



Evitar el proteccionismo

Contenedores en la terminal Maersk, Long Beach, California.

Christian Henn y Brad McDonald

Por ahora el proteccionismo comercial es limitado, pero lo peor quizás esté por llegar

LAS recesiones y sus secuelas son caldos de cultivo para el proteccionismo. Cuando el producto económico disminuye y el desempleo aumenta, es tentador culpar al comercio internacional y exportar el desempleo bloqueando las importaciones y subsidiando la industria nacional, aunque esté demostrado que esas políticas son contraproducentes.

De la Gran Depresión de los años treinta nacieron serias medidas proteccionistas que exacerbaban y dilataron el caos socioeconómico en el mundo entero.

La reciente crisis financiera internacional está considerada como la peor catástrofe económica desde entonces. Los mercados financieros se paralizaron. El producto se desplomó, sobre todo en las economías avanzadas. El comercio mundial se replegó drásticamente en los últimos meses de 2008. Sin embargo, los gobernantes del mundo entero aseguraron haber aprendido las lecciones de la Gran Depresión y prometieron que resistirían el proteccionismo. Es natural preguntarse si cumplieron con su palabra y si este fantasma se ha desvanecido del todo.

El gran colapso comercial

El comercio internacional suele declinar más que la actividad económica global durante una desaceleración. Pero la contracción repentina de 17% que sufrió entre octubre de 2008 y enero de 2009 inicialmente parecía estar desfasada de la disminución comparativamente pequeña

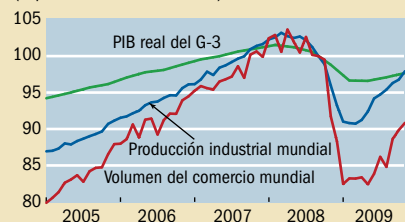
(ajustada según la inflación) del PIB durante ese mismo período, que llegó a 2% en las grandes economías avanzadas (véase el gráfico 1). Sin embargo, la gravedad del colapso del comercio no parece ser resultado de un despliegue sustancial de proteccionismo, sino más bien de una disminución mundialmente sincronizada de la demanda global que golpeó con particular dureza al comercio internacional debido a tres características centrales en los últimos años.

Primero, la compraventa de artículos duraderos y otras compras prescindibles —que ocupan un porcentaje desproporcionadamente

Gráfico 1
Desfase

En relación con la disminución del producto y de la producción industrial, la caída del comercio internacional durante los últimos meses de 2008 fue mucho más pronunciada que en recesiones anteriores.

(septiembre de 2008 = 100)



Fuentes: Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos, y FMI, *Perspectivas de la economía mundial*.
Nota: El PIB real es un promedio simple desestacionalizado del PIB de Estados Unidos, Japón y la zona del euro.

grande del comercio internacional— fue la actividad que más se resintió. La turbulencia financiera paralizó los mercados de crédito. La aguda incertidumbre imperante en los mercados financieros llevó a los consumidores a postergar la adquisición de artículos duraderos, como productos electrónicos y automotores, en una escala inusitada. Las empresas pospusieron los planes de inversión ante la caída de la demanda de los consumidores y el encarecimiento del capital, reduciendo la demanda de bienes de capital. Los bienes de capital y los bienes de consumo duraderos representan el grueso del comercio internacional de mercancías (véase el gráfico 2), pero una proporción mucho más pequeña del PIB mundial, que se compone más que nada de servicios y bienes no duraderos. A esta asimetría se le puede atribuir como mínimo la mitad del colapso del comercio (Levchenko, Lewis y Tesar, 2009; Baldwin, 2009).

Segundo, debido a la amplitud de las cadenas de oferta mundial, los componentes se compran y venden varias veces antes de producir el artículo final. Las desaceleraciones amplifican estos efectos: los bienes prescindibles tienen cadenas de oferta más extensas y en una desaceleración las empresas reducen los pedidos de insumos intermedios tanto para reducir la producción como para rebajar las existencias (Freund, 2009). Gracias a las técnicas de producción “justo a tiempo”, las empresas pueden mantener existencias menores, pero los shocks de la demanda se propagan más rápido. Esto puede explicar por qué se desplomó el comercio internacional de manera tan abrupta a fines de 2008 y comienzos de 2009, para luego nivelarse rápidamente.

Tercero, la mayor dependencia del financiamiento puede haber contribuido a la contracción del comercio mundial. Como las cadenas de oferta son internacionales, las empresas necesitan financiamiento a más largo plazo para el capital de trabajo, ya que los productos tardan más en llegar al consumidor final. Por eso el financiamiento del comercio mundial con intermediación bancaria, que crea garantías para importadores y exportadores, ha adquirido más importancia. Al menos en las primeras etapas de la crisis, el encarecimiento y la disminución de ese financiamiento tuvo un impacto negativo, sobre todo en las economías de mercados emergentes (Dorsey, 2009).

El comercio se está recuperando, pero la perdurabilidad de esa mejora aún no está asegurada. El volumen de la exportación mundial aumentó alrededor de 10% entre mayo y noviembre de 2009 (véase el gráfico 3). Las cadenas de oferta internacional parecen estar desempeñando un papel clave en la recuperación: las regiones más integradas a ellas, como Asia oriental, experimentaron el repunte más fuerte del comercio. Sin embargo, las importaciones de las economías avanzadas disminuyeron desde septiembre (véase el gráfico 4). Mantener la apertura de los mercados será especialmente importante para sustentar el comercio y propiciar una reanimación económica generalizada.

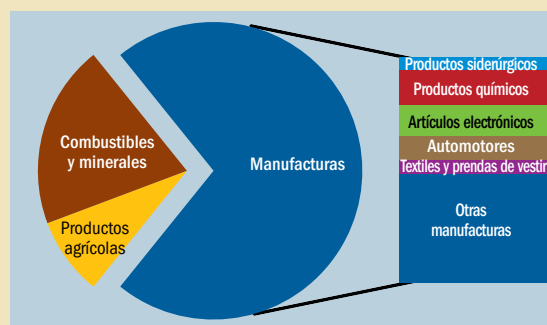
El proteccionismo parece moderado

Un factor que no tuvo mucha presencia en la contracción abrupta del comercio de bienes y servicios en 2008–09 fue el proteccionismo, que ha sido relativamente poco desde el estallido de la crisis. La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que menos de 1% del comercio mundial ha quedado sometido a medidas proteccionistas nuevas desde que comenzó

Gráfico 2

Compras postergables

Los artículos de consumo duraderos y los bienes de capital representan una proporción importante del comercio internacional.



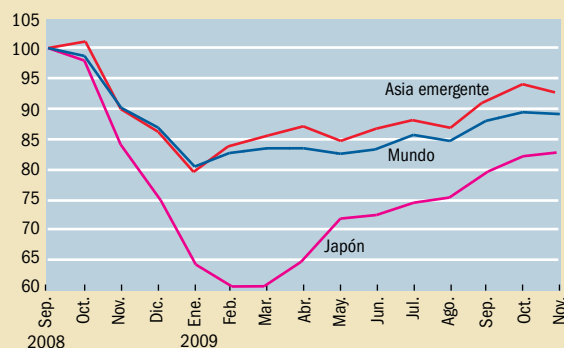
Fuente: Organización Mundial del Comercio, *International Trade Statistics*.
Nota: Los datos son de 2007.

Gráfico 3

Los más golpeados

Los países más integrados a la cadena de oferta internacional son los que se recuperaron más rápido.

(volumen de exportaciones, septiembre de 2008 = 100)



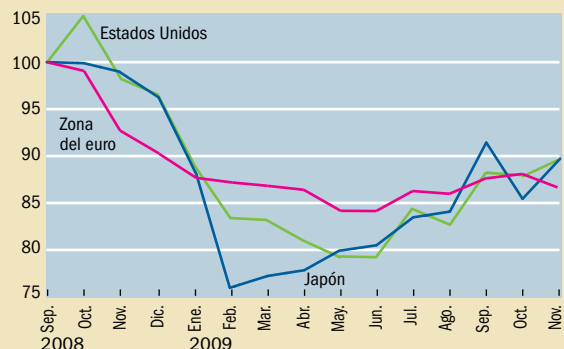
Fuente: Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos.

Gráfico 4

Regresa la anemia

Tras repuntar a comienzos de 2009, el crecimiento de las importaciones en las economías avanzadas empezó a desacelerarse en septiembre.

(niveles de importación de septiembre de 2008 = 100)



Fuente: Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos.

la crisis (OMC, 2009). Aunque varios países incrementaron los aranceles en algunas categorías de productos (en su mayoría estrechas), fueron pocos los que impusieron alzas más generalizadas. Muchos países en desarrollo se abstuvieron de incrementar los aranceles pese a que los topes de la OMC les daban amplio margen para hacerlo, prueba quizá de que son conscientes de la importancia de la apertura de los mercados para su propio desempeño económico y para la recuperación mundial.

Aun así, las medidas tomadas durante la crisis en el terreno del comercio pueden haber creado un campo de juego más favorable para algunos mercados. Los rescates estatales y el aumento de los subsidios quizás hayan hecho posible soslayar medidas más perniciosas, pero tendieron a favorecer a las empresas nacionales, sobre todo en el sector financiero y manufacturero. Las adquisiciones estatales también demostraron una preferencia más marcada por las empresas nacionales, que puso en desventaja a la competencia y apagó el impacto de las medidas de estímulo en el crecimiento mundial. Entre otras respuestas sutiles a la crisis mencionaremos las barreras no arancelarias, tales como la restricción de los permisos de importación y la aplicación de procedimientos aduaneros más engorrosos, así como la aparente intensificación de las normas sobre productos y las regulaciones. Por último, a medida que el comercio se recuperaba, las industrias comenzaron a acelerar las solicitudes de medidas *antidumping* en el segundo semestre de 2009 (Bown, 2009).

La experiencia de los años treinta

Los gobiernos hacen bien en recordar la experiencia de la Gran Depresión. En 1929, el Congreso estadounidense estaba preparando un aumento arancelario sustancial incluso antes del crash bursátil. La ley arancelaria Smoot-Hawley de junio de 1930, a la que se opusieron muchos economistas, provocó un agrio resentimiento y algunas represalias. Una conferencia convocada por la Sociedad de las Naciones en 1930 para evitar un ciclo proteccionista fracasó. En 1931, el deterioro del comercio internacio-

Primer punto del temario político

Ya al comienzo de la crisis, los dirigentes políticos demostraron estar muy atentos a los riesgos del proteccionismo. En noviembre de 2008, los líderes del Grupo de los Veinte países avanzados y de economías emergentes (G-20) se comprometieron a abstenerse de erigir nuevas barreras en contra de la inversión y del comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a la exportación o instituir medidas de estímulo de la exportación que contravinieran las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En abril de 2009, el G-20 extendió ese compromiso a 2010 y solicitó a la OMC y a otras instituciones que vigilaran el cumplimiento de los países, pedido que dio renovado ímpetu a las actividades iniciadas por la OMC en octubre de 2008. Los informes de la OMC ponen de manifiesto la naturaleza y el alcance de las medidas comerciales adoptadas frente a la crisis. La respuesta del G-20 estuvo complementada por iniciativas lanzadas por otras instituciones internacionales, gobiernos nacionales y entidades no oficiales, como la alerta comercial mundial del Centro de Estudios de Política Económica.

nal se agudizó. Algunas grandes economías devaluaron sustancialmente sus monedas, impusieron restricciones cambiarias o crearon cupos de importación y adoptaron aranceles mucho más altos. Privados de una política monetaria independiente, los países que mantenían un tipo de cambio fijo frente al oro tenían más probabilidades de restringir el comercio, sobre todo una vez que sus socios habían devaluado sus propias monedas.

El comercio mundial se redujo un 25% en volumen entre 1929 y 1933, y casi la mitad de esa disminución se debió al aumento de las barreras arancelarias. En Estados Unidos, el nuevo arancel incrementó la tasa promedio aplicada a las importaciones gravables de un ya elevado 40% al 47%. Sin embargo, se hizo sentir un efecto más profundo a través de la interacción de la deflación y el uso de aranceles “específicos”. Irwin (1998) concluyó que el alza de los aranceles efectivos (tanto a causa de la ley Smoot-Hawley como de la deflación) produjo una disminución de 12 a 20 puntos porcentuales de las importaciones estadounidenses entre 1930 y 1932.

Aunque el proteccionismo no causó la Gran Depresión, el aumento de las barreras arancelarias la exacerbó y, fundamentalmente, contribuyó a sofocar la recuperación. Para 1938, el producto mundial había retomado el nivel anterior a la crisis, pero con una relación comercio/PIB inferior a la de 1929, un 20% menos. Aunque las restricciones se fueron desmantelando poco a poco a partir de 1934, en algunos casos llevó décadas corregir los desastrosos de 1930–32.

Una repetición que hasta ahora se ha evitado

Dada su gravedad, la crisis reciente podría haber desencadenado un torbellino de medidas proteccionistas. Hay varias razones por las cuales no sucedió así.

- Los economistas y las autoridades públicas se apresuraron a destacar que el proteccionismo podría profundizar y prolongar la crisis. En particular, la atención que concedieron a alto nivel los líderes del Grupo de los Veinte países avanzados y de economías emergentes y la constante vigilancia de la OMC mantuvieron alerta a las autoridades (véase el recuadro).

- Las instituciones multilaterales como la OMC y el FMI imprimieron transparencia y promovieron la concienciación de los peligros del proteccionismo. Las reglas multilaterales crearon expectativas en cuanto a los tipos de medida que se consideran responsables.

- Una respuesta pronta y decidida por parte de los gobiernos para ampliar el gasto, distender la política monetaria y apuntalar el sector financiero ayudó a suavizar y acortar la crisis. El respaldo directo o indirecto a las empresas puede haber contribuido a contrarrestar la presión a favor de medidas abiertamente proteccionistas.

- En la actualidad, alrededor de 99% de los aranceles de importación se fijan *ad valorem* —como un porcentaje del valor—, con lo cual la disminución de los precios de las importaciones reduce los aranceles (OMC, 2008). En los años treinta, por el contrario, muchos aranceles eran *específicos*; es decir, subían como porcentaje del valor cuando el precio del producto importado bajaba.

- Las extensas redes de oferta mundiales y la inversión extranjera directa influyen en la economía política del comercio

internacional. Las empresas nacionales que tienen plantas en el exterior o dependen mucho de los insumos importados tienen fuertes incentivos para fomentar la apertura comercial, lo cual contribuye a neutralizar las presiones proteccionistas.

Lo que encierra el futuro

Aunque hasta el momento no se ha recurrido al proteccionismo tanto como se temía originalmente, las presiones continúan y, de hecho, podrían agudizarse en 2010, teniendo en cuenta que hace años que las economías avanzadas no sufren un desempleo tan elevado. Los costos de una trampa proteccionista —como riesgo para la recuperación y también como lastre para el crecimiento mundial durante años— bastarían para lanzar el llamado habitual en contra de la autocomplacencia. Pero hay otras razones para preocuparse.

Las pérdidas laborales de 2008–09 ocurrieron en un momento en que la importación se encontraba en declive, cuando el comercio se estaba contrayendo mucho más que la actividad económica global. Como las importaciones perdían cuota de mercado, los bienes producidos en el extranjero no se convirtieron en el chivo expiatorio de la pérdida de puestos de trabajo. Y las importaciones tampoco fueron el blanco elegido por los defensores de los mercados de trabajo nacionales. Pero como el comercio está comenzando a crecer más rápido que la actividad global, el movimiento de las importaciones hacia la cuota de mercado que ocupaban antes de la crisis podría incentivar el proteccionismo, sobre todo en los mercados con un desempleo elevado y en los sectores con una recuperación anémica.

Otros factores pueden promover el proteccionismo. En el pasado, los *déficits en cuenta corriente multilateral o bilateral* fueron un argumento común para restringir el comercio. Aunque la contracción comercial reciente redujo los desequilibrios externos, no está claro en qué medida resurgirán. Cuando se desmantelen las *medidas de estímulo en el sector fiscal, monetario y financiero*, las empresas y las industrias afectadas podrían comenzar a reclamar medidas proteccionistas. En vista del encarecimiento de las materias primas, algunos países podrían imponer impuestos o restricciones a las empresas que las exportan, un riesgo que quedó demostrado durante la crisis de precios de los alimentos de 2007–08. Por último, en algunos mercados emergentes la *escalada de las entradas de capital* produce una apreciación significativa de la moneda. Independientemente de que el nuevo tipo de cambio sea adecuado o no, esta situación puede crear tensiones para la capacidad de competencia de los exportadores y para los sectores nacionales que compiten con las importaciones, y generar presión para desplegar protecciones contra la importación y apuntalar la exportación.

La insensatez del proteccionismo

Imponer nuevas restricciones comerciales sería una mala respuesta a la situación que enfrenta el mundo. Además, la dificultad de eliminarlas luego significa que las políticas proteccionistas impuestas hoy podrían retrasar durante años el crecimiento económico. Afortunadamente, las autoridades reconocen el riesgo de que las medidas comerciales interfieran con la recuperación económica. Es posible que se hayan creado demasiadas restricciones, pero su aplicación ha sido relativamente limitada.

Aun así, la presión proteccionista podría intensificarse en 2010 porque el desempleo probablemente se mantenga elevado y las importaciones se recuperarán.

En el futuro próximo, tres temas centrales influirán en la evolución del comercio internacional:

El monitoreo más estricto de la política comercial tiene una influencia positiva. La identificación clara de las medidas discriminatorias —sin exagerar su frecuencia ni sus efectos— es un factor disuasivo eficaz. Hay margen para ampliar esta actividad.

Persiste la posibilidad de proteccionismo “encubierto”. Los riesgos podrían manifestarse no como aranceles aduaneros, sino a través de políticas de adquisición pública, normas sobre productos, procedimientos aduaneros u otras medidas cuyos efectos proteccionistas no son tan transparentes.

Llevar a término la Ronda de Doha sobre negociaciones comerciales multilaterales contribuirá a que los mercados se mantengan abiertos, de modo que el comercio pueda facilitar la recuperación económica y apuntalar un crecimiento sólido durante años. Reducir los aranceles, alejar la posibilidad de subsidios agrícolas que distorsionan el comercio, imprimir más transparencia a las políticas comerciales y adoptar reglas multilaterales más estrictas en ámbitos vinculados al comercio, como la asistencia alimentaria y los subsidios a la pesca, aminorarían el riesgo de conflictos comerciales y fortalecerían las relaciones económicas mundiales. ■

Christian Henn es Economista y Brad McDonald es Subjefe de División en el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI.

Referencias:

- Baldwin, Richard, compilador, 2009, *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*. Disponible en VoxEU.org
- Bown, Chad, 2009, “*The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies amidst the Economic Crisis*”, *World Bank Policy Research Working Paper WPS5051* (Washington).
- Dorsey, Thomas, 2009, “*Tambalea el financiamiento del comercio*”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 46, No. 1, págs. 18–19.
- Eichengreen, Barry, y Douglas A. Irwin, 2009, “*The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?*”, *NBER Working Paper 15142* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Freund, Caroline, 2009, “*The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence*”, *World Bank Policy Research Working Paper WPS5015* (Washington).
- Irwin, Douglas A., 1998, “*The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment*”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 80, No. 2, págs. 326–34.
- Levchenko, Andrei A., Logan Lewis y Linda L. Tesar, 2009, “*The Collapse of International Trade During the 2008–2009 Crisis: In Search of the Smoking Gun*”, *Gerald R. Ford School of Public Policy Research Seminar in International Economics Discussion Paper 592* (Ann Arbor, Michigan: Universidad de Michigan).
- Organización Mundial del Comercio (OMC), 2008, *World Tariff Profiles 2008* (Ginebra).
- , 2009, “*Overview of Developments in the International Trading Environment*” (Ginebra, noviembre).