

Política comercial

¿Hasta ahora, todo BIEN?

Bernard Hoekman

EL FUERTE derrumbe del comercio internacional entre el segundo trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009 fue la caída más profunda jamás registrada, aún más fuerte que durante la Gran Depresión de los años treinta. Pero a diferencia de esta última, durante la crisis económica mundial de 2008 y la recesión posterior los países no recurrieron de manera generalizada al proteccionismo para salvaguardar sus industrias en detrimento de sus vecinos.

En cambio, los programas de estímulo monetario y fiscal —incluido el apoyo a industrias específicas como la automotriz— ayudaron a la recuperación de la demanda y contribuyeron al rápido repunte del comercio mundial (véase el gráfico 1). Uno de los factores clave que explican la profunda caída del comercio y su rápida recuperación son las cadenas mundiales de suministro, que interconectan a muchos países en el proceso de producción y se han visto respaldadas por la liberalización sostenida del comercio en las últimas décadas. La aparición de una economía mundial multipolar, sumada a la demanda de los principales mercados emergentes, especialmente China, ayudó a revitalizar el comercio.

No obstante, aunque el nivel de protección global no aumentó considerablemente en 2008–11,

se adoptaron muchas medidas para discriminar a los proveedores externos, y existe evidencia de que las presiones proteccionistas se están intensificando, en parte en respuesta a la apreciación de los tipos de cambio reales de los países exportadores de materias primas y a la preocupación acerca del impacto de la expansión monetaria en las economías avanzadas.

Uso activo de la política comercial

Las economías en desarrollo, especialmente los principales mercados emergentes, fueron los usuarios más activos de la política comercial. Según los informes de seguimiento presentados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), se adoptaron 1.243 medidas comerciales entre el estallido de la crisis a finales de 2008 y el final del cuarto trimestre de 2011. Aproximadamente tres cuartas partes de estas medidas restringieron el comercio, mientras que una cuarta parte redujo el nivel de protección de las importaciones. El informe de Global Trade Alert (GTA, por sus siglas en inglés), una red de centros de estudios e institutos que recopilan información sobre medidas comerciales, abarca una gama más amplia de medidas que pueden afectar al comercio y señala que se adoptaron 1.593 medidas entre noviembre de 2008

Durante la crisis mundial no se recurrió de manera generalizada al proteccionismo pero recientemente se han adoptado algunas medidas que apuntan en esa dirección



y noviembre de 2011, de las cuales 1.187 eran discriminatorias contra proveedores externos y 406 liberalizadoras. Antes de 2008, no se llevaba a cabo un seguimiento exhaustivo de las políticas, de manera que es imposible determinar hasta qué punto estas medidas constituyen un aumento global del activismo comercial.

El número de nuevas medidas proteccionistas alcanzó su nivel máximo en el primer trimestre de 2009 y su nivel mínimo en el tercer trimestre de 2010. Sin embargo, según los datos recientes del GTA, el uso de estas medidas vuelve a aumentar; solo en el tercer trimestre de 2011 el número fue tan alto como en los peores períodos de 2009 (Evenett, 2011).

Casi todas las medidas comerciales adoptadas desde 2008, que en su mayor parte no implicaron aranceles, son atribuibles al Grupo de los Veinte (G-20) países avanzados y emergentes. En general, el uso de aranceles o barreras comerciales temporales, como las medidas antidumping, orientadas a ayudar a las empresas locales perjudicadas por la competencia de las importaciones (Bown, 2011), no ha aumentado de manera significativa. Estas medidas afectaron solamente a alrededor del 2% del comercio mundial (Kee, Neagu y Nicita, 2010; OMC, 2011). La tendencia a la liberalización gradual de los aranceles observada desde mediados de los años noventa no se ha visto afectada (véase el gráfico 2).

Aunque la incidencia global de las medidas arancelarias ha sido limitada, muchos países han utilizado medidas no arancelarias, como los procedimientos restrictivos para obtener una licencia de importación y la prescripción en materia de contenido nacional, que pueden tener un impacto mayor. Henn y McDonald (2011) concluyen que los flujos comerciales afectados por restricciones se redujeron entre 5% y 8% en relación con los flujos comerciales del mismo producto entre socios comerciales no afectados por las medidas proteccionistas. Al mismo tiempo, muchos países adoptaron políticas comerciales liberalizadoras y medidas generales de estímulo fiscal y monetario que impulsaron la demanda de importaciones.

Cambios en las respuestas

Los países pueden agruparse en activistas en materia de política comercial y aquellos que evitaron utilizar políticas comerciales. Los usuarios activos —incluidos algunos países grandes como Brasil, China e India— tienden a aplicar una combinación de

medidas comerciales restrictivas y liberalizadoras. Esto ayuda a explicar por qué no hubo un significativo aumento global neto de los niveles de protección fronteriza y por qué el impacto global en el comercio mundial fue limitado. En lugar de los instrumentos tradicionales de política comercial, las principales economías avanzadas, como las de la Unión Europea y Estados Unidos, se centraron mucho más en brindar apoyo financiero a las industrias locales. Dado que este apoyo se focaliza en las empresas locales, puede tener un efecto proteccionista. Sin embargo, se desconoce el impacto de las consiguientes distorsiones a la competencia internacional. El alcance de estas medidas de apoyo es mucho menor hoy que durante el período que siguió inmediatamente después del comienzo de la crisis económica mundial.

La producción de manufacturas se organiza cada vez más a través de cadenas mundiales, en las que los bienes se procesan (valor agregado) en varios países que forman parte de la cadena. Las fábricas de cada país se especializan en un proceso específico que culmina en un producto final. Este proceso global, a menudo denominado especialización vertical, implica que una parte significativa del precio de un producto exportado posiblemente refleja el valor de los insumos importados del producto. Para el mundo en su conjunto, se estima que el contenido importado de las exportaciones representa alrededor de 30% (Daudin, Riffart y Schweisguth, 2011).

Gawande, Hoekman y Cui (2011) muestran que la intensidad de la especialización vertical ayuda a explicar la reducción o estabilización de los aranceles registrada en 2009:

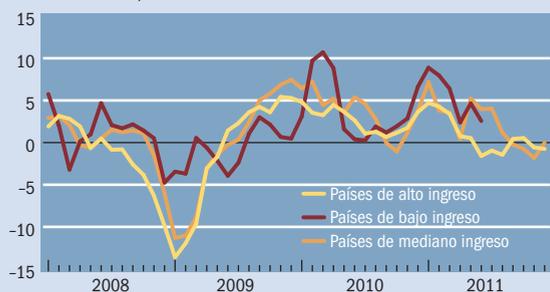
- Un aumento de los aranceles representa un impuesto sobre los eslabones de procesamiento de bienes finales de la cadena, de manera que los gobiernos de países importadores tienen un incentivo para mantener los aranceles en un nivel bajo.
- Los socios comerciales desean que los países que producen los insumos que utilizan mantengan los costos comerciales en un nivel bajo, por ejemplo, a través de aranceles bajos o de cero. Esto beneficia a los países exportadores que se encuentran en los eslabones inferior-

Gráfico 1

Repunte

El comercio mundial se derrumbó a finales de 2008, pero repuntó rápidamente y se ha mantenido firme desde finales de 2009.

(bienes, volumen de exportación, variación porcentual intertrimestral, desestacionalizada)



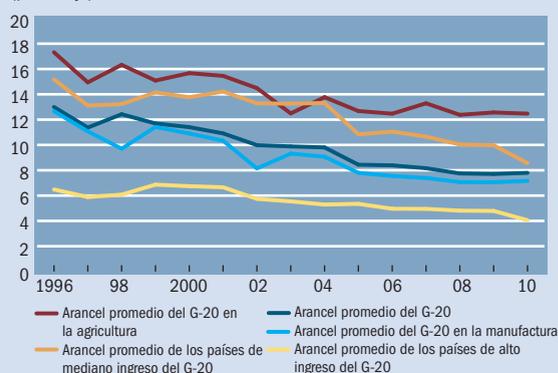
Fuente: Datt, Hoekman y Malouche (2011).

Gráfico 2

Aranceles más bajos

No se produjo un aumento global de los aranceles (impuestos sobre las importaciones) durante la crisis económica mundial.

(porcentaje)



Fuentes: Banco Mundial, base de datos de World Integrated Trade Solution, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Nota: No se dispone de datos sobre aranceles en el caso de Rusia, 1998-2000; Arabia Saudita, 1996-98, 2010; India, 2010; Unión Europea, 2010; Sudáfrica, 1998.

res de la cadena y a aquellos que producen los insumos a través del aumento de las exportaciones globales (ventas del producto final).

- Los países miembros de acuerdos de libre comercio profundos —como México (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y Turquía (unión aduanera con la Unión Europea)— o que han consolidado sus aranceles en la OMC, como China, deben utilizar los aranceles de forma más limitada que otros países.

Estos resultados no significan que los gobiernos no estén sujetos a presiones para ayudar a las empresas e industrias locales, sino que muestran que los incentivos para utilizar las políticas comerciales tradicionales varían entre los distintos países y regiones. Algunas regiones —Europa, América del Norte y gran parte de Asia oriental— están tan interconectadas e integradas que la política comercial ya no es un instrumento muy útil para ayudar a las industrias locales, aunque se produzca un enorme shock de demanda externa. Esto también explica el uso generalizado de las medidas de apoyo financiero en la Unión Europea y Estados Unidos. Pero otras regiones —algunas zonas de América Latina y África subsahariana— están mucho menos integradas a las

contenido local sobre los alimentos y los automóviles. Brasil aumentó los impuestos a los vehículos automotores con un contenido local inferior al 65% que no tienen su origen en el Mercosur (el mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Argentina ha incrementado el uso del procedimiento no automático para obtener una licencia de importación, un proceso en virtud del cual las autorizaciones para la importación son discrecionales. (Las normas de la OMC requieren que se tome una decisión en un plazo de 60 días). Indonesia también aplicó este procedimiento no automático para obtener una licencia de importación a los electrodomésticos, los textiles, el calzado y ciertos alimentos, algunos de los cuales solo se pueden importar a través de puertos designados.

La tendencia actual es preocupante. Las medidas proteccionistas desvían la atención de los factores subyacentes de los costos locales que hacen que sea más difícil para las industrias competir, y obstaculizan la especialización vertical, que ha demostrado ser un motor de crecimiento en Asia oriental, Europa oriental y México. Aunque las presiones que generan las medidas proteccionistas en una serie de mercados emergentes son en parte

La producción de manufacturas se organiza cada vez más a través de cadenas mundiales, en las que los bienes se procesan (valor agregado) en varios países.

cadenas internacionales de valor, de manera que sus gobiernos tal vez decidan respaldar el uso de instrumentos de política comercial para proteger a las industrias nacionales de la competencia externa.

Horizonte nublado

En el horizonte de la política comercial se vislumbran dos nubes. La primera es el creciente uso de medidas para proteger las actividades manufactureras en algunos países, como Brasil, que están menos integrados a las cadenas mundiales de valor y que han registrado una apreciación de los tipos de cambio reales. La segunda es la creciente prevalencia de medidas para restringir las exportaciones de productos agrícolas y de recursos naturales, lo que perjudica a los socios comerciales. En ambos casos, los gobiernos tienden a utilizar medidas no arancelarias —como subsidios, prohibiciones a la importación o la exportación, políticas de contratación pública discriminatorias y prescripciones más estrictas en materia de concesión de licencias e inspección de productos— que por lo general son menos transparentes que los aranceles y suelen generar mayores distorsiones.

Según los datos de la OMC y del GTA, algo menos de la mitad de todas las medidas no arancelarias impuestas desde 2008 son cuantitativas. Alrededor de una tercera parte se han aplicado a las exportaciones (OMC, 2011). En general, estas medidas tienen como objetivo reducir los precios internos para beneficiar a los hogares (en el caso de los alimentos) y a las industrias locales que procesan los materiales. China, por ejemplo, ha impuesto restricciones a las exportaciones de algunos minerales y materias primas.

El número de medidas que imponen el “compre nacional” (incluidas las que incentivan el contenido local y las preferencias nacionales) aumentaron considerablemente en 2011, sobre todo en los países de mercados emergentes del G-20. Rusia, por ejemplo, ha impuesto cuotas de importación y prescripciones en materia de

el resultado de las políticas macroeconómicas implementadas por otros países, un mayor nivel de protección comercial dañaría tanto a los países que imponen las medidas como a sus socios comerciales, lo que reduciría las perspectivas de crecimiento globales en un momento en que la economía mundial necesita generar y respaldar un mayor crecimiento. ■

Bernard Hoekman es el Director del Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial.

Este artículo se basa en “Taking Stock of Trade Protectionism Since 2008”, de Mohini Datt, Bernard Hoekman y Mariem Malouche, publicado por el Banco Mundial en el número de diciembre de 2011 de Economic Premise.

Referencias:

- Bown, Chad, editor, 2011, *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers* (Washington: Center for Economic Policy Research y Banco Mundial). Véase también www.voxeu.org/index.php?q=node/6914
- Daudin, Guillaume, Christine Riffart, y Danielle Schweisguth, 2011, “Who Produces for Whom in the World Economy?”, *Canadian Journal of Economics*, vol. 44, No. 4, págs. 1403–37.
- Evenett, Simon, 2011, *Resolve Falters as Global Prospects Weaken: The 9th GTA Report* (London: Center for Economic Policy Research).
- Gawande, Kishore, Bernard Hoekman y Yue Cui, 2011, “Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis”, *Policy Research Working Paper 5862* (Washington: Banco Mundial).
- Henn, Christian, y Brad McDonald, 2011, “Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade”, *IMF Working Paper 11/139* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Kee, Hiau Looi, Cristina Neagu y Alessandro Nicita, 2010, “Is protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008”, *Policy Research Working Paper 5274* (Washington: Banco Mundial).
- Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011, *Report on G-20 Trade Measures* (Ginebra).