la producción actual a través del Atlántico sería demasiado costosa de desenmarañar. En la mayoría de los sectores de alta tecnología (aviones, reactores), no existe tanto una lucha como un juego interminable, jugado en gran parte en terceros mercados, con algunas reglas fundamentales, por ejemplo sobre créditos a la exportación. Claramente, en cuanto que es la más "mixta" de las dos economías, la Comunidad tiene probabilidades de estar más a menudo en falta si se mide por la vara del GATT; pero la magnitud de su déficit comercial con Estados Unidos es una protección razonablemente buena incluso contra una administración que emprendiera una cruzada en favor del libre comercio.

Mucho más pertinente, tanto en un marco político como económico, es la amenaza planteada por el proteccionismo dentro de la Comunidad Europea y en la zona más amplia del libre comercio europeo. Para cada uno de sus estados Europa occidental representa alrededor de dos tercios del total de los mercados de exportación. La libertad, o su ausencia, en ese mercado es cuestión de construcción o destrucción para ese continente. No sólo es ese mercado diez veces mayor que el de Norteamérica —mirado una vez más desde el punto

de vista del exportador europeo individual—, sino que es también la precondition para que siga existiendo una industria refinada, altamente diversificada y tecnológicamente avanzada dentro de un marco socio-político muy peculiar que se jacta, en un sentido, de ser antiindustrial. Esta visión del asunto, que liga el mantenimiento del libre comercio europeo con ciertas metas fundamentales de autonomía socio-económica, será elaborada en el comentario que sigue.

La amenaza que se cierne sobre el Mercado Común toma muchas formas. La primera es el abandono *de facto* de la política comercial común a medida que las naciones y/o las federaciones industriales nacionales hacen tratos separados con países del Tercer Mundo que crean problemas o debido a actos unilaterales de proteccionismo. En segundo lugar, en el interior del Mercado mismo, el comercio es obstaculizado entre los Estados miembros por todos los expedientes imaginables a falta de aranceles y cuotas.⁶ En tercer lugar, de manera más sutil pero en último término más devastadora, el proteccionismo financiero —los subsidios a la industria— minan las presuposiciones sobre las cuales se juega el libre comercio. La amenaza del canciller Schmidt de detener las importaciones de acero en Alemania si no se abandonaban los subsidios estatales corre parejas hasta cierto punto con la lógica que encontramos en los conflictos comerciales euro-norteamericanos.

Sin duda siete años de deflación casi ininterrumpida y de problemas de balanza de pagos pueden explicar en cierta medida la subida del proteccionismo y el recurso a la intervención del Estado. Los años 1970 estuvieron marcados por una aceleración de las necesidades de ajuste en un amplio frente: los salarios reales crecieron demasiado aprisa y en muchos países se exprimieron las ganancias después de los últimos años de la década de 1960; el petróleo hizo cambiar los costos de producción y la composición de la demanda final; la realineación de las tasas de cambio después de la camisa de fuerza de Bretton Woods procedió de la manera más errática. La economía, como guía de la política pública, se convirtió en una desacreditada Torre de Babel de la que surgió finalmente una delgada voz que, con simplismo escapista, redujo los miles de problemas nuevos de ajuste y la incertidumbre a un solo agregado: el dinero.

El aspecto de comercio internacional del problema del ajuste es tratado a menudo como si fuera análogo a la crisis del petróleo: un giro de una vez por todas de las estructuras industriales para acomodar a un puñado de nuevos competidores del Tercer Mundo. Lo cual exigiría simplemente el abandono de algunas líneas de actividad de trabajo intensivo y/o tecnológicamente maduras, y un desplazamiento

⁶ Para un inventario de estos ver W. Hager, M. Noelke y R. Taylor, *EC Protectionism: Present Practice and Future Trends*, 2 v. (Bruselas, European Research Associates, 1981 y 1982).

hacia arriba en el mercado hacia líneas más refinadas. Esto es una peligrosa falacia, suma a su vez de muchas falacias individuales.

La pérdida por Europa del monopolio tecnológico

La liberalización del comercio dio un apuntalamiento decisivo a la hazaña incomparable del crecimiento durante el periodo de la postguerra. Esta versión estilizada de la historia no es sino demasiado familiar. No sutilemos sobre el hecho de que el crecimiento más rápido fue logrado por los más proteccionistas —el Japón y los Países Menos Desarrollados (PMD)—, sino miremos a la Europa occidental, a la cual, junto con Norteamérica, está confinada en gran parte esta historia. Hasta el levantamiento de las restricciones al intercambio, en 1958, la genuina liberalización del comercio bidireccional estaba limitada en gran parte al área de OCEE (OECE). Con la aplicación de los tratados del Mercado Común y de la AELC (EFTA) y las famosas Rondas del GATT, los años 1960 fueron sentidos subjetivamente como la edad de oro de la liberalización del comercio. El punto decisivo que hay que captar, sin embargo, es que Europa occidental, durante ese periodo, gozó colectivamente de un monopolio efectivo en casa y una sólida posición monopolística (líder de los precios) en el exterior en todas las formas de manufacturas salvo las más avanzadas y las más primitivas.

Los Estados Unidos se veían cada vez más trabados con un dólar sobrevaluado, y sus compañías de mentalidad internacional se convirtieron en inversionistas más que en comerciantes, provocando una transferencia masiva de tecnología y colmando la brecha tecnológica casi al mismo tiempo que se la descubría. La Europa oriental no podría proveer manufacturas aceptables a ningún precio. El Japón, que era todavía casi un país en vía de desarrollo, gozó de un acceso amplio aunque circunscrito. El Convenio a Largo Término del Algodón de 1963, con el que los Estados Unidos esperaban hacer que Europa “compartiera el fardo” de las exportaciones textiles japonesas, sencillamente desalentó a los japoneses de persistir en esta actividad, a la vez que ofrecía a Europa un proteccionismo prefabricado contra los sucesores de los PMD. Los países en vía de desarrollo parecían por lo demás enredados permanentemente en la trampa de una insuficiencia en infraestructura, capacitación y capital, de mercados locales subóptimos y cosas así.

En estas condiciones, Europa occidental gozó de una protección contra el mundo exterior tan efectiva como el proteccionismo más formal del Japón. Desde un punto de vista sociopolítico lo mismo que industrial, aquéllos fueron años de autonomía en los que las sociedades europeas encontraron respuestas a los problemas que habían dominado la política por un siglo o más.

El trabajo industrial se hizo tolerable gracias a un horario más reducido, a condiciones físicas mejores y a una seguridad social perfeccionada. Los obreros llegaron a gozar de algunos de los privilegios de los funcionarios públicos. La distribución del ingreso se hizo más igualitaria y aquellos aspectos del bienestar que no pueden alcanzarse por medio de compras individuales fueron proporcionados generosamente por el Estado: escuelas y piscinas, parques y medios urbanos más agradables. Ponerse en regla con las externalidades de la cultura industrial suponía no sólo un pronunciado aumento del gasto público, sino también leyes que limitaban la libertad de la empresa privada de disponer del trabajo, la tierra y otros recursos de la manera más eficaz. La nueva cultura industrial era antiindustrial, no por accidente, sino por designio.⁷

Oprimidos por los altos salarios, la seguridad social y otros impuestos y por las regulaciones gubernamentales, los negocios habrían ido al desastre si no hubieran sido capaces de recortar los gastos por la vía del aumento de los precios que se hacía posible gracias a las estructuras oligopolísticas y monopolísticas casi universales del mercado.

Aunque en términos reales el sistema estaba en un equilibrio dinámico (con un sesgo hacia un dinamismo declinante en lo que se refiere a la industria), en términos monetarios el fuerte poder de regateo de los sindicatos y las firmas provocó un sesgo inflacionario. Si el monetarismo se convirtió en el yunque donde batir ese poder, los nuevos competidores comerciales se convirtieron en el martillo.

Porque el viejo monopolio colectivo de Europa occidental en las manufacturas se había perdido para comienzos de los años 1980 o estaba desapareciendo rápidamente. Los Estados Unidos penetraron en la sensible gama baja y media de las exportaciones de manufacturas con una actitud vengativa, después de que sucesivas devaluaciones del dólar habían restablecido las ventajas de una fuerza de trabajo dócil y flexible —para los estándares europeos—, de una alta (aunque estancada) productividad y de unas materias primas baratas. Europa occidental había decidido a principios de la década de los setenta modernizar tanto la producción como el diseño de productos por medio de importaciones de capital occidental y de la cooperación con corporaciones multinacionales, y empezó a ser una presencia tanto en las manufacturas semiterminadas como en las terminadas. El Japón se convirtió en un país industrial maduro con una gama de exportables supercompetitivos que, aunque era todavía estrecha para los estándares de Europa occidental, se había ensanchado hasta abarcar a las industrias de radio medio (tales como los automóviles) así como a los productos avanzados. Finalmente los países de industrialización recién

⁷ Se encontrará un análisis afín desde una posición inesperada en OECD, *Facing the future*, informe del Interfutures Project.

te (PIR), arrastrando una cauda de casi-PIRS tras de sí, capturaron 10% de los mercados mundiales de exportación de manufacturas.

De la noche a la mañana Europa apareció como una zona de producción de alto costo, no menos súbitamente que en el caso del carbón europeo después del descubrimiento del petróleo del Medio Oriente durante los años 1950. La retórica pública y las prescripciones de los economistas del comercio no se han enfrentado de veras a este hecho. Ambos utilizan expresiones como ventaja comparativa, término derivado de un paradigma neoclásico, que utiliza la estadística comparativa, en la que los problemas de ajuste se despachan *ex ante* y el equilibrio se postula *ex post*, y que es monumentalmente no pertinente en el nuevo mundo de ventajas dinámicas hechas por el hombre.

En impresionante contraste con su famoso informe sobre los PIRS de un año antes,⁸ un reciente estudio de la OECD sostiene que "La proporción de exportaciones a importaciones... en bienes manufacturados... puede caer de 4.3 en 1976 a 2.3 en 1986, nivel mínimo para mantener una medida de equilibrio en el empleo", y, lo cual es más importante, "la totalidad de las divisiones de 2 dígitos se enfrentarán con una competencia creciente de los países en vía de desarrollo, aunque sólo fuese debido a sus políticas de desarrollo de las industrias internas".⁹ En otras palabras, el modelo de ajuste lineal que nos es familiar está equivocado. El modelo sugiere que los países industrializados tienen que deshacerse de unas pocas actividades industriales de trabajo intensivo, desplazándose hacia arriba en el mercado en lo que se refiere tanto a la tecnología de la producción como al producto. En esto va implícita la noción de "abrigos naturales": vertiginosas alturas de refinamiento que la gente de piel oscura (que no sean los japoneses) no serán capaces de alcanzar. Esto es racismo arrogante, y más o menos tan exacto como la predicción, en 1956, de que los egipcios echarían a perder el Canal de Suez en cuestión de meses (cuando en realidad mejoró). Máquinas-herramientas, aviones y los más refinados productos de consumo son ya exportados por los PMD. En el estudio de la OECD antes mencionado, sólo las manufacturas de maquinaria, entre todas las posiciones de dos dígitos de la Clasificación del Comercio (Standard International Trade Classification), tenían probabilidades de quedar bastante a salvo de la competencia de los PMD en los años 1980.¹⁰ Pueden esgrimirse dos argumentos más contra el optimismo del ajuste lineal. Uno consiste en señalar la composición estable de la demanda final del consumidor: la canasta de cosas que la gente compra efectivamente, y para la que el resto de la industria proporciona los insumos. El mundo necesitará sólo una cantidad limitada de centrales eléctricas nucleares, satélites

⁸ *The impact of Newly Industrialising Countries* (París, OECD, 1979).

⁹ *North/South technology transfer: The adjustment ahead* (París, OECD, 1981).

¹⁰ *Ibid.*, p. 79.

o equipo de minería marina, incluso en el futuro; pero necesitará raquetas de tenis, destapadores de botellas, alfombras y zapatos. No cabe duda que la mayoría de los artículos de consumo pueden ser —y pronto serán— fabricados a menor costo en algún otro sitio.¹¹ Algunos adelantos en el diseño, como el microprocesador en la máquina lavadora, facilitan la producción de baja capacitación gracias a la eliminación del equipo de control electromecánico. Con máquinas-herramientas, telares, etc., numéricamente controlados, no hay ninguna razón para que los súbitos cambios de las modalidades, de la demanda local, etc., no puedan transmitirse a localizaciones de producción distantes del mercado, con diferenciales de costo suficientes para pagar el flete por avión de reacción. La industria italiana de los textiles, la ropa y el cuero, que se ha ajustado con éxito a la producción de mercado alto, está empezando a resentir el impacto de estas posibilidades tecnológicas.

El segundo argumento se relaciona con la estructura del mercado y de la producción en categorías avanzadas con las que se pretende proporcionar la escalera de emergencia y el subsiguiente abrigo a los obreros europeos. Con los Estados Unidos, el Japón y Europa trabajando en las mismas fronteras de la tecnología, las perspectivas de un periodo pacífico de rentas de monopolio, típico de periodos anteriores, parecen netamente oscurecidas. La perspectiva es más bien de una prematura sobrecapacidad y un valor agregado negativo. La industria eléctrica nuclear, más que la IBM, podría ser el prototipo.

En lo que hace a las manufacturas estándar, la extensión del problema no puede medirse adecuadamente con las estadísticas usuales sobre proporciones de importaciones desde ciertas fuentes. Primero, para un exportador masivo como la Comunidad Europea es la situación del mercado mundial lo que importa. Para 1980 Japón y los PIR reunidos representaron alrededor de 20% de las exportaciones manufacturadas mundiales. A esto hay que añadir el efecto de la sustitución de importaciones (detrás de barreras altamente proteccionistas): una política que es ahora mucho más fácil de perseguir efectivamente con la nueva gran facilidad para las transferencias de tecnología.

En segundo lugar, los nuevos competidores, como es natural, capturan mercados gracias a la competencia en los precios, cosa que va directamente contra la corriente del capitalismo moderno. Un docu-

¹¹ La idea entera de Ricardo consiste, por supuesto, en que vale la pena comerciar de cualquier manera. Para fines prácticos en el plazo medio es más importante señalar que los nuevos competidores, en virtud del costo real de recursos más bajo en el conjunto de la manufactura, ganan una enorme capacidad de decisión en las políticas industriales orientadas a la exportación; cosa que, para los viejos industriales, se traduce en una gran incertidumbre en cuanto a las decisiones de inversión a plazo largo. Se encontrará una crítica más sutil en André Grjébine, *La nouvelle économie internationale* (París, P.V.F., 1980).

mento del Departamento de Comercio de los Estados Unidos plantea bien el problema:

En todo mercado dado, un porcentaje relativamente pequeño de un artículo importado con un precio bastante por debajo del precio doméstico tiene un efecto importante de desestabilización de la estructura de precios y de las relaciones de competencia normales. Además, la cantidad de importaciones en un tiempo específico es menos importante que la cantidad potencial de importaciones en algún tiempo ulterior [para Europa léase: de participaciones en el mercado mundial, W.H.]. A menos que puedan definirse posibilidades ulteriores, las decisiones en relación con la inversión... se vuelven más difíciles.¹²

La respuesta de los libros de texto a semejante competencia consiste en bajar los costos de protección: reduciendo la fuerza de trabajo y/o invirtiendo en una productividad más alta. Esta última opción requiere capital y por ende certidumbre. No es sorprendente que sea la industria textil británica, expuesta por largo tiempo a condiciones de tipo libre comercio en el Commonwealth, la que no haya logrado ajustarse. Sobrevivió durante algún tiempo por el simple expediente de erosionar la reserva de capital existente. Las industrias norteamericana y alemana, por otra parte, pudieron utilizar réditos proteccionistas en un total reequipamiento. Esto en lo que se refiere a los efectos debilitadores para el proteccionismo tan a menudo citados en la literatura. Para buscar otro ejemplo vale la pena comparar el estado de salud de la industria de las motocicletas en Gran Bretaña e Italia.

La prescripción normal de ajuste no tiene en cuenta las implicaciones reales del ajuste entre culturas socio-económicas diferentes. Reducida a sus términos más simples, la tesis enuncia: hemos pecado contra el mercado de maneras más bien marginales. Pero hay afuera un estado de naturaleza contra el cual medir la extensión de nuestros apartamientos del camino recto y estrecho, arrepentirnos y ajustarnos. Podrá haber algunas tensiones y cargas temporales, pero el equilibrio está a la vuelta de la esquina.

En realidad, estamos experimentando la interacción entre estados de naturaleza altamente artificiales. Una caricatura puede servirnos como primera aproximación.

Dos mundos socio-económicos coexisten. Uno, el nuestro, está caracterizado por mercados de trabajo no libres y por mercados todavía relativamente libres para la asignación de capital real. El otro es un mundo de mercados de trabajo libres (cuya libertad se mantiene encarcelando a los sindicalistas, si es necesario) y de sistemas de asignación de capital por sistemas centrales o consenso estratégico de un puñado de empresarios y burócratas. Pueden afirmarse de manera bastante cate-

¹² us Department of Commerce, *Textile outlook for the sixties*, 1969.

górica dos cosas sobre los dos mundos que interactúan. En primer lugar, no hay ninguna solución de equilibrio posible ni siquiera en teoría, menos aún una solución que mantenga el pleno empleo en la zona de alto costo. En segundo lugar, en el modelo tradicional de ajuste la iniciativa corresponde enteramente a sistemas que asignan centralmente el capital. (En este modelo, dicho sea de paso, las multinacionales no tienen ninguna voluntad propia, sino que simplemente reaccionan a los incentivos y desincentivos públicos¹³ más rápidamente que lo harían los mercados de bienes, capital y tecnología que se encuentran a mayor distancia.)

La caricatura es más exacta en lo que se refiere a las partes “no libres” de la dicotomía —los mercados de trabajo europeos y las políticas industriales de los nuevos competidores— que en lo que se refiere a las contrapartes supuestamente libres, punto éste que refuerza la idea de antinaturalidad en conflicto. La historia económica europea de la postguerra no puede escribirse sin referencia al desarrollo industrial voluntarista,¹⁴ especialmente en Francia e Italia. Y sin embargo sigue siendo una excepción en lo que se refiere a la creación de industrias, y esa creación (energía nuclear, aeroespacio) apuntó en gran parte a satisfacer necesidades domésticas primero, y exportaciones después. Además, hasta las intervenciones del *status quo*, motivadas de maneras bastante diferentes de la última década, la creación industrial aumentó la riqueza total, más que desplazó su capacidad (lo cual lleva a una sobrecapacidad como fenómeno “transicional” permanente).¹⁵

El mercado de trabajo es libre en el Tercer Mundo sólo en un sentido muy global. A medida que se producen avances educativos,¹⁶ el suministro de fuerza de trabajo industrial del Tercer Mundo se acercará, desde el punto de vista práctico, al infinito. Para el grupo en su conjunto, el precio marginal del trabajo se mantendrá cerca del nivel de subsistencia, incluso si permite una subida del “salario de reserva”, que ya Adam Smith identificó como un fenómeno determinado socialmente más que por el mercado.¹⁷ Con crecientes reservas de capi-

¹³ Entendiendo “público” en un sentido más amplio que el de las políticas industriales para abarcar toda la esfera de las relaciones contractuales sancionadas públicamente en un sistema socio-económico.

¹⁴ Ver Andrew Shonfield, *Modern capitalism* (Oxford, Oxford University Press for the RIAA, 1965) para el período hasta 1964; y Raymond Vernon (comp.), *Big business and the state* (London, MacMillan, 1976).

¹⁵ Ver sobre esto Susan Strange, “The management of surplus capacity: Or how does theory stand up to protection 1970s style”, *International Organisation*, 33 (3), verano 79, pp. 303-334.

¹⁶ Entre 1960 y 1978 la inscripción en las escuelas primarias de los PMD creció de 55.6% a 78.1%, en las secundarias de 8.4% a 22.8%. Sobre estos y otros espléndidos logros, ver el primer *Trade and development report* de UNCTAD, 1981, p. 33 y *passim*.

¹⁷ *The wealth of nations. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (London, 1976), cap. VIII.

tal, los trabajadores de las pequeñas economías orientadas al mercado mundial tendrán que alinear sus salarios de productividad con el precio marginal del trabajo más bajo, incluso allí donde existen sindicatos. (El comportamiento sindical japonés muestra cuánto puede durar semejante actitud básica.)¹⁸ En la mayoría de los PIR, por supuesto, los sindicatos simplemente reciben órdenes sobre el salario correcto para el año, según la pauta de Europa oriental.¹⁹

La OECD, citando los salarios que crecen rápidamente en los PIR, desarrolla algo que equivale a una teoría de la convergencia. Lo que no se señala es la estabilidad de los salarios de productividad, y por ende de la brecha de costos en relación con los viejos países industriales. Las cifras siguientes, no del todo dignas de confianza, muestran que la productividad en el sector textil en algunos PIR es virtualmente igual al nivel alemán, los salarios son una quinta parte o menos —con frecuencia menos de lo que sugeriría la diferencia del PNB— per cápita.

Cuadro 1

PRODUCTIVIDAD, SALARIOS Y PNB PER CÁPITA DE LOS PIR COMO PORCENTAJE DEL NIVEL ALEMÁN (1980)

	<i>Productividad</i>	<i>Costo total de salarios</i>	<i>PNB per cápita</i>
Singapur	95	13.3	32
Taiwan	90	11.9	n.d.
Hong Kong	90	19.4	31
Corea del Sur	90	9.0	10
Tailandia	80	6.3	5

FUENTE: Sindicato alemán de los textiles y el vestido; y Banco Mundial.

Si tal es el cuadro en la industria textil, que se supone que está dominada por un equipo de segunda mano transferido al Tercer Mundo, la productividad promedio en algunos sectores de capital intensivo podría ser incluso más alta que el nivel alemán. Esto se debe al hecho de que un país que inicia una industria desde la nada, como la industria naviera en Corea, tendrá únicamente equipo de la última

¹⁸ Un episodio típico se encontrará en el establecimiento de salarios para 1974, que no sólo abatió la inflación sino que también aumentó de manera impresionante la rentabilidad.

¹⁹ Esto, aparentemente, no es lo mismo en Hong Kong, que es probablemente la única economía del mundo que tiene a la vez trabajo libre y mercados de capitales.

cosecha que incorporará los últimos adelantos en productividad, mientras que los viejos países industriales entrarán en ese equipamiento gradualmente, deprimiendo los niveles promediales.

Una fuerza de trabajo sumisa no sólo reduce el costo de uno de los factores de la producción, sino que —al permitir una utilización más eficiente— reduce también el costo del otro factor: el capital. Todo esto, en teoría, seguiría permitiendo la emergencia de algunas pautas estables de ventaja comparativa, si no fuera por el hecho de que el costo inicial y la asignación de capital industrial siguen criterios mucho menos liberales que los que se manifiestan en los mercados de trabajo de los PMB. El hecho de que los empresarios privados sean el rasgo saliente de la vida económica de, digamos, Corea del Sur, Taiwan o Brasil ha dado lugar a una imagen profundamente errónea de áspero capitalismo. Esos capitalistas pueden imaginarse más bien como el método más eficaz que se ha encontrado hasta ahora de establecer políticas industriales nacionales. El Estado —hasta ahora un modelo sólo ligeramente exagerado— lo suministra todo: capital barato, control de la fuerza de trabajo, protección frente a los proveedores del exterior, créditos tanto para la exportación como para la importación, terrenos prácticamente gratis e insumos a bajo costo tales como la electricidad, y luego le entrega el paquete al empresario privado. El nacimiento de la noche a la mañana de una industria naval coreana representa un ejemplo particularmente claro que viene al caso.

En realidad esto no es tan caricaturesco, incluso referido al desarrollo industrial japonés, como lo ha mostrado, entre otros, Shigeto Tsuru.²⁰ En los escritos de los especialistas de la política comercial —cada número de *The World Economy*, publicado por el Centro Mundial de Comercio, lleva cantidad de ejemplos—, emerge un curioso doble rasero. A las zonas de alto costo se las acusa con justeza (si no con justicia) de un comportamiento anti-mercado y se les pide que se ajusten. A los productores de bajo costo se los absuelve a partir de un análisis similar por una simple prueba *ex post* de la virilidad de su competitividad. La teoría económica exige una robustez intelectual (las llamadas pre-suposiciones fuertes) que sólo se encuentra por otra parte en gente que sostiene que la tierra es plana.²¹ Representar la tierra como un hemisferio es algo que sugiere astigmatismo.

²⁰ Shigeto Tsuru, *The mainsprings of Japanese growth: A turning point?* (Paris, Atlantic Institute for International Affairs, 1977.)

²¹ La cartografía emplea con éxito técnicas matemáticas que representan a la tierra como plana. Los buenos teóricos tienen siempre en mientes que distorsionan la realidad de manera que puedan trazar líneas en ella. El verdadero pecado es la cosificación, que en la economía del comercio lleva a la afirmación mixta de que la tierra es plana y debe ser plana.

El verdadero ajuste

Para entender el significado del ajuste en el mundo real no basta pensar en términos de reasignación marginal de factores en respuesta a pautas de mercado moderadamente estables. Más bien implica en la práctica un profundo ajuste de la organización de nuestras economías y de nuestras sociedades. Esto supone más realizaciones al modo del mercado del factor laboral y menos comportamientos al modo del mercado del factor capital. El ajuste —en estos términos organizacionales— es una calle de un solo sentido por las razones manifestadas: Europa es una zona de alto costo con formación descentralizada de capital real, y por ende intrínsecamente a la defensiva. Bajo condiciones de libre comercio, cualquiera de los productores de bajo costo puede decidir producir cualquier cosa para el mercado europeo, constreñido únicamente por los competidores exteriores.

La mayor proporción de comportamiento al modo del mercado del factor laboral es más palmaria en Estados Unidos que en Europa, pero la política del gobierno y el comportamiento de las firmas se está desplazando en la misma dirección: cortes en los salarios reales; reducción de la seguridad laboral; baja de los beneficios de desempleo, o una aplicación más áspera de las políticas existentes, para alentar a los trabajadores a aceptar empleos alternativos a niveles más bajos de paga y de capacitación; el crecimiento de la economía no regulada (que se parece a la economía regulada en los PIR y en la mayor parte de la industria japonesa). Un cambio en las pautas laborales de dos a tres turnos en la industria textil norteamericana fue saludada en general como cosa sensata, y contribuyó a la notable inflexión de su fortuna. Esto es lo que significa verdaderamente el ajuste.

El obrero industrial se convierte así en objeto de las fuerzas del mercado en una sociedad cuyas dos terceras partes consisten en personas que reciben pagos contractuales, disfrutan de una alta seguridad laboral, con condiciones y horarios de trabajo placenteros. Los abogados y los médicos, los agentes de bienes raíces y los banqueros cobran honorarios fijos o precios por sus servicios, como también los empleados del ferrocarril, y, si a eso vamos, los granjeros. Los portavoces del interés del consumidor sugieren que todos esos respetables caballeros de horario de nueve a cinco, con sus ingresos contractuales (a los que contribuye el obrero) tienen derecho, por decirlo así, a una camisa de tres turnos. En esta visión del ajuste simple hay básicamente una negativa a enfrentar la naturaleza artificial de la pauta de pagos mutuos en la sociedad. ¿Por qué tendría que invocarse la pauta establecida en el periodo de la economía colectiva de Europa para que responda fundamentalmente del surgimiento de nuevos productores?

Suelen darse tres respuestas, implícita o explícitamente. La primera es internacional, y se refiere a la equidad teñida de caridad. Volvere-

mos sobre este punto en la conclusión. El segundo argumento subraya las oportunidades alternativas: ningún hombre o mujer blancos debería hacer camisas de tres turnos por una paga baja, sino algo refinado en cambio, cuyo valor agregado permite una paga alta. Y sin embargo la cuestión de la oportunidad tiene un aspecto fundamentalmente diferente cuando los textiles dejan de ser la excepción —en los años 1960 era la única industria que competía con nuevos productores— sino que se convierten en la regla. En otras palabras, puede uno considerar valientemente el paso a otras ocupaciones de 10% de la fuerza de trabajo industrial, pero no de 60%. Paradójicamente, salir de los textiles, en semejante situación, se hace quizá menos atractivo, antes que más urgente, puesto que no puede ya pensarse que resolverá “el problema”, el cual es general.

Una economía, nos enseña el libro de texto, surge cuando la gente empieza a aceptar la ropa para lavar de los demás. El logro europeo de los últimos cien años consistió en asegurar, progresivamente, que los participantes de este intercambio lo hicieran por una paga razonablemente igualitaria, trabajando ocho horas al día con un mes de vacaciones pagadas. Mientras existan ocupaciones alternativas para permitir que esta pauta de intercambio se despliegue estructuralmente hacia niveles cada vez más altos de ingresos reales, el argumento de la oportunidad (costo) apunta pesadamente en la dirección de una división del trabajo cada vez mayor.

Con un desempleo que se acerca a 10%, la presuposición de pleno empleo de los factores que plantea la economía de abundancia del libre comercio resulta bastante vapuleada. El estado de la abundancia da un giro más a la historia clásica al insistir en que el factor laboral ocioso sea pagado casi plenamente, como si estuviera todavía produciendo. La camisa barata es pagada así varias veces: una vez en el mostrador, luego una vez más en beneficios de desempleo para los trabajadores parados. Las pérdidas secundarias implican a las industrias de insumo (aunque en el corto plazo sus exportaciones suban): maquinaria, fibras, productos químicos para teñir y acabar los productos.

Esto nos lleva al tercer argumento contra nuestra simbólica camisa producida domésticamente: las ganancias generadas por los nuevos productores que llevan a las exportaciones de bienes de capital y de productos intermedios refinados. Este tipo de argumento se apuntala generalmente con cifras globales que amasan juntos a la OPEC, los PIR y otros PMD para mostrar que los PMD fueron y son la corriente principal del crecimiento de la demanda desde 1974. En lo que hace a los PIR sin embargo, el cuadro es menos rosa. No sólo las exportaciones de bienes de capital están subsidiadas casi universalmente por créditos de los proveedores e incluso por asistencia, sino que Europa sale perdiendo en este trueque frente a Japón. El déficit de la Comunidad Europea en comercio manufacturador con cuatro PIR asiáticos se tri-

plicó en la segunda mitad de los años 1970 hasta tres billones de dólares. La proporción de exportaciones de bienes de capital europeos en relación con las importaciones fue en 1979 de 0.43 para Corea del Sur y de 0.25 para Taiwan.²² Por cada dólar de maquinaria textil exportada a Hong Kong, la CEE importó 100 dólares de textiles. A medida que se desarrollen las industrias locales de máquinas-herramientas, detrás de las barreras proteccionistas, la balanza empeorará más aún. En lugar de un Japón habrá dos: los PIR asiáticos constituirán el segundo. Lo cual no desalentará a los economistas de seguir alegando que este tipo de fenómeno no puede ocurrir, debido a la obra benéfica de las tasas de cambio.

Y sin embargo el argumento de la balanza comercial no es realmente decisivo. Incluso si el comercio de manufacturas permaneciera en equilibrio surgirían problemas. Porque el intercambio sería entre importaciones de bienes de consumo con composición estable y con participaciones en el mercado que permiten una planeación de la producción a largo plazo y una asignación de recursos, y exportaciones de unos bienes de capital apelmazados y muy diversos sin estabilidad ni en estructura ni en cantidad; unas pocas centrales eléctricas nucleares o aerobuses un año; un metro subterráneo o un descomponedor de etileno otro año. En otras palabras, la estabilidad de la división internacional del trabajo está asegurada únicamente para los productos en los que Europa se especializa en medio de una estabilidad, por así decir, que descansa en las fuerzas del mercado y en decisiones pluralistas de los consumidores. Las exportaciones, por otra parte, dependen de compras centrales o de decisiones de política industrial, donde la repetición de negocios, si bien no es desconocida, es ciertamente rara y menos estable.

Desgraciadamente, la estabilidad de la pérdida de actividades del lado de los importadores europeos no está compensada por una estabilidad de la ganancia, para ningún país productor individual, del lado de la exportación. Porque mientras esos países, colectivamente, pueden mantener cualquier proporción de participación en el mercado que se haya alcanzado en bienes de consumo, cada uno de ellos es vulnerable a las decisiones de política industrial y política de salarios de los otros, y a la respuesta de las multinacionales a esas decisiones. En un mundo tal, la inversión tiene que dirigirse a los proyectos de recuperación rápida. La prima de más alto riesgo total puede entenderse como un costo de abundancia económica mundial, como puede entenderse también así la otra cara de la misma medalla: el capital mal colocado que se vuelve ocioso debido a acontecimientos impredecibles. Los PIR son tan víctimas de esta inestabilidad como los países ricos. La tendencia va de plano en contra de la creciente necesidad del capi-

²² SIRC 7 menos transporte/SIRC 5-8 importaciones. Tomado de Hager, Noelke y Taylor (comps.), *op. cit.*, vol. 2, p. 169.

talismo moderno, con sus fuertes inversiones, sus grandes periodos de delantera y de amortización, de condiciones de mercado estables (oligopolistas).²³

Ésta es sólo una pequeña parte de la refutación del argumento de que el imperativo moral —el predicamento del Tercer Mundo— exige una política incondicional de mercado abierto por parte de Europa occidental.²⁴ Otro argumento, enteramente práctico, se relaciona con el hecho de que semejante política no puede sostenerse, de cualquier manera, a la larga. Tratar de sostenerla a corto plazo lleva a dos resultados. El primero es una hinchazón irrealista de las capacidades de exportación: reservas de capital caras que se vuelven ociosas cuando el pánico proteccionista en los países industriales lleva a cambios de la noche a la mañana en el acceso al mercado. La edificación de una industria coreana de televisión en color, enteramente para la exportación a los Estados Unidos, llevó a una respuesta predecible, que dejó a esa industria trabajando a 20% de su capacidad. La segunda consecuencia de dejar que el mercado libre siga su curso hasta que se creen en una industria condiciones de pánico es el efecto debilitador en tales industrias, desprovistas de ganancias y por ende de inversiones mucho antes de verse obligadas finalmente a salir del mercado. En esta situación, la elección es entre el rescate gubernamental y la clausura. En el primer caso, el PIR de todas maneras pierde su mercado, pero a un costo elevado para los presupuestos nacionales.

Hay implicado en éste, otro elemento de ajuste que es altamente indeseable para la mayoría de los estados europeos occidentales: el giro en dirección del estado de economía mixta. Se trata de un ajuste por imitación de los competidores exitosos. Francia, con su tradición colbertista, podría tal vez tener éxito en la conducción de una economía industrial dirigida por el gobierno. Para los demás países (con la excepción de Austria) una reducción todavía mayor del ámbito del capitalismo pluralista tiene probabilidades de ser una opción de alto costo tanto en lo que se refiere a la economía como a la política (sistémica).

Un papel creciente del Estado como banquero y coadministrador de la industria puede traducirse como "proteccionismo financiero". Es, por su naturaleza, una forma nacional de proteccionismo. Este elemento nacional queda reforzado por el súbito crecimiento del proteccionismo no arancelario por parte de los estados europeos occidentales que utilizan todos los trucos de conocidos de las barreras no arancelarias: desde la intermediación pública hasta los estándares técnicos, los procedimientos aduanales, etc.

²³ Análisis de J.K. Galbraith en *The new industrial state* (Boston, Harvard University Press, 1967), especialmente caps. 16 y 17.

²⁴ Ver el refinado argumento en favor del desarrollo autónomo, "Un développement aut centré des régions", en Grjébine, *op. cit.*

En otras palabras, la forma financiera y otras forma de proteccionismo están minando lenta pero inexorablemente el único experimento real de libre comercio que hay hoy en el mundo: el de la Europa occidental. Una zona comercial que representa dos tercios de las exportaciones de cada miembro está siendo minada por una insistencia —especialmente por parte de Alemania— en practicar el libre comercio hacia un medio comercial casi estatal. (De paso, la política amenazada también a la creciente interdependencia económica entre Europa occidental y oriental; los países de Europa occidental que sí compran bienes de capital europeos no pueden pagarlos porque los límites de tolerancia de importaciones europeos son agotados por países equipados por el Japón). En términos de pura política exterior, la perspectiva de que la balcanización económica de Europa lleve a su balcanización política debería dar qué pensar. El esfuerzo de liberalización de los años 1950 de la OEEC, puramente regional, fue permitido teniendo en mientes esta clase de consideraciones.

¿Cmo sería un mundo alternativo? El lema existe: mercadeo ordenado. Implica administrar la interfase entre diferentes sistemas socio-económicos, cada uno con sus propios sistemas de asignación de recursos, fijación de precios y objetivos de desarrollo, de manera que se alcancen altos niveles de comercio sin perturbar a esas diferentes sociedades. La difusión de la cultura industrial europea desde el siglo diecinueve hizo estragos en las economías indígenas, tanto en la manufactura como en la agricultura. Pero por lo menos venía acompañada de la introducción de tecnología genuinamente nueva. En la medida en que se desarrollan ahora en otros lugares mejores tecnologías, éstas pueden adquirirse por medios otros que el comercio, o pueden imitarse. El punto clásico en favor del libre comercio descansa en la inmovilidad de los factores de la producción. Pero bajo las condiciones modernas, el factor más importante, la tecnología, es altamente móvil. El truco, como han alegado desde hace mucho los economistas del desarrollo, es insertar nuevas posibilidades de producción, incluyendo fuentes de suministros más baratas, dentro de un sistema social dado. Los países pequeños en vía de desarrollo pueden fallar en esto, dando lugar a regímenes represivos más que a modos más sutiles de alcanzar la armonía social. Europa occidental, que, después de una amarga experiencia, ha desarrollado algo que puede sostenerse que es el sistema más humanitario de incorporar la moderna tecnología de producción en un marco de responsabilidad social, no debería renunciar a la ligera a este logro para ajustarse a una abstracción, el mercado mundial —que es a su vez un resultado mezclado de arreglos socio-económicos en conflicto. Es lo bastante grande para ello.

Para que esta última afirmación resulte verdadera en términos operacionales, Europa occidental tiene que encontrar la manera de retornar a una política comercial común. En el momento actual, con

la posible excepción de los textiles y el acero, todos los actos de política comercial realmente importantes se llevan a cabo por gobiernos nacionales o por federaciones industriales que concluyen convenios de restricción voluntaria con extranjeros que crean problemas. Este estado de cosas continuará mientras la Comunidad Europea, por la insistencia alemana, sea la guardiana de la ortodoxia liberal en asuntos de comercio exterior, dejando a los gobiernos nacionales la tarea de habérselas con las cuestiones reales. La concurrencia alemana hacia una política comercial más realista, sin embargo, requiere que se extienda la noción de "preferencia de la Comunidad" inequívocamente a la AELC. No es éste sólo un asunto de política práctica, sino que se sigue de la lógica del problema tal como lo hemos analizado aquí: no hay ninguna razón para que Estados con sistemas socio-económicos similares no deban comerciar libremente.

Podría objetarse que la EFTA tiene ya libre acceso a la Comunidad. El problema es más complicado. Si la Comunidad hubiera de practicar, o controlar, formas modernas de proteccionismo, no entraría nunca en las zonas no arancelarias de la política a las que se enfrentan de manera inadecuada los acuerdos de libre comercio con la EFTA: la creación de un mercado europeo de intermediación que armonice los estándares técnicos, una coordinación completa de la política industrial, como en el acero (¿y mañana en los automóviles?). Hasta las clases más tradicionales de proteccionismo europeo —bajo el Acuerdo Multifibra, por ejemplo— crearon nuevas barreras al comercio intra-Europa occidental gracias a la rígida aplicación de reglas de origen. Alemania intervino insistentemente en Bruselas para suavizar la aplicación de esas reglas, a fuer de antiguo campeón de las repúblicas alpinas y de Escandinavia. La Comunidad Europea ha doblado ya el número de sus miembros desde los días en que los Seis tenían que defenderse contra la dilución en una zona de libre comercio apolítico de Europa occidental.²⁵ Ha adquirido también muchísimas tareas, desde la política exterior hasta la administración de la tasa de cambio, lo cual alivia a las tarifas externas comunes (en un sentido amplio) del peso de representar la "personalidad" de la Comunidad. Pero al mismo tiempo el comercio sigue siendo el meollo de los negocios de la Comunidad; y es este meollo el que se ve amenazado si se sigue viendo a la EFTA como un extraño que navega por su cuenta.

La mayoría de la gente consideraría que la cuestión norteamericana es políticamente más decisiva para cualquier esquema que trate de preservar el libre comercio europeo pasando el neoproteccionismo del nivel nacional al regional. El Acuerdo Multifibra es un ejemplo de una política comercial común llevada a cabo por los viejos países industria-

²⁵ Sobre la historia diplomática de este período, ver Karl Kaiser, *ewg und Freihandelszone* (Leiden, Sijthoff, 1963); y Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-1963* (London, Oxford University Press, 1964).

les. Pero en la mayoría de los casos en que se presentan conflictos de economía mixta, Europa tiene a su disposición una gama mucho más amplia de instrumentos en el nivel regional —desde la armonización y la coordinación hasta las políticas conjuntas—, que sólo en una segunda etapa tienen que coordinarse con los Estados Unidos, que por ley y por tradición utilizan métodos bastante diferentes de administración industrial y comercial.²⁶

La cuestión más espinosa es la que se refiere a “la administración de la interfase entre culturas industriales diferentes”. En el corto plazo, esto puede significar poco más que la conducción de una política comercial con menos complejos frente a países como el Japón; en una palabra, proteccionismo. En el plazo un poco más largo, significa crear (o recrear) un mercado común europeo occidental en las industrias futuras trabadas ahora por las políticas de intermediación. Esto requiere la extensión de la “preferencia de la Comunidad” a Europa occidental en su conjunto, con estrictos procedimientos de “reciprocidad” —más bien que el código de intermediación del GATT— aplicados a los extraños. Aquí, como en cualquier otro terreno, la elección no se plantea entre el proteccionismo y el libre comercio, sino entre el proteccionismo europeo y el nacional. En lo que hace a las manufacturas estándar, el Sistema General de Preferencias debería restringirse a los países genuinamente en vía de desarrollo. Ante todos los nuevos competidores, el acceso generoso y constante al mercado debería condicionarse al ejercicio de disciplinas de precio y cantidad; en otras palabras, el tipo de entendimiento alcanzado ya en muchos puntos con Japón y los países de Europa oriental (y, en el acero, con los países de la EFTA). Las políticas macroeconómicas, tales como las políticas no agresivas de tasas de cambio y la fijación del precio del trabajo, deberían ser premiadas del mismo modo.

Estas ideas parecerán escandalosas únicamente a quienes no se den cuenta de que medidas de este tipo son moneda corriente en la parte pragmática del sistema comercial internacional: Asia y la Cuenca del Pacífico (incluyendo a Canadá, Japón, Estados Unidos y Australia así como a los PIR). Comparado con la proliferación de medidas nacionales dentro de Europa occidental, y teniendo en cuenta los volúmenes de comercio implicados, el mundo se haría menos confuso y no más confuso, incluso si se compromete la elegante sencillez de los ideales del GATT. Si Europa ha de ajustarse imitando a sus competidores, que lo haga de maneras que no comprometan su autonomía esencial como sociedad y como región.

²⁶ Se encontrará un amplio comentario de estos puntos en William Diebold, *Industrial policy as an international issue* (New York, McGraw Hill, 1980).