

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA COMERCIAL

El 8 de noviembre de 2005, los gobiernos de los Estados Unidos y de China firmaron un memorando de entendimiento mutuo por el que China aceptaba, bajo presión estadounidense, establecer cuotas a sus exportaciones de diversos tipos de ropa y textiles a los Estados Unidos. Por ejemplo, China acordó que en 2006 no enviaría más de 772,8 millones de pares de calcetines a los Estados Unidos. Este acuerdo elevó significativamente el precio de los calcetines y otros bienes para los consumidores estadounidenses. Aunque China se mostró dispuesta a ceder ante los Estados Unidos en esta cuestión, se negó rotundamente a cumplir las exigencias estadounidenses de que redujera sus aranceles a los bienes manufacturados y agrícolas.

Así pues, tanto el gobierno estadounidense como el chino estaban dispuestos a aplicar políticas que, según el análisis coste-beneficio desarrollado en el capítulo 9, producen más costes que beneficios. Evidentemente, las políticas gubernamentales reflejan objetivos que van más allá de las meras medidas de costes y beneficios.

En este capítulo analizaremos algunas de las razones por las que los gobiernos no deberían basar, o, sencillamente, no basan, sus políticas en cálculos económicos coste-beneficio. El análisis de las fuerzas que motivan la política comercial en la práctica prosigue en los capítulos 11 y 12, en los que se abordan las cuestiones características de la política comercial en los países en desarrollo y avanzados, respectivamente. El primer paso para entender las políticas comerciales actuales es preguntarse qué razones existen para que los gobiernos no interfieran en el comercio; es decir, ¿cuáles son los argumentos en favor del libre comercio? Con la respuesta a esta pregunta se pueden analizar los argumentos favorables a la intervención como una puesta en duda de los supuestos que subyacen a las razones que propugnan el libre comercio.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Después de leer este capítulo será capaz de:

- Expresar argumentos en favor del libre comercio que van más allá de las ganancias convencionales derivadas del comercio.
- Valorar los argumentos sobre el bienestar nacional en contra del libre comercio.
- Relacionar la teoría y la evidencia empírica subyacentes a los enfoques de «economía política» de la política comercial.
- Explicar cómo han promovido el comercio mundial los acuerdos y las negociaciones internacionales.
- Analizar las cuestiones específicas de los acuerdos de preferencias comerciales.

Argumentos en favor del libre comercio

Pocos países se han aproximado completamente al libre comercio. Tal vez la ciudad de Hong Kong, que legalmente pertenece a China pero mantiene una política económica independiente, sea la única economía moderna sin aranceles o cuotas de importación. No obstante, desde los tiempos de Adam Smith, los economistas han defendido el libre comercio como un ideal por el que la política comercial debe luchar. Las razones de esta defensa no son tan simples como la idea en sí. En un primer nivel, los modelos teóricos sugieren que el libre comercio evitará las pérdidas de eficiencia asociadas a la protección. Muchos economistas creen que el libre comercio produce ganancias adicionales además de la eliminación de distorsiones a la producción y al consumo. Finalmente, incluso entre los economistas que creen que el libre comercio no es una política perfecta, muchos creen que, en general, esta opción es mejor que ninguna otra política que pueda aplicar un gobierno.

Libre comercio y eficiencia

La eficiencia como justificación del libre comercio es, simplemente, la otra cara de la moneda del análisis coste-beneficio de un arancel. La Figura 10.1 muestra, una vez más, la referencia básica del caso del país pequeño que no puede influir sobre los precios de exportación extranjeros. Un arancel genera una pérdida neta en la economía, medida por el área de los dos triángulos; se produce por la distorsión de los incentivos económicos de productores y consumidores. Analogamente, un cambio hacia el libre comercio elimina estas distorsiones y aumenta el bienestar nacional.

En el mundo moderno, por razones que explicaremos más adelante en este capítulo, los tipos impositivos de los aranceles suelen ser reducidos y las cuotas a la importación, bastante poco frecuentes. Por ello, las estimaciones de los costes totales provocados por las distorsiones generadas por los aranceles y las cuotas a la importación tienden a ser reducidas. La Tabla 10.1 muestra una estimación relativamente reciente de las ganancias de un movimiento a un libre comercio en todo el mundo, medidas como porcentaje del PIB. Para el conjunto del mundo, según estas estimaciones, los costes de la protección son inferiores al 1% del PIB. Las ganancias del libre comercio son algo menores para las economías avanzadas, como los Estados Unidos y Europa, y ligeramente superiores para los países en desarrollo más pobres.

FIGURA 10.1
Argumento de la eficiencia en favor del libre comercio

Una restricción comercial como, por ejemplo, un arancel da lugar a distorsiones en la producción y el consumo.

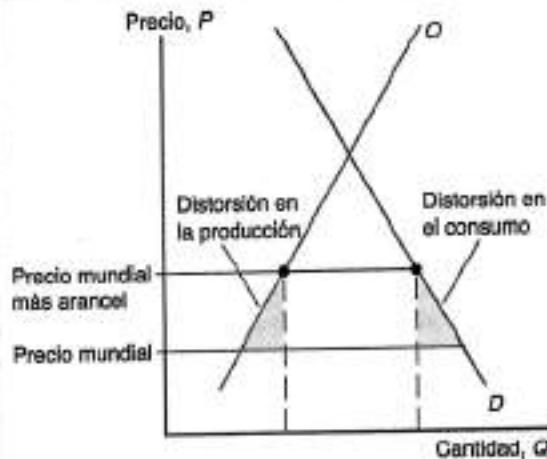


TABLA 10.1 Beneficios de un avance hacia el libre comercio mundial (% del PIB)	
Estados Unidos	0,57
Unión Europea	0,61
Japón	0,85
Países en desarrollo	1,4
Mundo	0,93

Fuente: William Cline, *Trade Policy and Global Poverty* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2004), pág. 180.

Beneficios adicionales del libre comercio¹

Entre los economistas se ha extendido la creencia de que este tipo de cálculos, a pesar de que afirman que en algunos casos se pueden lograr sustanciales ganancias gracias al libre comercio, no cuentan toda la historia. En los países pequeños, en general, y en los países en desarrollo, en particular, muchos economistas consideran que hay importantes ganancias asociadas al libre comercio que no se pueden contabilizar en un análisis convencional coste-beneficio.

Un tipo de ganancias adicionales comprende las economías de escala, que se analizaron en los capítulos 7 y 8. Los mercados protegidos limitan las ganancias de las economías de escala externas al inhibir la concentración de industrias; cuando las economías de escala son internas, no solamente fragmentan la producción internacional sino que, al reducir la competencia y aumentar los beneficios, también atraen a demasiadas empresas a la industria protegida. Con la proliferación de empresas en mercados nacionales de un tamaño reducido, la escala de producción de cada empresa se hace ineficiente. Un buen ejemplo de cómo genera la protección una escala ineficiente es el caso de la industria del automóvil argentina, que surgió debido a la existencia de restricciones a la importación. Una fábrica de ensamblaje de escala eficiente debería fabricar de 80.000 a 200.000 automóviles al año; a pesar de eso, en 1964, la industria argentina, que producía solamente 166.000 coches, estaba formada por no menos de 13 empresas. Algunos economistas consideran que la necesidad de detener un número de entradas excesivas en una industria y las resultantes escalas ineficientes de producción son justificaciones del libre comercio que desbordan el cálculo estándar del análisis coste-beneficio.

Otro argumento en favor del libre comercio es que, al proporcionar a los empresarios un incentivo para buscar nuevas vías para exportar o competir con las importaciones, el libre comercio ofrece más oportunidades para el aprendizaje y la innovación que un sistema de comercio «administrado», en el que el gobierno dicta en gran parte el patrón de importaciones y exportaciones. El capítulo 11 analiza las experiencias de los países menos desarrollados, que descubrieron oportunidades de exportación inesperadas cuando cambiaron sus sistemas de cuotas de importación y aranceles por políticas comerciales más abiertas.

Otra forma relacionada de ganancias derivadas del libre comercio deriva de la tendencia, documentada en el capítulo 8, a que las empresas más productivas exporten, mientras que las menos productivas se quedan en el mercado nacional. Esto sugiere que la transición al libre comercio hará que el conjunto de la economía sea más eficiente al pasar a tener una combinación de industrias con empresas con mayor productividad.

Estos argumentos adicionales en favor del libre comercio son difíciles de cuantificar, aunque algunos economistas lo han intentado. Por lo general, los modelos que intentan tener en cuenta

¹Las ganancias adicionales del libre comercio que se analizan aquí se definen, a veces, como ganancias «dinámicas», porque la mayor innovación y competencia puede tardar más en producirse que la eliminación de las distorsiones en la producción y el consumo.

las economías de escala y la competencia imperfecta ofrecen cifras superiores a las mostradas en la Tabla 10.1. Sin embargo, no hay consenso en torno a la mayor cuantía real de las ganancias del libre comercio. Si las ganancias adicionales son tan importantes como consideran algunos economistas, los costes de distorsionar el comercio con aranceles, cuotas, subsidios a la exportación, etcétera, serán por tanto muy superiores a las medidas solamente por el análisis coste-beneficio convencional.

Búsqueda de rentas

Cuando las importaciones se limitan con una cuota en vez de un arancel, el coste se ve amplificado en ocasiones por un proceso conocido como *búsqueda de rentas*. Como se vio en el capítulo 9, para aplicar una cuota a las importaciones, el gobierno tiene que emitir licencias de importación, con lo que quienquiera que las reciba obtendrá unas rentas económicas por tenerlas. En algunos casos, los individuos y las empresas incurren en costes sustanciales (con lo que se desperdician, en la práctica, algunos de los recursos productivos de la economía) en un esfuerzo por conseguir licencias de importación.

Un conocido ejemplo ocurrió en la India en las décadas de 1950 y 1960. En aquella época, las empresas indias recibían el derecho de comprar bienes importados en función de su capacidad instalada. Se creó así un incentivo para invertir en exceso: por ejemplo, una acería podría construir más hornos de los que consideraba que necesitaría porque le otorgaría un mayor número de licencias de importación. Los recursos utilizados para construir esta capacidad innecesaria representan un coste de la protección adicional y superior a los costes mostrados en la Figura 10.1.

Un ejemplo más reciente e inhabitual de la búsqueda de rentas está relacionado con las importaciones estadounidenses de atún enlatado. El atún está protegido por una «cuota arancelaria»: se puede importar una pequeña cantidad de atún (el 4,8% del consumo estadounidense) a una tasa arancelaria reducida, el 6%, aunque las importaciones adicionales tienen que pagar una tasa arancelaria del 12,5%. Por alguna razón, no hay licencias de importación; cada año, el derecho de importar atún a un tipo arancelario reducido se asigna por riguroso orden de solicitud. El resultado es una costosa carrera para llevar el atún a los Estados Unidos lo antes posible. He aquí cómo describe el proceso de búsqueda de rentas la Comisión del Comercio Internacional de los Estados Unidos:

Los importadores intentan obtener la mayor proporción de la cuota arancelaria a su alcance mediante la acumulación de atún enlatado en almacenes en las aduanas a finales de diciembre para sacarlo de los almacenes al comienzo del año natural.

El dinero que gastan los importadores en almacenar ingentes cantidades de atún en diciembre representa un coste adicional de la protección para la economía estadounidense.

Argumento político en favor del libre comercio

Un argumento político en favor del libre comercio refleja el hecho de que un compromiso político con el libre comercio puede ser una buena idea en la práctica, incluso a pesar de que puedan existir, en principio, mejores políticas. Los economistas consideran a menudo que las políticas comerciales, en la práctica, están dominadas por intereses políticos especiales más que por una comparación de los costes y beneficios nacionales. A veces, los economistas pueden demostrar que, en teoría, una determinada selección de aranceles y subsidios de exportación puede aumentar el bienestar nacional pero, en realidad, cualquier organismo estatal que intente conseguir un sofisticado programa de intervención comercial puede caer presa de grupos de interés y verse convertido en un aparato para redistribuir la renta en favor de sectores con influencia política. Si este argumento es correcto, puede ser preferible defender el libre comercio sin excepciones, incluso a pesar de que en el terreno puramente económico el libre comercio puede no ser siempre la mejor política concebible.

Los tres argumentos esbozados en el apartado anterior representan probablemente el punto de vista general de la mayor parte de los economistas especializados en economía internacional, al menos en los Estados Unidos:

1. Los costes convencionales de desviarse del libre comercio son elevados.
2. Hay otros beneficios del libre comercio además del coste de las políticas proteccionistas.
3. Cualquier intento de conseguir sofisticadas desviaciones del libre comercio será subvertido por el proceso político.

No obstante, existen argumentos intelectualmente respetables en favor de apartarse del libre comercio, que merecen ser escuchados.

CASO DE ESTUDIO

Las ganancias de 1992

En 1987, los países de la Comunidad Europea (conocida ahora como la Unión Europea) acordaron lo que formalmente se denominó Ley del Mercado Único con la intención de crear un mercado europeo verdaderamente unificado. Debido a que se suponía que la ley entraría en vigor al cabo de cinco años, las medidas que incorporaba pasaron a ser conocidas generalmente como «1992».

Lo sorprendente acerca de 1992 era que la Comunidad Europea ya era una unión aduanera, es decir, no había ni aranceles ni cuotas de importación sobre el comercio intraeuropeo. Entonces, ¿qué quedaba por liberalizar? Los defensores de 1992 argumentaban que existían todavía sustanciales barreras al comercio internacional en Europa. Algunas de estas barreras implicaban los costes de cruzar fronteras; por ejemplo, el mero hecho de que los camiones que llevaban bienes entre Francia y Alemania tuvieran que parar para cumplir las formalidades legales significaba, a menudo, largas colas que eran costosas en términos de tiempo y combustible. Costes similares se imponían a los que hacían viajes de negocios, que podían volar de Londres a París en una hora, y luego perder otra hora en espera de resolver los trámites de inmigración y aduanas. Las diferentes regulaciones también tenían el efecto de limitar la integración de los mercados. Por ejemplo, como las regulaciones sanitarias en materia de alimentos eran diferentes en los distintos países europeos, no se podía simplemente llenar un camión con productos británicos y llevarlo a Francia, o viceversa.

La supresión de estos sencillos obstáculos al comercio era un proceso político muy difícil. Supongamos que Francia permite que los bienes procedentes de Alemania entren en su país sin pasar controles. ¿Qué hay que hacer para impedir que lleguen a los franceses bienes manufacturados que no cumplen las normas de seguridad galas, alimentos que no verifiquen las normas sanitarias del país o medicinas que no han sido aprobadas por médicos franceses? La única forma de que estos países tengan verdaderamente fronteras abiertas consiste en ponerse de acuerdo en unas normas comunes, de modo que un bien que cumpla los requisitos franceses sea aceptable en Alemania, y viceversa. La principal tarea de las negociaciones de 1992 fue, por tanto, la armonización de regulaciones en cuestiones de áreas, negociaciones que a menudo fueron difíciles debido a las diferentes culturas nacionales.

Los ejemplos más complejos eran los relacionados con los alimentos. Todos los países avanzados regulan aspectos como los colorantes artificiales, para asegurar que los consumidores no ingieren sin saberlo productos químicos carcinógenos o perjudiciales de alguna otra forma. Sin embargo, las regulaciones inicialmente propuestas sobre coloración artificial hubieran destruido la apariencia de muchos alimentos típicos británicos: las salchichas rosas del desayuno se hubiesen convertido en blancas, los arenques ahumados dorados se hubiesen convertido en grises, y algunos guisantes hubieran pasado de un verde brillante a un tono más grisáceo. A los consumidores del continente no les importaba; de hecho no podían entender cómo los británicos podían comer ciertas cosas. Pero en Gran Bretaña la cuestión se

vinculó con temores acerca de la pérdida de identidad nacional, y suavizar las regulaciones propuestas se convirtió en una alta prioridad para el gobierno británico. El Reino Unido consiguió obtener las necesarias exenciones. Por otra parte, Alemania se vio obligada a aceptar importaciones de cerveza que no cumplían sus leyes centenarias de pureza, e Italia a aceptar pasta fabricada a partir de *horror!* variedades de trigo inadecuado.

Ahora bien, ¿por qué entrar en todas esas difíciles negociaciones? ¿Cuáles eran las potenciales ganancias de 1992? Los intentos de estimar las ganancias directas siempre han sugerido que eran bastante modestas. Los costes asociados con el cruce de fronteras ascienden a no más de un pequeño porcentaje del valor de los bienes implicados; la eliminación de esos costes podría añadir, en el mejor de los casos, una fracción de un punto porcentual a la renta real de Europa en su conjunto. Con todo, los economistas de la Comisión Europea (el brazo administrativo de la Comunidad Europea) argumentaron que las verdaderas ganancias serían mucho mayores.

Su razonamiento se basaba en gran medida en el punto de vista de que la unificación del mercado europeo conduciría a una mayor competencia entre empresas y a una escala de producción más eficiente. Se comparó mucho con los Estados Unidos, un país cuyo poder adquisitivo y población son similares a los de la Unión Europea, pero que es un mercado sin fronteras, plenamente integrado. Los economistas de la Comisión destacaron que, en varias industrias, Europa parecía tener mercados fragmentados: en vez de tratar al continente en su conjunto como un mercado único, las empresas parecían haberlo dividido en zonas locales abastecidas por productores nacionales de escala relativamente reducida. Afirmaban que, con la eliminación de todas las barreras al comercio, se produciría una consolidación de estos productores con sustanciales ganancias en la productividad. Las ganancias esperadas elevaban los beneficios estimados de 1992 a varios puntos porcentuales de la renta inicial de los países europeos. Los economistas de la Comisión afirmaron, además, que se producirían beneficios indirectos, ya que la mejora de la eficiencia de la economía europea mejoraría la posibilidad de equilibrio entre inflación y desempleo. Tras diversos cálculos, la Comisión estimó una ganancia derivada de 1992 del 7% de la renta europea.²

Aunque ningún implicado en esta discusión consideraba el 7% como una cifra especialmente fiable, muchos economistas compartían la convicción de que las ganancias serían elevadas. Sin embargo, algunos escépticos sugerían que la segmentación de mercados tenía más que ver con la cultura que con la política comercial. Por ejemplo, los consumidores italianos querían máquinas lavadoras bastante diferentes de las preferidas en Alemania. Los italianos tienden a comprar relativamente poca ropa, pero la que compran es de estilo y cara, de modo que prefieren lavadoras lentas y suaves que conserven su inversión en prendas de vestir.

Ahora que han transcurrido varios años desde 1992, es evidente que tanto los partidarios como los críticos tenían parte de razón. En algunos casos se han producido notables consolidaciones de la industria. Por ejemplo, Hoover cerró su fábrica de aspiradores en Francia y concentró toda su producción en una eficiente fábrica en Gran Bretaña. En algunos casos, las viejas segmentaciones de mercado se derrumbaron claramente, a veces de forma sorprendente, como sucedió con la popularización en Francia del pan de molde británico. Sin embargo, en otros casos, los mercados han revelado escasas señales de fusión. Los alemanes han mostrado una escasa preferencia por la cerveza importada, y los italianos, ninguna por la pasta elaborada con trigo distinto del tradicional.

¿De qué magnitud fueron las ganancias económicas derivadas del mercado único de 1992? En 2003, cuando la Comisión Europea decidió revisar los efectos del Acta Única Europea, ofreció unas estimaciones más modestas que las que ofrecía antes de 1992: estimó las ganancias en aproximadamente un 1,8% del PIB. Si esta cifra es correcta, representa una ligera decepción, pero no se puede decir que haya sido un fracaso.

²Véase Michael Emerson, Michel Aujean, Michel Catinet, Philippe Gouhet y Alexis Jacquemin, «The Economics of 1992», *European Economy* 35 (marzo de 1988).

Argumentos sobre el bienestar nacional contra el libre comercio

La mayoría de los aranceles, cuotas de importación y otras medidas de política comercial se imponen fundamentalmente para proteger la renta de determinados grupos de interés. Los políticos a menudo reclaman, sin embargo, que estas políticas se aplican por el interés general de la nación y, a veces, incluso dicen la verdad. A pesar de que los economistas suelen considerar que el alejamiento del libre comercio reduce el bienestar nacional, hay, de hecho, algunas razones teóricas para creer que las políticas comerciales activas pueden aumentar en ocasiones el bienestar del conjunto de la nación.

Argumento de la relación de intercambio en favor del arancel

Existe un argumento favorable al alejamiento del libre comercio que procede directamente del análisis coste-beneficio: en el caso de un país grande, que puede influir sobre los precios de las exportaciones extranjeras, un arancel reduce el precio de las importaciones y, por tanto, genera un beneficio en la relación de intercambio. Este beneficio debe ser comparado con los costes del arancel, que surgen debido a que el arancel distorsiona los incentivos a la producción y al consumo. Es posible, sin embargo, que en algunos casos el efecto sobre la relación de intercambio de un arancel tenga mayor peso que sus costes, por lo que existe el **argumento de la relación de intercambio en favor de un arancel**.

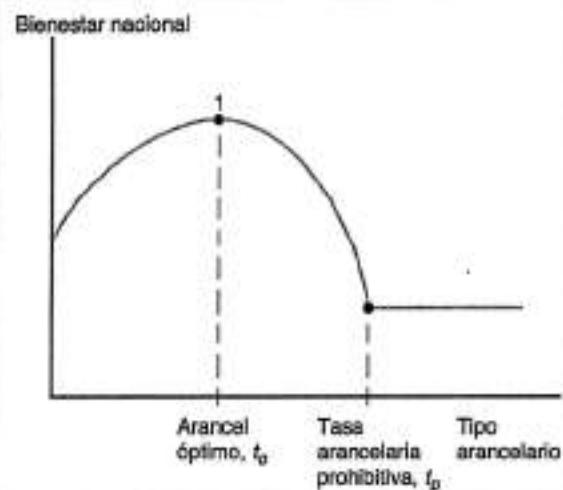
El apéndice a este capítulo muestra que, para un arancel suficientemente bajo, los beneficios de la relación de intercambio pueden ser mayores que los costes. De ahí que, con tipos arancelarios reducidos, el bienestar de un país grande sea mayor que con el libre comercio (Figura 10.2). Sin embargo, a medida que aumenta el tipo arancelario, los costes comienzan a crecer más rápidamente que los beneficios, y la curva que relaciona el bienestar nacional con el tipo arancelario desciende. Un tipo arancelario que prohíba completamente el comercio (t_p en la Figura 10.2) deja al país peor que con el libre comercio; ulteriores aumentos del tipo arancelario por encima de t_p no tienen efecto, por lo que la curva es plana.

En el punto 1 de la curva de la Figura 10.2, correspondiente al tipo arancelario t_o , se maximiza el bienestar nacional. El tipo arancelario t_o que maximiza el bienestar nacional es el **arancel óptimo**.

FIGURA 10.2

Arancel óptimo

Para un país grande existe un arancel óptimo, t_o , para el cual la ganancia marginal de una mejora de la relación de intercambio es igual a la pérdida de eficiencia marginal debida a la distorsión en la producción y el consumo.



óptimo. (Por convenio, la frase *arancel óptimo* se usa normalmente en referencia al arancel justificado por el argumento de la relación de intercambio, más que al mejor arancel posible.) El tipo arancelario óptimo es siempre positivo, pero menor que el tipo prohibitivo (t_s) que eliminaría todas las importaciones.

¿Qué política debería dictar el argumento de la relación de intercambio para los sectores *exportadores*? Dado que un subsidio de exportación *empeora* la relación de intercambio y, por tanto, reduce claramente el bienestar nacional, la política óptima en los sectores exportadores debe ser un subsidio negativo, es decir, un *impuesto* sobre las exportaciones que aumente el precio de las exportaciones para los extranjeros. Como el arancel óptimo, el impuesto óptimo a la exportación es siempre positivo, pero menor que el impuesto prohibitivo que eliminaría completamente las exportaciones.

La política de Arabia Saudí y otros exportadores de petróleo ha sido gravar con impuestos sus exportaciones de petróleo, con un aumento del precio para el resto del mundo. A pesar de que los precios del petróleo han fluctuado al alza y a la baja a lo largo de los años, es difícil defender que Arabia Saudí habría estado mejor con libre comercio.

Sin embargo, el argumento de la relación de intercambio contra el libre comercio tiene algunas limitaciones importantes. La mayoría de los países pequeños tiene muy poca capacidad para influir sobre los precios mundiales de sus importaciones o exportaciones, por lo que el argumento de la relación de intercambio es de escasa importancia en la práctica. Para países grandes, como los Estados Unidos, el problema es que la relación de intercambio supone un argumento para explotar el poder de monopolio nacional con el fin de extraer ganancias a expensas de otros países. Los Estados Unidos seguramente pueden actuar así en cierta medida, pero tal política predadora probablemente provocaría represalias por parte de otros países grandes. Un ciclo de represalias comerciales socavaría los intentos de la coordinación internacional de la política comercial, descritos más adelante en este capítulo.

El argumento de la relación de intercambio contra el libre comercio, por tanto, es intelectualmente impecable, pero de una utilidad dudosa. En la práctica, los economistas insisten más en él como propuesta teórica de lo que es utilizado por los gobiernos como justificación para la política comercial.

Argumento del fallo del mercado nacional contra el libre comercio

Dejando a un lado el argumento de la relación de intercambio, la razón teórica básica en favor del libre comercio residía en el análisis coste-beneficio, que utiliza los conceptos de excedente del consumidor y del productor. Muchos economistas han rechazado el libre comercio a partir del argumento de que estos conceptos, en particular el del excedente del productor, no miden adecuadamente los costes y los beneficios.

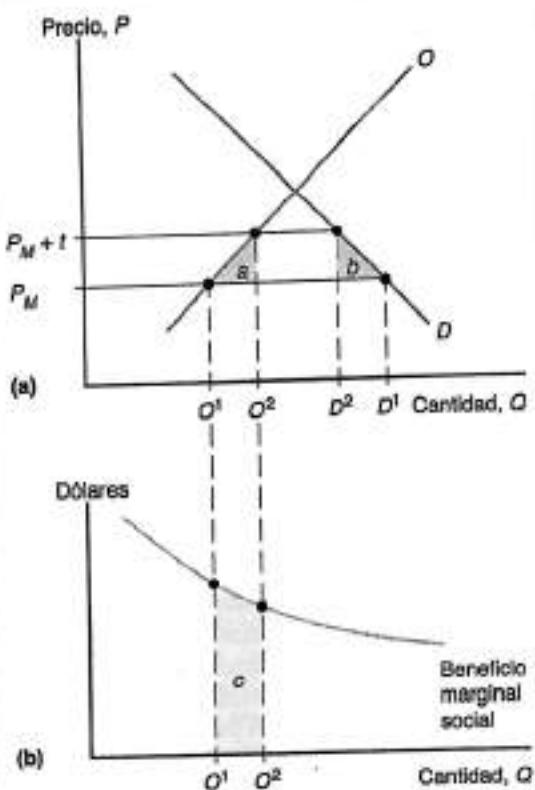
¿Por qué el excedente del productor podría no medir adecuadamente las ventajas de producir un bien? Consideraremos varias razones en los dos próximos capítulos, que incluyen la posibilidad de que el trabajo utilizado en un sector estaría mal empleado o desempleado; la existencia de deficiencias en los mercados de capital o trabajo, que impiden que los recursos sean transferidos con la velocidad que debieran hacia los sectores que producen elevados beneficios; y la posibilidad de externalidades tecnológicas de industrias nuevas o particularmente innovadoras. Todo esto se puede clasificar bajo la denominación general de *fallos del mercado nacional*. Es decir, en cada uno de estos ejemplos algunos mercados del país no funcionan correctamente; el mercado de trabajo no se vacía, el mercado de capitales no asigna los recursos eficientemente, y así sucesivamente.

Supongamos, por ejemplo, que la producción de algún bien proporciona una experiencia que mejoraría la tecnología de la economía en su conjunto, pero que las empresas en el sector no pueden apropiarse de este beneficio y, por tanto, no lo tienen en cuenta al decidir cuánto producir. Entonces hay un *beneficio marginal social* en la producción adicional, que no está incluido en la medida del excedente del productor. Este beneficio marginal social puede servir como justificación para los aranceles u otras políticas comerciales.

FIGURA 10.3

Argumento del fallo del mercado nacional en favor del arancel

Si la producción de un bien proporciona beneficios sociales adicionales (medidos en el panel (b) por el área *c*, no contabilizados en el excedente del productor), un arancel puede aumentar el bienestar.



La Figura 10.3 ilustra el argumento del fallo del mercado nacional contra el libre comercio. La Figura 10.3a muestra el análisis convencional coste-beneficio del arancel en un país pequeño (que no tiene en cuenta los efectos sobre la relación de intercambio). La Figura 10.3b refleja el beneficio marginal de la producción que no se tiene en cuenta en el excedente del productor. El gráfico muestra los efectos de un arancel que aumenta el precio nacional de P_M a $P_M + t$. La producción aumenta de S^1 a S^2 , con una distorsión de la producción indicada por el área sombreada *a*. El consumo cae de D^1 a D^2 , con una distorsión del consumo indicada por el área *b*. Si consideráramos solo el excedente del productor y del consumidor, veríamos que el coste del arancel supera sus beneficios. La Figura 10.3b muestra, sin embargo, que dicho cálculo ignora un beneficio adicional que puede hacer el arancel preferible al libre comercio. El incremento de la producción proporciona un beneficio social, que puede ser medido por el área bajo la curva de beneficio marginal social entre S^1 y S^2 indicada por *c*. De hecho, con un argumento similar al de la relación de intercambio, podemos mostrar que, si el arancel es suficientemente pequeño, el área *c* siempre puede ser mayor que el área *a + b*, y que existe un arancel que maximiza el bienestar y proporciona un nivel de bienestar social mayor que el del libre comercio.

El argumento del fallo del mercado nacional contra el libre comercio es un caso particular de un concepto más general, conocido en economía como la *teoría del segundo óptimo (second best)*. Esta teoría afirma que una política no intervencionista es deseable en un mercado solo si todos los demás mercados funcionan correctamente. En caso contrario, una intervención estatal, que parecería distorsionar los incentivos en un mercado, puede aumentar realmente el bienestar al compensar los fallos del mercado en otra parte. Por ejemplo, si el mercado de trabajo no

funciona bien y no se consigue el pleno empleo, podría ser conveniente una política de subsidio de las industrias intensivas en trabajo, que no sería deseable en una economía de pleno empleo. Sería preferible, por ejemplo, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante una flexibilización de los salarios; pero si, por alguna razón, no se puede proceder así, la intervención en otros mercados puede ser un óptimo de segundo orden para aliviar el problema.

Cuando los economistas aplican la teoría del segundo óptimo a la política comercial, consideran que las imperfecciones del funcionamiento *interno* de una economía pueden justificar que se interfiera en sus relaciones económicas externas. Este argumento acepta que el comercio internacional no es la fuente del problema pero sugiere, no obstante, que la política comercial puede proporcionar, al menos, una solución parcial.

¿Hasta qué punto es convincente el argumento del fallo del mercado?

Cuando fueron propuestos por primera vez, los argumentos del fallo del mercado en favor de la protección parecían socavar gran parte de la justificación del libre comercio. Después de todo, ¿quién querría sostener que las economías en las que vivimos están exentas de fallos del mercado? En las naciones más pobres, en particular, las imperfecciones del mercado parecen ser la norma. Por ejemplo, el desempleo y las masivas diferencias entre tasas salariales rurales y urbanas están presentes en muchos países menos desarrollados (capítulo 11). La evidencia de que los mercados funcionan deficientemente es menos notoria en los países avanzados, pero es fácil desarrollar hipótesis que sugieren también grandes fallos de mercado (por ejemplo, la incapacidad de las empresas innovadoras de apropiarse de todos los beneficios de sus innovaciones). ¿Cómo podemos defender el libre comercio dada la probabilidad de que existan intervenciones que aumenten el bienestar nacional?

Se han propuesto dos líneas de defensa del libre comercio: la primera considera que los fallos del mercado nacional podrían ser corregidos por políticas nacionales dirigidas a la raíz de los problemas; la segunda considera que los economistas no pueden diagnosticar suficientemente bien el fallo del mercado para prescribir la política pertinente.

El argumento de que el fallo del mercado nacional reclama cambios de la política nacional y no de la política comercial se puede defender con el análisis coste-beneficio, modificado para tener en cuenta el beneficio marginal social no contabilizado. La Figura 10.3 mostraba que un arancel puede aumentar el bienestar, a pesar de las distorsiones a la producción y al consumo que causa, porque permite una producción adicional que proporciona beneficios sociales. Sin embargo, si se consiguiera el mismo incremento de la producción mediante un subsidio a la producción en vez de un arancel, el precio no aumentaría para los consumidores y se evitaría la pérdida del consumo b . En otras palabras, si se selecciona directamente la actividad particular que queremos fomentar, un subsidio a la producción evitaría algunos costes asociados al arancel.

Este ejemplo ilustra un principio general relacionado con los fallos del mercado: siempre es preferible afrontar los fallos del mercado lo más directamente posible, porque las respuestas indirectas conducen a distorsiones no intencionadas de los incentivos en el resto de la economía. Así, las políticas comerciales justificadas por el fallo del mercado nacional no son nunca la respuesta más eficiente; son siempre políticas de «segundo óptimo», y no de «primer óptimo» (*first best*).

Esta idea tiene importantes repercusiones para los que diseñan la política comercial: siempre es necesario comparar cualquier política comercial propuesta con la política interior dirigida a corregir el mismo problema. Si la política nacional parece más costosa o tiene otros efectos no deseables, la política comercial casi seguramente es aún menos deseable, incluso a pesar de que sus costes sean menos evidentes.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha establecido una cuota de importación de automóviles sobre la base de que es necesario conservar los empleos de los trabajadores del sector. Los defensores de una cuota de importación sostienen que los mercados de trabajo de los Estados Unidos son demasiado inflexibles para que los trabajadores del sector automovilístico conserven su empleo a cambio de reducir sus salarios, o para que busquen empleo en otros sectores.

Consideremos ahora una política interior dirigida al mismo problema: un subsidio a las empresas que emplean trabajadores del sector automovilístico. Esta política encontraría una oposición política masiva. Por una razón: para preservar los niveles normales de empleo sin protección se requeriría el pago de cuantiosos subsidios que aumentarían el déficit del presupuesto estatal o exigirían un aumento de impuestos. Más aún, los trabajadores del sector del automóvil figurarían entre los mejor pagados del sector manufacturero; el público en general seguramente pondría objeciones a subsidiarlos. Es difícil creer que un subsidio al empleo de trabajadores del sector del automóvil fuera aprobado por el Congreso. Sin embargo, una cuota de importación *sería incluso más cara* porque, si bien produce aproximadamente el mismo crecimiento del empleo, además distorsiona la elección del consumidor. La única diferencia es que el coste es menos visible, al tomar la forma de precios más elevados de los automóviles en vez de desembolsos directos del estado.

Los críticos de la justificación de la protección por los fallos del mercado consideran que este argumento es típico: se adoptan muchas desviaciones del libre comercio no porque sus beneficios excedan a sus costes, sino porque el público no conoce sus verdaderos costes. Una forma útil para centrar la atención en la magnitud de los costes es comparar los costes de la política comercial con políticas interiores alternativas.

La segunda defensa del libre comercio es que, precisamente porque los fallos del mercado son difíciles de identificar, es complicado estar seguro de qué políticas constituyen una respuesta adecuada. Por ejemplo, supongamos que existe desempleo urbano en un país en desarrollo, ¿cuál es la política adecuada? Una hipótesis (analizada con más detalle en el capítulo 11) afirma que un arancel que proteja a los sectores industriales urbanos convertirá el desempleo en empleo productivo y, por tanto, generará beneficios sociales que compensarán con creces sus costes. Otra hipótesis dice, sin embargo, que esta política fomentará mucha más emigración hacia las áreas urbanas y que, de hecho, el desempleo crecerá. Es difícil decir cuál de estas hipótesis es correcta. Si bien la teoría económica dice mucho sobre los mercados que funcionan correctamente, aporta mucha menos luz sobre los que no funcionan bien; hay múltiples formas de mal funcionamiento de los mercados, y la elección de una política de segundo óptimo depende del tipo de fallo del mercado.

La dificultad de definir la política comercial correcta de segundo óptimo refuerza el argumento político en favor del libre comercio mencionado antes. Si los expertos en política comercial no saben con certeza cómo desviarse del libre comercio, y no se ponen de acuerdo entre ellos, es muy fácil que la política comercial ignore por completo el bienestar nacional y acabe dominada por determinados intereses políticos. Si, de entrada, los fallos del mercado no son demasiado grandes, un acuerdo en torno al libre comercio puede ser finalmente una política mejor que abrir la caja de Pandora a un enfoque más flexible.

Este es, sin embargo, un juicio de valor sobre política más que sobre economía. Hay que tener en cuenta que la teoría económica no proporciona una defensa dogmática del libre comercio, aunque a veces se la acuse de ello.

Distribución de la renta y política comercial

Hasta ahora, el análisis se ha centrado en los argumentos del bienestar nacional a favor y en contra de la política arancelaria. Es conveniente comenzar a ver ahora por qué la distinción entre el bienestar nacional y el bienestar de grupos particulares de individuos ayuda a aclarar los conceptos, y por qué los defensores de las políticas comerciales reivindican normalmente que beneficiarán a toda la nación. Sin embargo, cuando tenemos en cuenta los aspectos políticos reales de la política comercial es necesario aceptar la realidad de que no hay un bienestar nacional, solo existen los deseos de los individuos, que quedan más o menos reflejados en los objetivos del gobierno.

¿Cómo se agregan las preferencias de las personas para dar lugar a la política comercial que, de hecho, observamos? No hay una respuesta sencilla, generalmente aceptada, pero se ha producido un crecimiento del volumen de análisis económico que usa modelos en los que se supone

que los gobiernos intentan maximizar el éxito político, y no una medida abstracta del bienestar nacional.

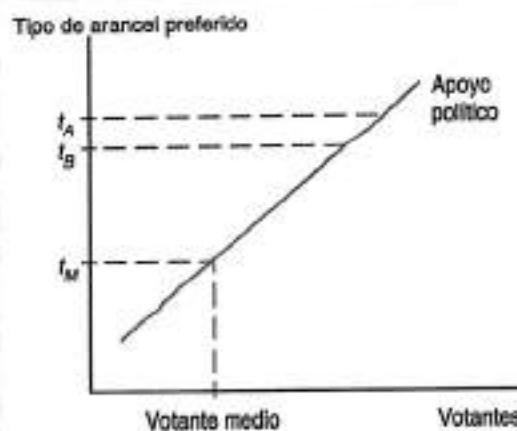
Competencia electoral

Los expertos en ciencias políticas han utilizado desde hace tiempo un modelo sencillo de competencia entre partidos políticos para mostrar cómo se podrían reflejar las preferencias de los votantes en las políticas reales³. El modelo funciona de la siguiente manera: supongamos que hay dos partidos en competencia, y cada uno está dispuesto a prometer aquello que le permita ganar las próximas elecciones. Supongamos que la política puede ser descrita a lo largo de solo una dimensión, por ejemplo, la cuantía del tipo arancelario. Por último, postulemos que los votantes discrepan en las políticas que prefieren. Por ejemplo, imaginemos que un país exporta bienes intensivos en trabajo cualificado e importa bienes intensivos en trabajo no cualificado. Entonces, los votantes con altos niveles de cualificación estarán en favor de aranceles reducidos, pero los de bajas cualificaciones mejorarán si el país impone un arancel elevado (debido al efecto Stolper-Samuelson analizado en el capítulo 5). Podemos, por consiguiente, pensar en alinear a todos los votantes según el tipo arancelario que prefieran, con los votantes que defiendan el tipo más bajo a la izquierda y los que defiendan el tipo más alto a la derecha.

¿Qué políticas prometerán los partidos? La respuesta es que tratarán de encontrar el punto medio: ambos tenderán a converger al tipo arancelario preferido por el votante medio, aquel que está exactamente en la mitad de la distribución (tiene al mismo número de votantes a un lado y otro). Para ver por qué, analicemos la Figura 10.4. En este gráfico, los votantes están alineados según su tipo arancelario preferido, que se muestra por la curva hipotética de pendiente positiva; t_M es el tipo preferido por el votante medio. Supongamos ahora que uno de los partidos ha propuesto el tipo arancelario t_A , que está considerablemente por encima del preferido por el votante medio. Entonces, el otro partido podría proponer el tipo algo más bajo t_B , y su programa sería preferido por casi todos los votantes que desean un menor arancel, es decir, por una mayoría. En otras palabras, siempre sería de interés político para un partido recortar cualquier propuesta arancelaria que supere la que desea el votante medio.

FIGURA 10.4
Competencia política

Los votantes se alinean en orden, según el tipo arancelario que prefieren. Si un partido propone un tipo elevado como t_A , el otro partido puede conseguir la mayoría de votos si ofrece un tipo arancelario algo más bajo, t_B . Esta competencia política conduce a ambos partidos a acercarse a t_M , el arancel preferido por el votante medio.



³Verse Anthony Downs. *An Economic Theory of Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1957.

No obstante, un razonamiento análogo muestra que los políticos que buscan su propio interés querrán siempre prometer un arancel más alto si sus opositores proponen uno menor que el arancel preferido por el votante medio. De este modo, ambos partidos terminan por prometer un arancel próximo al que desea el votante medio.

Los expertos en ciencias políticas han modificado este sencillo modelo de varias formas. Por ejemplo, algunos analistas acentúan la importancia de los militantes de un partido para conseguir votos; dado que estos militantes suelen tener una motivación ideológica, la necesidad de recibir su apoyo puede impedir a los partidos ser demasiado cínicos o adoptar plataformas casi imposibles de diferenciar, como sugiere este modelo. Con todo, el modelo de competencia electoral del votante medio ha sido muy útil como una forma de pensar acerca de cómo se adoptan las decisiones políticas en el mundo real, donde los efectos de la política sobre la distribución de la renta pueden ser más importantes que sus efectos en la eficiencia.

Sin embargo, un ámbito en el que el modelo del votante medio no parece funcionar muy bien es el de la política comercial. De hecho, realiza una predicción errónea. Según este modelo, una política debería ser elegida a partir del número de votantes a los que más agrada. Una política que infinge grandes pérdidas a un número reducido de personas pero beneficia a mucha gente debería ser una política triunfadora; una decisión que infinge pérdidas ampliamente difundidas, pero que ayuda a un pequeño grupo debería resultar perdedora. Sin embargo, las políticas proteccionistas encajan más fácilmente con la última descripción que con la primera. Por ejemplo, la industria láctea estadounidense está protegida frente a la competencia extranjera por un elaborado sistema de aranceles y cuotas. Estas restricciones imponen pérdidas a casi todas las familias estadounidenses, a la vez que aportan relativamente pocos beneficios a una industria láctea que solo da empleo al 0,1% de la población activa del país. ¿Cómo puede suceder políticamente una cosa así?

Acción colectiva

En un libro ahora célebre, el economista Mancur Olson señaló que la actividad política en nombre de un grupo es un bien público; es decir, los beneficios de tal actividad los reciben todos los miembros del grupo, no solo la persona que la realiza⁴. Supongamos que un consumidor escribe una carta a su representante en el Congreso para pedir un tipo arancelario más bajo sobre su bien de importación favorito, y que esta carta ayuda a cambiar el voto del congresista, de modo que se aprueba el arancel más bajo. Entonces, todos los consumidores que compran el bien se benefician de los menores precios, aunque no se hayan molestado en escribir cartas.

Esta característica de bien público de la política significa que las decisiones que imponen grandes pérdidas en total, pero pequeñas pérdidas a cada persona, pueden no ser objeto de una oposición eficaz. Tomemos de nuevo el ejemplo de la protección de la industria láctea. Esta política impone un coste a una familia media estadounidense de aproximadamente 3 dólares anuales. ¿Presionaría un consumidor a su representante en el Congreso para eliminarla? Desde el punto de vista del interés individual, seguramente no. Dado que una carta solo tiene un efecto marginal sobre la política, el resultado individual de una misiva de ese estilo probablemente no valdría ni el papel en que se escribe, por no mencionar el franqueo postal. (Seguramente no tiene interés ni siquiera conocer la existencia de la cuota a menos que uno se preocupe personalmente en esas cosas.) Aun así, si un millón de votantes remitiera una petición de poner fin a la protección de los productos lácteos, seguramente sería abolida, lo que originaría beneficios a los consumidores muy superiores al coste de enviar las cartas. En la frase de Olson, se plantea aquí un problema de **acción colectiva**: aunque presionar para que se aprueben políticas favorables interesa al grupo en su conjunto, no hay ningún interés individual en hacerlo.

⁴Mancur Olson. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

Como se
clic enter
supone que
mente maxi
parte, las de
comercial tí
pos de pres
comprar inl
alguna evid
vendan real:

Los voto
sobre algun
los noventa
radio. La ra
sobre la fin
obligan a lo
las fuentes c
esa informa
pecialistas e
entre esas c
Congreso.

Un estu
Christopher
enciales: la
Comercio d
mamente co
ante con de
uno acuer
sobre Aran
mente com
mas adelan
unívocas
relativa
empresas y
no estaban
sponian en
mato vence

POLÍTICOS A LA VENTA: EVIDENCIA DE LOS NOVENTA

Como se ha explicado en el texto, resulta difícil entender la política comercial real si uno supone que los gobiernos intentan verdaderamente maximizar el bienestar nacional. Por otra parte, las decisiones que observamos de política comercial tienen sentido si se supone que los grupos de presión con intereses especiales pueden comprar influencia política. Ahora bien, ¿existe alguna evidencia directa de que los políticos se vendan realmente?

Los votos del Congreso de los Estados Unidos sobre algunas cuestiones comerciales cruciales en los noventa nos ofrecen interesantes casos de estudio. La razón es que las leyes estadounidenses sobre la financiación de las campañas políticas obligan a los políticos a publicar las cantidades y las fuentes de las contribuciones a sus campañas; esta información permite a los economistas y especialistas en ciencias políticas buscar vínculos entre esas contribuciones y las votaciones en el Congreso.

Un estudio de 1998 de Robert Baldwin y Christopher Magee* se centra en dos votaciones cruciales: la de 1993 sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido generalmente como el TLCAN y descrito más adelante con detalle) y la de 1994 para ratificar el último acuerdo alcanzado en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido generalmente como el GATT y que también se describe más adelante). Ambas votaciones fueron muy controvertidas, fundamentalmente por cuestiones relativas a los intereses contrapuestos de las empresas y los trabajadores; es decir, las empresas estaban muy a favor, y los trabajadores se oponían energicamente. En ambas votaciones resultó vencedora la posición favorable al libre co-

mercio, respaldada por las empresas; el resultado de la votación sobre el TLCAN fue ajustado, y el margen de la victoria (de 34 votos en la Cámara de Representantes) no fue demasiado alto.

Baldwin y Magee estiman un modelo económico de las votaciones en el Congreso que tiene en cuenta factores como las características económicas de los distritos electorales así como las contribuciones de las empresas y los trabajadores a los representantes en el Congreso. Concluyen que existe un fuerte efecto del dinero sobre el patrón de las votaciones. Una forma de valorar este efecto es hacer regresiones «contrafactuales»: ¿hasta qué punto habría sido distinto el resultado de la votación si no hubiera habido contribuciones de las empresas, o de los trabajadores, o ninguna contribución en absoluto?

La tabla adjunta resume los resultados. La primera línea muestra cuántos congresistas votaron a favor de cada ley; recuérdese que la aprobación requería un mínimo de 214 votos. La segunda línea muestra el número de votos previstos por las ecuaciones de Baldwin y Magee: su modelo acierta en el caso del TLCAN y prevé un ligero exceso de apenas unos votos en el caso del GATT. La tercera línea muestra cuántos votos habría recibido cada ley, según el modelo, si no hubiera contribuciones de los trabajadores; la siguiente línea muestra cuántos votos habría habido a favor sin contribuciones de las empresas. La última línea muestra los votos a favor sin ningún tipo de contribuciones.

Si estas estimaciones son correctas, las contribuciones tuvieron un fuerte impacto sobre el número de votos totales. En el caso del TLCAN, las contribuciones de los trabajadores indujeron a 62 congresistas que, de lo contrario, habrían

	Votación sobre el TLCAN	Votación sobre el GATT
Observada	229	283
Predicha por el modelo	229	290
Sin contribuciones de los trabajadores	291	346
Sin contribuciones de las empresas	195	257
Sin ninguna contribución	256	323

* Robert E. Baldwin y Christopher S. Magee, «Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills», Working Paper 6376, National Bureau of Economic Research, enero de 1998.

respaldado la ley, a votar en contra; las contribuciones de las empresas indujeron a 34 congresistas en el sentido contrario. Si no hubiera habido contribuciones de las empresas, según esta estimación, el TLCAN solo habría recibido 195 votos, con lo que no se habría aprobado.

Por otra parte, dado que las dos partes hacían contribuciones, sus efectos tendían a cancelarse. Las estimaciones de Baldwin y Magee sugieren que, en ausencia de contribuciones tanto de los

trabajadores como de las empresas, tanto el TLCAN como el GATT habrían sido aprobados.

Probablemente no resulte acertado destacar el hecho de que, en estos casos en concreto, las contribuciones de ambas partes no alteraron el resultado final. El resultado que realmente importa es que los políticos, en efecto, se venden, lo que significa que las teorías sobre la política comercial que ponen el acento en intereses particulares están en el buen camino.

El problema de la acción colectiva se resuelve más fácilmente si el grupo es reducido (de modo que cada persona recibe una fracción significativa de los beneficios de las políticas favorables) y/o está bien organizado (de modo que los miembros del grupo pueden movilizarse para actuar en favor de su interés colectivo). La razón por la que puede existir una política como la protección de la industria láctea es que los productores de azúcar forman un grupo relativamente pequeño y organizado que está bien informado de la magnitud de los subsidios implícitos que reciben sus miembros; mientras que los consumidores de productos lácteos son una población enorme que ni siquiera se considera a sí misma un grupo de interés. Así, el problema de la acción colectiva puede explicar por qué, pese a todo, se pueden adoptar políticas que no solo parecen producir más costes que beneficios, sino que también parecen perjudicar a muchos más votantes que a los que ayudan.

Modelización del proceso político

Aunque la lógica de la acción colectiva ha sido invocada desde hace tiempo por los economistas para explicar políticas comerciales aparentemente irracionales, esta teoría no es capaz de explicar cómo los grupos de interés organizados influyen, en la práctica, sobre la política. Un creciente volumen de análisis recientes intenta llenar este hueco con modelos simplificados del proceso político⁵.

El punto de partida de este análisis es obvio: aunque los políticos pueden ganar las elecciones en parte porque defienden causas populares, una campaña con éxito requiere también dinero para publicidad, encuestas, etcétera. Por tanto, puede ser de interés para un político adoptar posiciones que van en contra del interés del votante típico si se le ofrece una contribución financiera suficientemente grande por hacerlo; el dinero adicional puede valer más votos que los que se pierden por adoptar la postura impopular.

Existen, pues, modelos recientes de economía política sobre la política comercial que contemplan una especie de subasta en la que los grupos de interés «compran» políticas al ofrecer contribuciones condicionadas a las políticas seguidas por el gobierno. Los políticos no ignoran el bienestar global, pero tienen que buscar un equilibrio entre reducir also el bienestar de los votantes a cambio de obtener más fondos para la campaña. Como resultado, los grupos bien organizados (es decir, los que han sido capaces de superar el problema de la acción colectiva) podrán obtener las políticas que favorecen sus intereses a expensas del público en su conjunto.

¿Quién obtiene protección?

En la práctica, ¿qué industrias resultan, de hecho, protegidas de la competencia de las importaciones? Muchos países en desarrollo han protegido tradicionalmente un amplio conjunto de manufacturas, en una política conocida como industrialización por sustitución de importaciones. En el capítulo 11 expusimos esta política y las razones por las que ha perdido popularidad de for-

⁵Véase, en particular, Gene Grossman y Elhanan Helpman, «Protection for Sales», *American Economic Review* (septiembre de 1994), pág. 833-850.

as empresas, tanto el
abrián sido aprobados.
de acertado destacar
casos en concreto, las
partes no alteraron el
lo que realmente im-
en efecto, se venden,
rias sobre la política
ito en intereses parti-
tivo.

grupo es reducido (de
as de las políticas favo-
radas movilizarse para
r una política como la
un grupo relativamen-
s subsidios implícitos
fictos son una pobla-
Así, el problema de la
políticas que no solo
udicar a muchos más

o por los economis-
tovia no es capaz de
obre la política. Un
os simplificados del

en ganar las eleccio-
uiere también digne-
un político adoptar
contribución finan-
s votos que los que

comercial que con-
políticas al ofrecer
líticos no ignoran
el bienestar de los
, los grupos bien
acción colectiva)
en su conjunto.

cia de las impor-
picio conjunto de
e importaciones,
ularidad de for-

conomic Review (sep-

ma considerable durante los últimos años. El ámbito del proteccionismo en los países avanzados es mucho más limitado; gran parte del mismo se concentra en dos sectores, agricultura y textil.

Agricultura. No hay muchos agricultores en las economías modernas: en los Estados Unidos, la agricultura emplea solo unos dos millones de trabajadores de una población activa de más de 130 millones. Sin embargo, los agricultores constituyen normalmente un grupo bien organizado y políticamente eficaz, que ha sido capaz de obtener en muchos casos tasas muy altas de protección efectiva. En el capítulo 9 analizamos la Política Agrícola Común de la Unión Europea; los subsidios a la exportación en ese programa significan que varios productos agrícolas se venden a dos o tres veces los precios mundiales. En Japón, el gobierno ha prohibido tradicionalmente las importaciones de arroz, con lo que el precio interno del principal producto de alimentación del país aumenta en más de cinco veces con respecto al precio mundial. Esta prohibición se relajó ligeramente a raíz de las malas cosechas de mediados de los años noventa pero, a finales de 1998 (a pesar de las protestas de otras naciones, entre ellas los Estados Unidos), Japón impuso un arancel del 1.000% a sus importaciones de arroz.

Estados Unidos es un enorme exportador de alimentos, lo que significa que los aranceles o las cuotas de importación no pueden elevar los precios (el azúcar y los productos lácteos son excepciones). Aunque los agricultores han recibido considerables subsidios del gobierno federal, la renuencia gubernamental a desembolsar dinero directamente (en contraposición a imponer costes más o menos ocultos sobre los consumidores) ha limitado la magnitud de estos subsidios. Como resultado de esta renuencia, gran parte de la protección en los Estados Unidos se concentra en el otro principal sector protegido: el textil.

Sector textil. El sector textil consta de dos partes: productos textiles (hilado y tejido de tela) y confección (convertir esa tela en ropa). Ambas industrias, pero especialmente la de la confección, han estado fuertemente protegidas mediante aranceles y cuotas de importación. Hasta 2005 estuvieron sujetas al Acuerdo Multifibras (AMF), que establecía cuotas de exportación e importación para un gran número de países.

La producción de prendas de vestir tiene dos características singulares. Es intensiva en trabajo: un trabajador necesita relativamente poco capital, en algunos casos nada más que una máquina de coser, y puede hacer el trabajo sin una gran educación formal. Además, la tecnología es relativamente sencilla: no hay gran dificultad en transferir la tecnología incluso a países muy pobres. Como resultado, en la industria de la confección los países de bajos salarios tienen una fuerte ventaja comparativa y los de altos salarios tienen una fuerte desventaja comparativa. También es tradicionalmente un sector bien organizado en los países avanzados; por ejemplo, muchos trabajadores del sector estadounidense han estado representados durante mucho tiempo por el sindicato Unión Internacional de Trabajadores de Prendas de Mujer.

Más adelante en este capítulo describiremos el funcionamiento de los sindicatos: una de las disposiciones más importantes de la Ronda Uruguay de acuerdos comerciales, firmada en 1994, era la abolición por fases del AMF, que se produjo a finales de 2004. Aunque se volvieron a imponer cuotas de importación sobre China en 2005, esas cuotas se han eliminado paulatinamente. En la actualidad, el comercio de ropa no debería estar sujeto a demasiadas restricciones.

La Tabla 10.2 ofrece una idea del papel predominante que tuvo la industria de la confección en la política proteccionista estadounidense, y las importantes diferencias que marca el

TABLA 10.2 Costes de la protección en el bienestar de los Estados Unidos (miles de millones de dólares)

	Estimación 2002	Previsto 2015
Total	14,1	2,6
Textiles y confección	11,8	0,5

Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

final de las restricciones. En 2002, cuando todavía estaba en vigor el AMF, las restricciones a la ropa eran responsables de más del 80% de los costes al bienestar general del proteccionismo estadounidense. Dado que el AMF asignaba licencias de importación a los países exportadores, la mayoría del coste para el bienestar de los Estados Unidos no provenía de la distorsión a la producción y el consumo sino de la transferencia de rentas de la cuota a los extranjeros.

Con la expiración del AMF, los costes de la protección textil y, con ello, los costes generales de la protección estadounidense disminuyeron de forma muy sustancial.

Negociaciones internacionales y política comercial

Nuestro análisis sobre la economía política de la política comercial no ha sido muy optimista. Hemos comentado que es difícil idear políticas comerciales que aumenten el bienestar nacional, y que la política comercial, a menudo, está dominada por grupos de intereses políticos. Abundan las «historias de terror» de políticas comerciales que producen costes ampliamente superiores a cualquier beneficio; es fácil ser muy escéptico en torno al aspecto práctico de la teoría del comercio.

Sin embargo, desde mediados de los años treinta hasta los años ochenta, los Estados Unidos y otros países avanzados redujeron gradualmente los aranceles, lo que permitió un proceso rápido de integración internacional. La Figura 10.5 muestra la tasa arancelaria de importación media de los Estados Unidos desde 1891 hasta 2010; después de aumentar rápidamente en los primeros años treinta, la tasa ha descendido continuamente⁶. Muchos economistas creen que esta liberalización

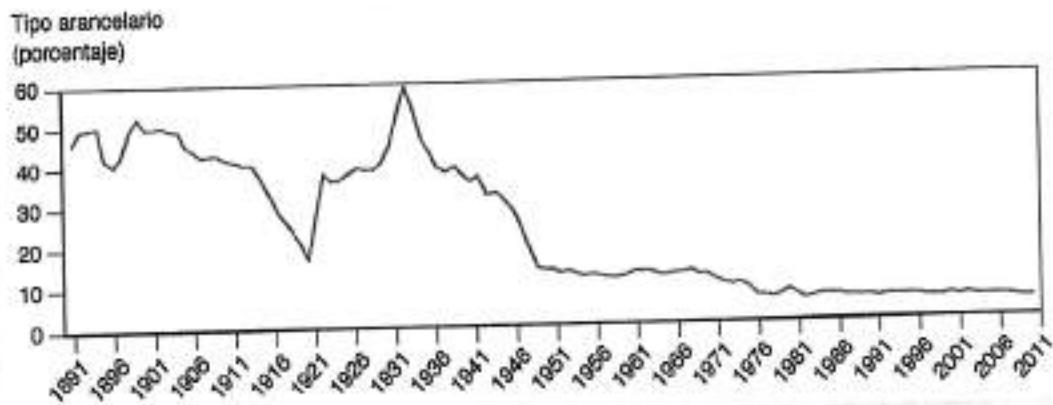


FIGURA 10.5

Tasa arancelaria de los Estados Unidos

Después de aumentar rápidamente al principio de los años treinta, el tipo arancelario medio de los Estados Unidos se ha reducido de forma constante.

⁶La medición de los cambios de la tasa arancelaria media puede ser problemática, debido a los cambios de la composición de las importaciones y, en parte, a las propias tasas arancelarias. Imaginemos, por ejemplo, un país que impone un arancel tan alto en algunos bienes que excluye todas las importaciones de esos bienes. Entonces, la tasa arancelaria media en bienes realmente importados será cero. Para intentar corregir esto, la medida utilizada en la Figura 10.5 muestra la tasa solo en importaciones sometidas a «derechos arancelarios», es decir, excluye las importaciones que por alguna razón están exentas de arancel. En su punto más alto, las tasas arancelarias de los Estados Unidos eran tan elevadas que los bienes sometidos a arancel suponían solo la tercera parte de las importaciones; en 1975 esta proporción había subido hasta los dos tercios. Como resultado, el promedio de tasas arancelarias en todos los bienes cayó mucho menos que la tasa de los bienes sujetos a derechos arancelarios. Las cifras mostradas en la Figura 10.5 ofrecen, sin embargo, una imagen más exacta de una importante liberalización del comercio experimentada por los Estados Unidos.

comercial progresiva ha sido muy beneficiosa. Dado lo que hemos dicho sobre la faceta política de la política comercial, sin embargo, ¿cómo fue políticamente posible esta supresión de aranceles?

Al menos parte de la respuesta es que la gran liberalización comercial de posguerra fue conseguida a través de la **negociación internacional**. Es decir, los países acordaron iniciar una reducción arancelaria mutua. Estos acuerdos relacionaron la reducción de la protección en cada país para las industrias competidoras de las importaciones con la reducción de la protección por otros países en las industrias exportadoras de ese país. Esta vinculación, como veremos, ayuda a compensar algunas de las dificultades políticas que, de otro modo, impedirían a los países adoptar buenas políticas comerciales.

Ventajas de la negociación

Hay, al menos, dos razones por las que es más fácil reducir los aranceles de mutuo acuerdo que mediante una política unilateral. Primera, el acuerdo mutuo permite movilizar a los defensores del libre comercio. Segunda, los acuerdos negociados sobre comercio pueden ayudar a los gobiernos a evitar guerras comerciales destructivas.

El efecto de las negociaciones internacionales en apoyo del libre comercio es claro y directo. Hemos comentado que los productores que compiten con las importaciones están generalmente mejor informados y organizados que los consumidores. Las negociaciones internacionales pueden convertir a los exportadores nacionales en un contrapeso. Los Estados Unidos y Japón, por ejemplo, podrían llegar a un acuerdo por el que el primero se abstiene de imponer cuotas de importación para proteger algunas de sus manufacturas frente a la competencia japonesa a cambio de la reducción de las barreras japonesas a las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas y de alta tecnología hacia Japón. Los consumidores de los Estados Unidos probablemente no se opondrán a la imposición de tales cuotas, incluso a pesar de que dichas cuotas pueden resultarles costosas, pero los exportadores que quieren acceder a los mercados exteriores pueden proteger los intereses de los consumidores a través de sus presiones para la eliminación mutua de las cuotas de importación.

La negociación internacional también puede ayudar a evitar una guerra comercial. Se puede explicar mejor el concepto de guerra comercial con un sencillo ejemplo.

Imaginemos que solo hay dos países en el mundo, los Estados Unidos y Japón, y que estos países tienen solo dos políticas posibles entre las que escoger: libre comercio y protección. Finalmente, supongamos que los gobiernos son tan sorprendentemente clarividentes que pueden asignar valores numéricos definidos a la satisfacción que obtienen con cada resultado de la política (Tabla 10.3).

Los valores de los resultados dados en el cuadro representan dos hipótesis. En primer lugar, suponemos que el gobierno de cada país escogería la protección si pudiera considerar que la política del otro país está dada. Es decir, cualquiera que sea la política escogida por Japón, para el gobierno de los Estados Unidos es mejor la protección. Esta hipótesis no es necesariamente cierta; muchos economistas considerarían que el libre comercio es la mejor política para la nación, a pesar de lo que hagan otros países. Los gobiernos, no obstante, deben actuar no solo en el interés público, sino en su propio interés político. Por razones expuestas en el apartado anterior, los

TABLA 10.3 El problema de la guerra comercial

		Japón	
		EE.UU.	Libre comercio
Libre comercio	Libre comercio	10	20
	Protección	-10	-5
Protección	Libre comercio	20	-5
	Protección	-10	5

gobiernos se encuentran, a menudo, con que es políticamente difícil no conceder una protección a determinadas industrias.

La segunda hipótesis de la Tabla 10.3 es que, incluso a pesar de que a cada gobierno le vendría individualmente la protección, ambos se beneficiarían si escogieran conjuntamente el libre comercio. Es decir, los Estados Unidos tienen más que ganar con una apertura de los mercados japoneses que lo que tiene que perder por la apertura de sus propios mercados, y lo mismo le ocurre a Japón. Podemos justificar esta sencilla hipótesis con una apelación a las ganancias del comercio.

Para los conocedores de la teoría de juegos, esta situación es conocida como el *dilema del prisionero*. Cada gobierno, al tomar la mejor decisión para sí mismo, escogerá proteger. Esta elección da lugar a la solución de la parte derecha inferior del cuadro. Sin embargo, ambos países estarían mejor si ninguno protegiera: la parte izquierda superior del cuadro proporciona un resultado que es el mejor para ambos países. Con una actuación unilateral en lo que parece ser su interés, los gobiernos fracasan en la consecución del mejor resultado posible. Si los países adoptan la actitud unilateral de proteger, existe una guerra comercial que empeora la situación de ambos. Las guerras comerciales no son tan serias como las militares, pero evitarlas es parecido a eludir los conflictos armados o las carreras de armamento.

Evidentemente, Japón y los Estados Unidos necesitan establecer un acuerdo (una especie de tratado) para evitar la protección. Cada país mejorará si limita su libertad de acción, al conseguir que el otro limite también su propia libertad. Un tratado puede hacer que todos mejoren.

Este es un ejemplo muy simplificado. En el mundo real hay muchos países y muchos grados de política comercial entre el libre comercio y la completa protección contra las importaciones. Sin embargo, el ejemplo sugiere la necesidad de coordinar las políticas comerciales mediante acuerdos internacionales; tales acuerdos pueden marcar una verdadera diferencia. En efecto, el sistema de comercio internacional vigente está construido en torno a una serie de acuerdos internacionales.

Acuerdos comerciales internacionales: una breve historia

La política comercial basada en reducciones arancelarias coordinadas a escala internacional data de los años treinta. En 1930, los Estados Unidos aprobaron una ley arancelaria muy irresponsable, la Smoot-Hawley Act. En virtud de esta ley, las tasas arancelarias aumentaron excesivamente y el comercio de los Estados Unidos cayó bruscamente; algunos economistas afirman que la ley de Smoot-Hawley contribuyó a agravar la Gran Depresión. Pocos años después de su promulgación, la administración estadounidense llegó a la conclusión de que era necesario reducir los aranceles, pero esto suponía serios problemas de alianzas políticas. Cualquier reducción arancelaria sería rechazada por aquellos miembros del Congreso en cuyos distritos hubiera empresas que produjeran bienes amenazados por la competencia, mientras que los beneficios serían tan difusos que pocos congresistas se movilizarían a su favor. Para reducir las tasas arancelarias había que relacionar esta reducción con algún beneficio concreto para los exportadores. La solución inicial a este problema político vino de la mano de negociaciones arancelarias bilaterales. Los Estados Unidos tenían que acercarse a algún país que fuera un gran exportador de algún bien, por ejemplo, un exportador de azúcar, y ofrecer la rebaja de los aranceles en el azúcar si este país reducía sus aranceles en algún producto exportado por los Estados Unidos. El interés del acuerdo para los exportadores estadounidenses ayudaría a contrarrestar el peso político de los intereses de los azucareros. En el país extranjero, el interés del acuerdo para los exportadores de azúcar equilibraría la influencia política de los intereses de los sectores que competían con las importaciones. Estas negociaciones bilaterales ayudaron a reducir en promedio los derechos arancelarios de las importaciones de los Estados Unidos desde el 59% en 1932 hasta el 25% poco después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, las negociaciones bilaterales no aprovechan totalmente la coordinación internacional. Por una parte, los beneficios de una negociación bilateral pueden «desbordarse» hacia otros países que no han realizado ninguna concesión. Por ejemplo, si los Estados Unidos reducen los aranceles del café como resultado de un acuerdo con Brasil, Colombia también se

beneficiará de un precio mundial del café más alto. Más aún, algunos acuerdos ventajosos pueden implicar a más de dos países: los Estados Unidos venden más a Europa, Europa vende más a Arabia Saudí, Arabia Saudí vende más a Japón y Japón vende más a los Estados Unidos. Así, el siguiente paso en la liberalización comercial internacional consistió en establecer negociaciones multilaterales que implicaran a muchos países.

Las negociaciones multilaterales se iniciaron poco después del final de la Segunda Guerra Mundial. Al principio, los diplomáticos de los países aliados que consiguieron la victoria imaginaron que estas negociaciones se realizarían bajo los auspicios de un organismo que se llamaría la Organización Internacional del Comercio (OIC), en un paralelismo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (que se describen en la segunda mitad de este libro). En 1947, sin querer esperar a la creación de la OIC, un grupo de 23 países empezó a establecer negociaciones comerciales bajo un marco provisional de reglas que terminó por denominarse *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* más conocido por sus siglas inglesas *GATT* (*General Agreement of Trade and Tariffs*). Al final, la OIC no llegó a crearse porque fue objeto de una fuerte oposición política, sobre todo de los Estados Unidos. Así que el acuerdo provisional terminó por regir el comercio mundial durante los siguientes 48 años.

Oficialmente, el GATT era un acuerdo, no una organización: los países que participaban en el acuerdo eran denominados, de forma oficial, «partes contratantes» y no miembros. En la práctica, el GATT sí tuvo un «secretariado» permanente en Ginebra, al que todo el mundo hacía referencia como «el GATT». En 1995 se creó la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) logrando tener finalmente la organización formal concebida cincuenta años antes. Sin embargo, las reglas del GATT siguen en vigor y la lógica básica del sistema permanece.

Una forma de ver el planteamiento del GATT-OMC sobre el comercio recurre a una analogía mecánica: es como un aparato diseñado para mover un objeto pesado, la economía mundial, que en su ascenso poco a poco por una pendiente, recorre el camino hacia el libre comercio. Para llegar hacen falta «palancas» para impulsar el objeto en la dirección adecuada y «trinquetes» para impedir que se vuelva a deslizar hacia atrás.

El principal trinque del sistema es el proceso de *vinculación*. Cuando un tipo arancelario es «vinculante», el país que impone el arancel acepta que no lo elevará en el futuro. En la actualidad, casi todos los tipos arancelarios de los países desarrollados son vinculantes, así como las tres cuartas partes de los tipos arancelarios de los países en desarrollo. No obstante, existe cierto margen de maniobra en los aranceles vinculantes: el país puede aumentar un arancel si obtiene la aprobación de los demás lo que, en general, obliga a ofrecer una compensación mediante la reducción de otros aranceles. En la práctica, la vinculación ha sido muy eficaz, con muy poco retroceso en la fijación de los aranceles durante el último medio siglo.

Además de los aranceles vinculantes, el sistema GATT-OMC intentaba, por lo general, evitar las intervenciones no arancelarias en el comercio. No se permiten los subsidios a la exportación, con una gran excepción: justo durante la fase de concepción del GATT, los Estados Unidos insistieron en que se aplicara una excepción para las exportaciones agrícolas que, desde entonces, ha sido explotada a gran escala por la Unión Europea.

Como señalábamos antes en este capítulo, la mayor parte del coste real de la protección en los Estados Unidos proviene de las cuotas a la importación. El sistema del GATT-OMC «apadrinó» de hecho las cuotas a la importación existentes, aunque hay un continuo esfuerzo, que suele tener éxito, para suprimir estas cuotas o convertirlas en aranceles. Las nuevas cuotas a la importación suelen estar prohibidas excepto como medidas temporales para resolver «perturbaciones en el mercado», una frase poco definida que suele interpretarse como una referencia a incrementos de las importaciones que amenazan con arruinar repentinamente a un sector nacional.

La palanca utilizada para avanzar hacia el libre comercio es un proceso bastante estilizado conocido como *ronda comercial*, o *ronda arancelaria*, en la que un gran grupo de países se reúne para negociar un conjunto de reducciones arancelarias y otras medidas dirigidas a liberalizar el comercio. Desde 1948 se han celebrado ocho rondas; la última, llamada «Ronda Uruguay», y culminada en 1994, dio lugar a la creación de la OMC. En 2001, una reunión en la ciudad de

Doha, en el Golfo Pérsico, inauguró una novena ronda que, en 2014, parecía haber fracasado al no haber alcanzado ningún acuerdo. Analizaremos las razones del aparente fracaso de la Ronda Doha más adelante en este capítulo.

Las cinco primeras rondas arancelarias del GATT adoptaron una forma de negociaciones bilaterales «paralelas» en las que cada país negociaba de uno a uno con una serie de países al mismo tiempo. Por ejemplo, si Alemania quería ofrecer una reducción arancelaria que beneficiaría tanto a Francia como a Italia solicitaría a ambos países que ofrecieran concesiones reciprocas. La capacidad de conseguir acuerdos más amplios, junto con la recuperación económica mundial tras la guerra, ayudó a alcanzar importantes reducciones arancelarias.

El sexto acuerdo comercial multilateral, conocido por la Ronda Kennedy, finalizó en 1967. Este acuerdo implicaba una reducción del 50% de los aranceles de los principales países industrializados, excepto para industrias concretas cuyos aranceles quedaron inalterados. Las negociaciones trataron sobre qué industrias quedaban exentas, más que sobre la magnitud del recorte para las industrias no sometidas a tratamiento especial. En general, la Ronda Kennedy redujo los aranceles en un promedio del 35% aproximadamente.

los aranceles en un promedio del 33% aproximadamente. La denominada Ronda Tokio (terminada en 1979) redujo los aranceles con una fórmula más compleja que la de la Ronda Kennedy. Además, se establecieron nuevos protocolos para controlar la proliferación de barreras no arancelarias, tales como restricciones voluntarias a las exportaciones, y acuerdos de ordenación de mercado. Por último, en 1994 se completó una octava ronda de negociaciones, la denominada Ronda Uruguay. Las disposiciones de esa ronda fueron aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos tras un enconado debate; a continuación describiremos los resultados de estas negociaciones.

Ronda Uruguay

Las principales negociaciones comerciales internacionales se inician invariablemente con una ceremonia en un lugar exótico y concluyen con una firma ceremonial en otro. La octava ronda de negociaciones comerciales mundiales llevada a cabo bajo los auspicios del GATT comenzó en 1986, con un encuentro en la costa de Punta del Este, Uruguay (de ahí el nombre de Ronda Uruguay). Después, los participantes se trasladaron a Ginebra, donde se enzarzaron en siete años de ofertas y contraofertas, amenazas y contraamenazas, y, sobre todo, decenas de miles de horas de reuniones tan tediosas que hasta el más experimentado de los diplomáticos tenía dificultades para mantenerse despierto. Estaba previsto que la ronda se completara en 1990 pero se encontró con serias dificultades políticas. A finales de 1993, los negociadores redactaron un documento básico de 400 páginas de acuerdos, junto con documentos suplementarios que detallaban los compromisos específicos de los países miembros en relación con mercados y productos concretos (en total, unas 22.000 páginas). El acuerdo fue firmado en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994, y ratificado por los principales países (tras amargas controversias en algunos casos, con inclusión de los Estados Unidos) a finales de ese año.

Como sugiere la longitud del documento, los resultados finales de la Ronda Uruguay no son fáciles de resumir. Sin embargo, es posible agrupar los más importantes en dos epígrafes: liberalización comercial y reformas administrativas.

Liberación comercial

La Ronda Uruguay, como las negociaciones anteriores del GATT, redujo los tipos arancelarios en todo el mundo. Los números pueden parecer impresionantes: el arancel medio impuesto por los países avanzados cayó en casi un 40% como resultado de la ronda. Sin embargo, los tipos arancelarios ya eran bajos. De hecho, el tipo arancelario medio se redujo solo del 6,3 al 3,9%, lo suficiente para producir un pequeño incremento del comercio mundial.

Más importante que esta reducción arancelaria global fueron los pasos para liberalizar el comercio en dos importantes sectores, la agricultura y los textiles.

El comercio mundial en productos agrícolas ha estado muy distorsionado. Japón es conocido por sus restricciones a la importación, que dan lugar a precios internos del arroz, el vacuno y

otros alimentos varias veces mayores que los precios en los mercados mundiales; los masivos subsidios a la exportación en la Unión Europea, en virtud de la Política Agrícola Común, han sido descritos en el capítulo 9. Al inicio de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos tenían un ambicioso objetivo: libre comercio en productos agrícolas para el año 2000. El logro efectivo fue mucho más modesto, pero aun así significativo. El acuerdo estipulaba que las exportaciones agrícolas vieran reducido el valor de los subsidios en un 36%, y el volumen de las exportaciones subsidiadas en un 21%, a lo largo de un periodo de seis años. Los países que protegen a sus agricultores con cuotas de importación, como Japón, tenían que sustituir esas cuotas por aranceles, que no podrían aumentar en el futuro.

El comercio mundial en textiles y confección también ha estado muy distorsionado por el Acuerdo Multifibras (AMF), descrito también en el capítulo 9. La Ronda Uruguay desmanteló este acuerdo a lo largo de un periodo de diez años, con la eliminación de todas las restricciones cuantitativas sobre el comercio en textiles y confección. (Sin embargo, subsisten algunos aranceles elevados.) Es una liberalización bastante drástica: cabe recordar que la mayor parte de las estimaciones sugiere que la protección del textil impone un coste sobre la economía estadounidense mayor que todas las demás medidas proteccionistas juntas. Sin embargo, merece la pena resaltar que la fórmula utilizada para eliminar progresivamente el AMF quedaba, en buena medida, «*en suspensión*»: gran parte de la liberalización se retrasó hasta 2003 y 2004, y el final de las cuotas no se alcanzó hasta el 1 de enero de 2005.

El final del AMF provocó un aumento de las exportaciones de ropa de China. Por ejemplo, en enero de 2005 China envió 27 millones de pares de pantalones de algodón a los Estados Unidos, frente a 1,9 millones un año antes. Se produjo una fuerte reacción política por parte de los productores de ropa de los Estados Unidos y Europa. Aunque se impusieron nuevas restricciones sobre las exportaciones de ropa china, se han eliminado paulatinamente con el tiempo; el comercio mundial de la ropa ha quedado, de hecho, liberalizado en su mayor parte. Una última importante acción comercial en virtud de la Ronda Uruguay fue un nuevo conjunto de reglas relativas a las compras del sector público, adquisiciones efectuadas no por empresas o consumidores privados, sino por agencias gubernamentales. Estas compras han proporcionado durante mucho tiempo mercados protegidos para un amplio número de bienes, desde equipamiento para la construcción hasta vehículos. La Ronda Uruguay estableció nuevas reglas que deberían abrir una amplia gama de contratos públicos a los productos importados.

Reformas administrativas: del GATT a la OMC

Gran parte de la notoriedad de la Ronda Uruguay, y de la controversia sobre el sistema comercial mundial desde entonces, se han centrado en la creación de una nueva institución, la denominada Organización Mundial del Comercio (OMC). En 1995 esta organización sustituyó al secretariado *ad hoc* que administraba el GATT. Como veremos en el capítulo 12, la OMC se ha convertido en la organización a la que adoran odiar los opositores de la globalización; se la ha acusado, tanto por parte de la derecha como de la izquierda, de actuar como una especie de gobierno mundial que socava la soberanía nacional.

¿En qué se diferencia la OMC del GATT? Desde un punto de vista legal, el GATT era un acuerdo provisional, mientras que la OMC es una organización internacional de pleno derecho; sin embargo, su burocracia es todavía reducida (una plantilla de 500 trabajadores). Se ha incorporado una versión actualizada del texto del GATT a las reglas de la OMC. Sin embargo, el GATT solo se aplicaba al comercio de bienes; el comercio mundial de servicios, (es decir, elementos intangibles como seguros, servicios de asesoría o banca) no estaban sujetos a ningún conjunto de reglas previamente acordadas. Por ello, muchos países aplicaban normativas que discriminaban, ya fuera abiertamente o *de facto*, a los proveedores extranjeros. La ignorancia del GATT del comercio de los servicios se convirtió cada vez más en una omisión de bulto, porque las economías modernas se centran cada vez más en la producción de servicios más que en la producción de bienes físicos. De este modo, los acuerdos de la OMC incluyen reglas sobre el comercio de servicios (el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios o GATS: *General Agreement on Trade in Services*). En la práctica, estas reglas no han tenido aún demasiado efecto

RESOLUCIÓN DE UN CONFLICTO Y CREACIÓN DE OTRO DISTINTO

La primera aplicación del nuevo procedimiento de resolución de conflictos de la OMC también ha sido una de las más controvertidas. Para los defensores de la OMC refleja la eficacia del nuevo sistema. Para sus detractores, demuestra que la organización constituye un obstáculo a importantes objetivos sociales como la protección del medio ambiente.

El caso derivó de las nuevas normas estadounidenses sobre contaminación del aire. Estas normas definen estándares sobre la composición química de la gasolina que se vende en los Estados Unidos. Evidentemente, un estándar uniforme habría sido legal en virtud de la normativa de la OMC. Sin embargo, las nuevas normas incluían algunas excepciones: las refinerías de los Estados Unidos, o aquellas que vendían el 75% o más de su producción en los Estados Unidos, tenían unas «bases» que dependían de los niveles de contaminación de 1990. Esta cláusula permitía definir, por lo general, un estándar menos estricto que el que se exigía a la gasolina importada y, por tanto, introducía, de hecho, una preferencia hacia la gasolina de las refinerías nacionales.

Venezuela, que vendía importantes cantidades de gasolina a los Estados Unidos, interpuso a principios de 1995 una reclamación en contra de la nueva normativa sobre contaminación. Venezuela afirmaba que la normativa violaba el principio de «trato nacional» que afirma que los bienes importados deben ser sometidos a la misma normativa que los nacionales (de forma que no se puede utilizar la normativa como una forma indirecta de proteccionismo). Un año más tarde, un panel designado por la OMC dictaminó en favor de Venezuela; los Estados Unidos apelaron pero se rechazó su reclamación. Las autoridades estadounidenses y venezolanas negociaron posteriormente una nueva normativa revisada.

Por un lado, este resultado fue una demostración de que la OMC actuaba tal y como se pretendía de ella. Los Estados Unidos aprobaron unas medidas que infringían de forma evidente la letra de su acuerdo comercial; cuando un país más pequeño y menos influyente apeló contra esas medidas, obtuvo resultados con relativa rapidez.

Por su parte, los ecologistas se mostraron, comprensiblemente, decepcionados: la OMC bloqueó una medida que hubiera permitido un aire más limpio. Además, no había duda de que la normativa en favor del aire limpio había sido promulgada de buena fe; es decir, pretendía realmente reducir la contaminación del aire y no excluir las exportaciones.

Los defensores de la OMC señalan que los Estados Unidos podrían haber definido una norma que no discriminara las importaciones; el hecho de que no lo hiciera era una concesión política a la industria de la refinería del petróleo, lo que constituía, de hecho, una forma de proteccionismo. Lo más que se puede decir es que la normativa de la OMC dificultó que los ecologistas estadounidenses alcanzaran un acuerdo con la industria.

En la mitología del movimiento antiglobalización, que analizamos en el capítulo 12, la intervención de la OMC contra la normativa sobre la limpieza del aire se ha transformado en un icono: el caso se ha convertido en el principal ejemplo de cómo una organización reduce la soberanía a los países, a los que impide aplicar políticas sociales y ecológicas responsables. Sin embargo, la realidad no es ni mucho menos tan evidente: si los Estados Unidos hubieran aprobado una normativa sobre contaminación medioambiental que no discriminara entre las fuentes, la OMC no habría recibido ninguna queja.

mundial, en conjunto, de más de 200.000 millones de dólares anuales, con una elevación de la renta real mundial en torno a un 1%. Como siempre, existen discrepancias en cuanto a las estimaciones por ambos lados. Algunos economistas consideran que las ganancias estimadas son exageradas, sobre todo porque suponen que las exportaciones e importaciones han reaccionado energéticamente a los nuevos cambios liberalizadores. Otra minoría de críticos, posiblemente en mayor número, argumenta que estas estimaciones son considerablemente demasiado bajas, por las razones «dinámicas» analizadas anteriormente en este capítulo.

En todo caso, queda claro que se puede aplicar la lógica normal de la liberalización comercial: los costes de la Ronda Uruguay recaerán en grupos concentrados, a menudo bien organizados, mientras que gran parte del beneficio llegará a poblaciones amplias y difusas. El progreso en la agricultura perjudicará directamente a las pequeñas pero influyentes poblaciones de agricultores de la Unión Europea, Japón y otros países en los que los precios agrícolas están por encima de los precios mundiales. Estas pérdidas deberían ser compensadas ampliamente por ganancias de los consumidores y contribuyentes en esos países aunque, como esos beneficios estarán ampliamente distribuidos, tal vez no se noten demasiado. De manera análoga, la liberalización del comercio en textiles y confección producirá algunos perjuicios concentrados en trabajadores y empresas de esas industrias, compensados por unas ganancias de los consumidores considerablemente mayores, pero mucho menos visibles.

Dados estos fuertes impactos distributivos de la Ronda Uruguay, hay que destacar el simple hecho de que se pudiera llegar a alcanzar un acuerdo. En efecto, tras el fracaso para conseguir algo cercano a un acuerdo en la fecha inicialmente prevista de 1990, numerosos observadores comenzaron a considerar que toda la negociación comercial estaba muerta. El hecho de que finalmente se alcanzara un acuerdo, aunque a una escala más modesta de lo esperado al principio, se puede atribuir a un conjunto entrelazado de cálculos políticos. En los Estados Unidos, las ganancias para los exportadores agrícolas y las perspectivas de ganancias para los exportadores de servicios, si el GATT abría la puerta a una sustancial liberalización, ayudaron a contrarrestar las quejas de la industria de la confección. Muchos países en desarrollo apoyaron la ronda por las nuevas oportunidades que ofrecería a sus exportaciones de textiles y confección. También algunas de las «concesiones» negociadas en virtud del acuerdo sirvieron de excusa para efectuar cambios de política que finalmente se hubieran producido de todas formas. Por ejemplo, el enorme coste de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, en una época de déficits presupuestarios, hacia que, en cualquier caso, hubiera una disposición a aplicar recortes.

Con todo, un factor importante en el éxito final de la ronda fue el temor a lo que sucedería en una situación de fracaso. En 1993, las corrientes proteccionistas eran eminentemente fuertes en los Estados Unidos y otros lugares. Por tanto, los negociadores comerciales en países que de otro modo podrían haber rechazado el acuerdo (como Francia, Japón o Corea del Sur, en los que los poderosos grupos agrícolas de presión se oponían fuertemente a la liberalización comercial) temían que el fracaso en la consecución de un acuerdo resultara peligroso. En concreto, temían que un fracaso de la ronda no significara meramente una falta de avance, sino un retroceso sustancial con respecto a los progresos realizados hacia el libre comercio en las cuatro décadas anteriores.

CASO DE ESTUDIO

Pruebas del metal de la OMC

En marzo de 2002, el gobierno de los Estados Unidos impuso aranceles del 30% a una serie de productos importados del acero. El argumento oficial para esta decisión era que la industria estadounidense afrontaba un aumento súbito de las importaciones y necesitaba tiempo para reestructurarse. Sin embargo, la verdadera razón, según opinaba casi todo el mundo, era de índole política: los estados de Virginia Occidental, Ohio y Pennsylvania, en los que se concentraba la industria del acero, eran todos ellos «decisivos» en las elecciones de 2004.

Europa, Japón, China y Corea del Sur presentaron demandas en contra del arancel del acero estadounidense ante la OMC, con el argumento de que la acción del país norteamericano era ilegal. En julio de 2003, un equipo de trabajo de la OMC convino en que la acción estadounidense era injustificada. Muchos observadores contemplaron la respuesta de los Estados Unidos a este dictamen como una prueba crucial de la credibilidad de la OMC: ¿consentiría el gobierno de la nación más poderosa del planeta que una organización interna-

alización comercial bien organizadas. El progreso de las negociaciones de agricultura están muy ampliamente por esos beneficios. Algo, la liberalización centrada en los consumidores.

stacar el simple para conseguir observadores hecho de que fiado al principio Estados Unidos. Los exportadores son a contrarrestando la retroacción. También se para efectuar ejemplo, el enorme déficits presupuestales.

o que sucederá estéticamente fuertemente en países que Corea del Sur, en a liberalización ligeramente. En consecuencia, sino en las cuatro

United States importa- adounidense se estructurarse. Isole política: iba la industria

Un arancel del norteame- n que la ac- respuesta de la OMC: ción interna-

cional le dijera que eliminara un arancel de tal importancia política? Llegó a hablarse incluso de una temida guerra comercial.

Sin embargo, los Estados Unidos optaron por obedecer el dictamen, y levantaron los aranceles del acero en diciembre de 2003. La explicación oficial para esta decisión era que los aranceles ya habían cumplido su propósito. Con todo, en opinión de la mayoría de los observadores la principal motivación era la amenaza de la Unión Europea, que había recibido el permiso de la OMC de adoptar acciones de represalia y que estaba preparada para imponer aranceles a más de 2.000 millones de dólares de las exportaciones estadounidenses. (Los europeos, que entienden de política tanto como los estadounidenses, dirigieron sus aranceles a productos elaborados, claro está, en esos mismos estados electoralmente determinantes.)

De este modo, la OMC superó una prueba importante. No debe sorprender que los Estados Unidos acataran una resolución interpuesta a instancias de la Unión Europea, una superpotencia económica de un tamaño comparable al estadounidense. La siguiente pregunta es qué sucederá cuando la OMC dictamine en favor de economías secundarias en relación con potencias como los Estados Unidos o la Unión Europea.

En marzo de 2005, en una decisión histórica, la OMC apoyó una reclamación de Brasil que proclamaba que los subsidios estadounidenses a los productores de algodón eran ilegales. Los Estados Unidos dijeron que cumplirían el dictamen y eliminarían los subsidios, pero en 2009 habían realizado movimientos parciales en esa dirección; entonces, la OMC autorizó a Brasil a tomar represalias con sanciones importantes a las exportaciones estadounidenses. En 2010, los Estados Unidos alcanzaron un acuerdo provisional con Brasil en el que se ofrecía una serie de concesiones para evitar una acción inmediata. Sin embargo, ya en 2013, insatisfecho con los resultados obtenidos hasta la fecha, el gobierno de Brasil sigue amenazando con aplicar sanciones.

La decepción de Doha

La novena gran ronda de negociaciones comerciales se inició en 2001 con una ceremonia en la ciudad de Doha del Golfo Pérsico. Como en rondas anteriores, estuvo marcada por la dificultad de las negociaciones. Hasta el verano de 2010, parecía que no había pasado nada: por primera vez desde la creación del GATT, una ronda de negociaciones comerciales parecía terminar sin acuerdo a la vista.

Es importante comprender que el aparente fracaso de la Ronda Doha no elimina los progresos alcanzados en anteriores negociaciones comerciales. Debe recordarse que el sistema del comercio mundial es una combinación de «palancas» (negociaciones comerciales internacionales que impulsan la liberalización comercial) y «trinquetes» (fundamentalmente, la práctica de vincular los aranceles, que impide que se vuelva atrás). Al parecer, las palancas han fracasado en la última ronda, pero los trinquetes permanecen: las reducciones de los tipos arancelarios que se lograron en las ocho rondas anteriores siguen en vigor. Por ello, el comercio mundial sigue siendo mucho más libre de lo que lo fue jamás en la historia contemporánea.

De hecho, el aparente fracaso de Doha se debe en gran parte al éxito de las rondas anteriores. Dado el éxito de las negociaciones anteriores en la reducción de las barreras al comercio, las barreras remanentes son bastante reducidas, y las ganancias potenciales de liberalizar aún más el comercio son modestas. En efecto, las barreras al comercio de la mayoría de los bienes manufacturados, aparte de la ropa y el textil, son en la actualidad más o menos triviales. La mayoría de las ganancias potenciales de un paso hacia un comercio más libre debería provenir de una reducción de los aranceles y los subsidios a la exportación en la agricultura, que ha sido el último sector liberalizado, por ser el más sensible políticamente.

La Tabla 10.4 ilustra esta cuestión. Muestra una estimación del Banco Mundial de dónde vendrían las ganancias de una «total liberalización», es decir, la supresión de todas las barreras al comercio y los subsidios a la exportación que quedan, y cómo se distribuirían entre los países.

PERJUDICAN LOS SUBSIDIOS AGRICOLAS AL TERCER MUNDO?

TABLA 16.4 Distribución porcentual de las ganancias potenciales del libre comercio					Economía		
	Agricultura y silvicultura	Textil y confección	Otros mercancías	Todos los bienes	Prácticas desarrolladas	Prácticas en desarrollo	Todos
Economía	46	6	3	55	17	8	63
Agricultura y silvicultura	46	6	3	55	17	8	63
Textil y confección							
Otros mercancías							
Todos los bienes							
	14	20	23	45	20	45	100

TABLA 10.5 Contenido factorial de las exportaciones e importaciones de los Estados Unidos en 1962

	Importaciones	Exportaciones
Renta alta	0,20	0,05
Renta media	0,10	0,00
China	-0,02	-0,05
Renta baja	0,05	0,01
Mundo	0,18	0,04

Fuente: Véase la Tabla 10.4.

ganancias habrían alcanzado una tercera parte de esa cuantía. Para los países de rentas medias y bajas, las ganancias serían aún menores. (¿Por qué habría salido China perdiendo? Porque, como se ha explicado en el recuadro anterior, habría terminado por pagar precios superiores por bienes agrícolas importados.)

La insignificancia de las cifras de la Tabla 10.5 ayuda a explicar por qué fracasó la ronda. Los países pobres no veían gran ventaja en las propuestas; presionaron a los ricos para que hicieran concesiones mucho más importantes. Por su parte, los gobiernos de los países desarrollados rehuyeron el riesgo político de enfurecer a poderosos grupos de interés, sobre todo a los agricultores, sin ofrecer nada a cambio, y los países pobres no estaban dispuestos a aplicar los importantes recortes en los aranceles remanentes que hubieran sido suficientes.

Se produjo un intento más o menos desesperado de resucitar la Ronda Doha en junio de 2007 debido al calendario político estadounidense. Normalmente, el Congreso de los Estados Unidos concede a los presidentes un privilegio especial llamado autoridad de promoción comercial, también conocido informalmente como «vía rápida». Cuando la autoridad de promoción comercial está en vigor, el presidente puede enviar al Congreso un acuerdo comercial y exigir una votación inmediata: los miembros del Congreso no pueden introducir enmiendas que, por ejemplo, otorguen protección especial a las industrias de sus distritos de origen. Sin esta disposición, los acuerdos comerciales suelen ser modificados hasta el punto de que terminan por no parecerse en nada al texto inicial.

Sin embargo, la autoridad de promoción comercial del Presidente Bush finalizaba en julio de 2007, y un Congreso de mayoría demócrata no iba a volver a conceder una nueva autoridad a un presidente republicano al final de su mandato. Todo el mundo era consciente de que si no se lograba un acuerdo en el verano de 2007 no se alcanzaría hasta bien entrado el mandato del siguiente presidente. Así que se organizó una reunión en la ciudad alemana de Potsdam entre cuatro actores clave: los Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil y la India (China acudió como observadora). El resultado fue un punto muerto en la negociación. Los Estados Unidos y la Unión Europea acusaron a Brasil y la India de falta de disposición a abrir sus mercados a los bienes manufacturados, mientras que Brasil y la India respondieron con acusaciones contra los Estados Unidos y la Unión Europea de hacer demasiado poco en agricultura.

En julio de 2008 tuvo lugar otro intento de reavivar la negociación. Sin embargo, las conversaciones se cerraron sin éxito tras solo ocho días, debido a los desacuerdos sobre el comercio agrícola entre los Estados Unidos, la India y China. En el momento de escribir estas líneas, la ronda en su conjunto parece sumida en un estado de suspensión; no obstante, nadie admite su fracaso, aun cuando no hubiera negociaciones activas.

Acuerdos comerciales preferentes

Todos los acuerdos comerciales internacionales que hemos descrito hasta ahora suponían una reducción «no discriminatoria» de los aranceles. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos acuerdan con Alemania reducir sus aranceles en la importación de maquinaria, la nueva tasa arancelaria se aplica a la maquinaria procedente de cualquier nación, no solamente a la importada

del país germano. Esta ausencia de discriminación es normal en la mayoría de los aranceles. Además, los Estados Unidos conceden a muchos países un estatus conocido formalmente como «nación más favorecida» (NMF), una garantía de que sus exportadores no soportarán aranceles superiores que los de aquella nación con aranceles mínimos asignados. Todos los países beneficiados por la condición de NMF manejan las mismas tasas. Las reducciones arancelarias según el GATT se han hecho siempre (con una notable excepción) a partir de la cláusula de NMF.

Sin embargo, en algunos casos importantes determinadas naciones establecen **acuerdos comerciales preferentes** y, en ellos, los aranceles aplicados a los productos procedentes de cada una de dichas naciones son menores que las tasas aplicadas a los mismos bienes procedentes de otros países. El GATT, en general, prohibía tales acuerdos pero admitía una excepción un tanto extraña: el hecho de que el país A tuviera aranceles más bajos sobre las importaciones procedentes del país B que sobre las de C incumplía las normas, pero era aceptable que los países B y C acordaran tener aranceles cero reciprocamente entre sí. Es decir, el GATT prohíbe los acuerdos comerciales preferentes en general, como una violación del principio de Nación Más Favorecida, pero los permite si conducen al libre comercio entre los países que alcanzan el acuerdo⁷.

Por lo general, dos o más países que acuerden mantener un comercio libre actuarán de una de las dos siguientes maneras. Pueden crear un área de libre comercio en la que los bienes de cada país serán enviados al otro sin aranceles, pero en la que los países fijan sus aranceles frente al resto del mundo de forma independiente. Como alternativa, crean una unión aduanera, en la que los países deben ponerse de acuerdo en sus tipos arancelarios. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que establece el libre comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México, crea un área de libre comercio: no hay obligación en el acuerdo de que, por ejemplo, Canadá y México tengan el mismo arancel sobre los productos textiles procedentes de China. Por su parte, la Unión Europea es una unión aduanera total. Todos los países deben ponerse de acuerdo para aplicar el mismo tipo arancelario a cada bien importado. Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes, que se recogen en el recuadro que se muestra en la página siguiente.

A tenor de las consideraciones realizadas anteriormente en este mismo capítulo, una reducción arancelaria es positiva porque aumenta la eficiencia económica. En principio, puede parecer que las reducciones arancelarias preferentes son también positivas, aunque no tanto como una reducción general de aranceles. ¿Acaso no es cierto que, a falta de pan, buenas son tortas?

Quizá sorprenda esta conclusión, por demasiado optimista. La situación de un país puede empeorar si se integra en una unión aduanera. Para ilustrarlo, valga un ejemplo hipotético basado en el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos. La nación estadounidense es la que produce el trigo a más bajo coste (cuatro dólares por kilogramo), Francia es un productor a coste medio (seis dólares por kilogramo) y el Reino Unido el productor de coste más alto (ocho dólares por kilogramo). El Reino Unido y Francia mantienen aranceles a la importación de trigo. Si el Reino Unido forma una unión aduanera con Francia, se elimina el arancel frente a su país, pero no ante los Estados Unidos. ¿Esto es positivo o negativo para el Reino Unido? Para contestar a esta pregunta consideraremos dos casos.

En primer lugar, supongamos que el arancel inicial del Reino Unido era suficientemente alto como para excluir las importaciones de trigo de Francia y los Estados Unidos. Por ejemplo, un arancel de cinco dólares por kilogramo costaría nueve dólares importar trigo de los Estados Unidos y 11 dólares importar trigo francés; por tanto, los consumidores británicos compran trigo británico a ocho dólares. Cuando se elimina el arancel sobre el trigo francés, las importaciones procedentes de Francia sustituirán a la producción británica. Desde el punto de vista británico supone una ganancia, porque cuesta ocho dólares producir un kilogramo de trigo dentro del país, mientras que el Reino Unido necesita exportar un valor de solo seis dólares de bienes para pagar un kilogramo de trigo francés.

⁷La lógica parece en este caso más jurídica que económica. A los países se les permite tener libre comercio dentro de sus fronteras. Nadie insiste en que el vino de California pague el mismo arancel que el francés cuando es enviado a Nueva York. Es decir, el principio de NMF no se aplica dentro de las unidades políticas. Pero, ¿qué es una unidad política? El GATT evita esta cuestión potencialmente conflictiva al permitir que cualquier grupo de economía como los países y establezcan el libre comercio dentro de una frontera definida.

ÁREA DE LIBRE COMERCIO FRENTE A UNIÓN ADUANERA

La diferencia entre un área de libre comercio y una unión aduanera reside, en pocas palabras, en que la primera es políticamente sencilla, pero un quebradero de cabeza administrativo, mientras que en la segunda sucede lo contrario.

Analicemos primero el caso de una unión aduanera. Una vez creada la unión, la administración de los aranceles es relativamente fácil: los bienes deben pagar aranceles cuando cruzan las fronteras de la unión, pero desde ese momento pueden ser enviados libremente entre los países. Un cargamento que es descargado en Marsella o Rotterdam debe pagar derechos allí, pero no afrontará ninguna carga adicional si luego se envía en camión hasta Múnich. Sin embargo, para que este sencillo sistema funcione, los países deben ponerse de acuerdo en los aranceles: los derechos han de ser los mismos si el cargamento es desembarcado en Marsella, Rotterdam o, por ejemplo, Hamburgo ya que, en caso contrario, los importadores elegirían el punto de entrada que minimizara sus costes. De este modo, una unión aduanera exige que Alemania, Francia, los Países Bajos y todas las demás naciones acuerden aplicar los mismos aranceles. Esto no es fácil. De hecho, los países ceden así parte de su soberanía a una entidad supranacional, la Unión Europea.

Este plan se ha hecho posible en Europa por diversas razones, entre ellas la convicción de que la unión económica ayudaría a cimentar la alianza política posterior a la Segunda Guerra Mundial entre las democracias europeas. (Uno de los fundadores de la Unión Europea bromeó una vez al afirmar que debería erigirse una estatua a Josif Stalin, sin cuya amenaza la Unión tal vez no se hubiera creado nunca.) Pero, en otras partes, estas condiciones no se dan. A los tres países que integraron el TLCAN les resultaría difícil ceder el control sobre los aranceles a un organismo supranacional. Sería muy complicado idear algún acuerdo que otorgara un peso adecuado a los intereses de los Estados Unidos sin permitir de hecho que este país dictara la política comercial de Canadá y México. De esta manera, el TLCAN, si

bien permite a los bienes mexicanos entrar en los Estados Unidos sin aranceles y viceversa, no necesita que México y los Estados Unidos adopten un arancel exterior común sobre los bienes que importan procedentes de otros países.

Sin embargo, se plantea entonces un problema diferente. En virtud del TLCAN una camisa fabricada por trabajadores mexicanos puede llevarse a los Estados Unidos libremente. Ahora bien, supongamos que los Estados Unidos desean mantener elevados aranceles sobre las camisas importadas procedentes de otros países, mientras que México no impone aranceles similares. ¿Cómo impedir que alguien envíe una camisa desde, por ejemplo, Bangladesh a México y luego la cargue en un camión con destino a Chicago?

La respuesta es que, aunque los Estados Unidos y México pueden tener libre comercio, los bienes enviados desde México a los Estados Unidos deben pasar todavía a través de una inspección de aduanas. De este modo, solo entrarán en los Estados Unidos sin cargo si tienen documentos que demuestren que son realmente bienes mexicanos, y no envíos de importaciones procedentes de terceros países.

Pero, ¿qué es una camisa mexicana? Si una camisa viene de Bangladesh pero los mexicanos cosen los botones, ¿ello la convierte en mexicana? Probablemente no. Pero si todo excepto los botones se fabricara en México, probablemente sería considerada mexicana. La cuestión es que la administración de un área de libre comercio que no es una unión aduanera requiere no solo que los países mantengan un control de los bienes en las fronteras, sino que concreten además un elaborado conjunto de «reglas de origen» que determinan si un bien es aceptable para cruzar la frontera sin pagar un arancel.

Por ello, los acuerdos de libre comercio, como el TLCAN, imponen una gran carga burocrática, que puede suponer un obstáculo significativo al comercio, incluso si tal comercio es, en principio, libre.

Por otra parte, supongamos que el arancel fuera menor, por ejemplo de tres dólares por kilogramo, por lo que antes de integrarse en la unión aduanera el Reino Unido compraría su trigo a los Estados Unidos (a un coste para los consumidores de siete dólares por kilogramo) en vez

¿TIENEN ATRACTIVO LAS PREFERENCIAS COMERCIALES?

Durante los últimos años, la Unión Europea se ha encontrado repetidas veces con problemas relativos a la cuestión de las preferencias comerciales en el caso del plátano.

La mayor parte de las exportaciones de plátano mundiales proceden de varios pequeños países de América Central (las llamadas «repúblicas bananeras»). Sin embargo, varios países europeos han comprado tradicionalmente sus plátanos a sus antiguas o actuales colonias de las Indias Occidentales en el Caribe. Para proteger a los productores isleños, Francia y el Reino Unido impusieron cuotas frente a los plátanos del área dólar de América Central, que son típicamente un 40% más baratos que los productos de las Indias Occidentales. Sin embargo, Alemania, que nunca ha tenido colonias en las Indias Occidentales, permite la libre entrada de plátanos del área dólar.

Con la integración de los mercados europeos tras 1992, el régimen existente para el plátano resultó imposible de mantener, porque sería fácil importar plátanos más baratos del área dólar a Alemania y enviarlos después a cualquier parte de Europa. Para evitar esta situación, la Comisión Europea anunció en 1993 planes para imponer una nueva cuota europea de importación frente a los plátanos del área dólar. Alemania protestó airadamente e incluso negó la legalidad de la medida: los alemanes señalaron que el Tratado de Roma, que constituyó la Comunidad Europea, contiene una garantía explícita (el protocolo del plátano) que permitía a Alemania importar plátanos libremente.

¿Por qué se preocupan tanto los alemanes por el plátano? Durante los años de gobierno comunista en Alemania del este, los plátanos eran allí un lujo escaso. La repentina disponibilidad de plátanos baratos tras la caída del muro de Berlín los convirtió en un símbolo de la libertad. Por eso, el gobierno alemán se mostraba muy poco dispuesto a introducir una política que elevara seriamente el precio de los plátanos.

Al final, los alemanes accedieron de mala gana a un nuevo sistema unificado de preferencias comerciales europeas sobre plátanos. Aun así, la

controversia no se cerró: en 1995, los Estados Unidos entraron en la disputa, al afirmar que con la manipulación del sistema existente de preferencias los europeos lesionaban no solo los intereses de los países de América Central, sino los de una poderosa corporación estadounidense, la Chiquita Banana Company, cuyo presidente había donado importantes cuantías tanto a políticos del Partido Demócrata como a los del Partido Republicano.

En 1997, la Organización Mundial del Comercio dictaminó que el régimen de importación de plátanos europeo infringía la normativa comercial internacional. Europa impuso entonces un régimen revisado; pero este intento a regañadientes para resolver el conflicto del plátano resultó infructuoso. El conflicto con los Estados Unidos se agravó, y la nación estadounidense optó por tomar represalias e impuso elevados aranceles sobre diversos bienes europeos, entre ellos los bolsos de diseño y el queso pecorino.

En 2001, Europa y los Estados Unidos llegaron a un acuerdo para reducir paulatinamente las cuotas de importación sobre los plátanos. El plan despertó preocupación y alarma entre los países caribeños, que temían serias consecuencias por la pérdida del acceso privilegiado al mercado europeo. La historia no terminó ahí. En enero de 2005, la Unión Europea anunció que eliminaría las cuotas de importación de plátanos, pero triplicaría el arancel de los plátanos que no provinieran de los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico; en definitiva, las anteriores colonias europeas). Los productores latinoamericanos de plátanos afirmaron que denunciarían el nuevo arancel y, en diciembre de 2007, la OMC dictaminó que el nuevo régimen europeo del plátano era, como su predecesor, ilegal (la cotización de las acciones de Chiquita se disparó con la noticia).

Finalmente, en diciembre de 2009 la Unión Europea alcanzó un acuerdo con los productores latinoamericanos. No suprimiría por completo las preferencias comerciales, pero reduciría los aranceles sobre el plátano en una tercera parte a lo largo de un periodo de siete años.

de producir su propio trigo. Cuando se forme la unión aduanera, los consumidores comprarán trigo francés a seis dólares en vez de trigo estadounidense a siete. Por tanto, las importaciones de trigo procedentes de los Estados Unidos cesarán. Sin embargo, el trigo de los Estados Unidos es en realidad más barato que el trigo francés; los tres dólares de impuestos que los consumidores británicos deben pagar por el trigo estadounidense retornan al Reino Unido en forma de un ingreso fiscal y, por tanto, no son un coste neto para la economía británica. El Reino Unido dedicará más recursos a la exportación para pagar sus importaciones de trigo y empeorará su situación.

Esta posibilidad de pérdida es otro ejemplo de la teoría del segundo óptimo. Desde el punto de vista británico, inicialmente había dos políticas que distorsionan los incentivos: un arancel sobre el trigo estadounidense y otro sobre el trigo francés. Aunque parezca que el arancel sobre el trigo francés distorsiona los incentivos, puede ayudar a compensar las distorsiones de los incentivos resultantes de un arancel frente a los Estados Unidos y orientar el consumo hacia el trigo estadounidense, más barato. Por tanto, la eliminación del arancel sobre el trigo francés puede, en realidad, reducir el bienestar.

Volviendo a nuestros dos casos, cabe observar que el Reino Unido gana si la formación de una unión aduanera da lugar a un comercio nuevo (el trigo francés reemplaza a la producción nacional), mientras que pierde si el comercio dentro de la unión aduanera simplemente sustituye al comercio con países de fuera de la unión. En el análisis de los acuerdos comerciales preferentes, el primer caso se denomina *creación de comercio*, mientras que el segundo recibe el nombre de *desviación de comercio*. El hecho de que una unión aduanera sea o no deseable depende de si los efectos de la creación de comercio superan a los de la desviación de comercio.

CASO DE ESTUDIO

Desviación de comercio en América del Sur

En 1991, cuatro naciones sudamericanas, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, crearon un área de libre comercio denominada Mercosur. El pacto tuvo un efecto drástico e inmediato: en cuatro años el valor del comercio entre estas naciones se triplicó. Los líderes en la región han afirmado orgullosos que Mercosur es un gran éxito que forma parte de un paquete de reformas económicas mucho más ambicioso.

Mientras que Mercosur ha logrado, con un claro éxito, aumentar el comercio intrarregional, la teoría de las áreas comerciales preferentes nos dice que este resultado no tiene por qué ser positivo: si el nuevo comercio se produce a expensas de un comercio que, en otras circunstancias, se hubiera producido con el resto del mundo (si el pacto desvía comercio, en vez de crearlo) podría, de hecho, reducir el bienestar. En efecto, en 1996 un estudio preparado por el economista jefe de comercio internacional del Banco Mundial concluía que, a pesar del éxito de Mercosur para aumentar el comercio regional (o, mejor dicho, debido precisamente a que ese éxito se ha producido a expensas de otro comercio), los efectos netos en las economías afectadas son, probablemente, negativos.

En esencia, el informe afirmaba que debido a Mercosur, los consumidores de los países miembros eran inducidos a comprar productos caros de sus vecinos, en vez de productos más baratos, pero que soportan fuertes aranceles, de otros países. En concreto, debido a Mercosur, la industria del automóvil, altamente protegida pero relativamente ineficiente, de Brasil ha conquistado un mercado cautivo en Argentina, desplazando las importaciones de otros lugares, al igual que en nuestro ejemplo del texto en el que el trigo francés desplaza al estadounidense en el mercado británico. «Estas conclusiones», afirmaba el primer borrador del informe, «parecen constituir la evidencia más convincente, y más sorprendente, producida hasta la fecha acerca de los efectos adversos potenciales de los acuerdos regionales de comercio».

Pero no era eso lo que afirmaba el informe final que se publicó. El borrador inicial fue filtrado a la prensa y generó una airada protesta de los gobiernos de Mercosur, sobre todo del de Brasil. Ante las presiones, el Banco Mundial retrasó inicialmente su publicación, y terminó por emitir una versión que incluía una serie de salvedades. Aún así, incluso en la versión publicada, el informe hacia una fuerte defensa del hecho de que Mercosur, si no es totalmente contraproducente, ha dado lugar a una considerable desviación de comercio.

RESUMEN

1. Pese a que son pocos los países que practican el libre comercio, muchos economistas aún apoya el libre comercio como una política deseable. Esta defensa se basa en tres líneas argumentales: primero, un argumento formal para las ganancias de eficiencia del libre comercio que es simplemente el análisis coste-beneficio de la ausencia de política comercial; segundo, muchos economistas creen que el libre comercio produce ganancias adicionales que van más allá de este análisis formal; finalmente, dadas las dificultades de trasladar los complejos análisis económicos a las políticas reales, incluso quienes no ven el libre comercio como la mejor política imaginable, lo contemplan como una regla práctica útil.
2. Hay motivos, intelectualmente aceptables, para desviarse del libre comercio. Un argumento que es claramente válido, en principio, sostiene que los países pueden mejorar su *relación de intercambio* mediante aranceles óptimos e impuestos a la exportación. Sin embargo, ese argumento no es demasiado importante en la práctica. Los países pequeños no pueden tener mucha influencia sobre sus precios de importación o exportación; por tanto, no utilizan aranceles u otras políticas para mejorar su relación de intercambio. Por su parte, los países grandes *pueden* modificar su relación de intercambio, pero con la imposición de aranceles incurren en el riesgo de perturbar acuerdos comerciales y provocar represalias.
3. Otro motivo de desviación del libre comercio se basa en los fallos del mercado nacional. Si algún mercado nacional, como el mercado de trabajo, no funciona correctamente, la desviación del libre comercio puede, a veces, ayudar a reducir las consecuencias de este mal funcionamiento. La teoría del segundo óptimo sostiene que, si un mercado no funciona correctamente y el estado no interviene, se aleja del óptimo. Un arancel puede aumentar el bienestar si en la producción de un bien existe un beneficio marginal social adicional a excedente del productor.
4. A pesar de que los fallos del mercado son frecuentes, el argumento del fallo de mercado no debería aplicarse con demasiada ligereza. En primer lugar, es un argumento para políticas nacionales, más que para políticas comerciales; los aranceles son siempre un método para un «segundo óptimo», para compensar el fallo del mercado, que siempre es mejor atajar en su raíz. Además, el fallo del mercado es difícil de analizar suficientemente como para estar seguro de la recomendación política adecuada.
5. En la práctica, la política comercial está dominada por consideraciones sobre la distribución de la renta. No existe una forma sencilla de hacer modelos sobre los aspectos políticos de la política comercial, pero se han propuesto varias ideas útiles. Los expertos en ciencias políticas argumentan a menudo que las políticas se determinan por competencia entre partidos políticos que intentan atraer el máximo número de votantes. En el caso más sencillo, esta práctica conduce a la adopción de políticas que sirven a los intereses del votante mediano. Sin embargo, este enfoque, aunque útil para reflexionar sobre muchas cuestiones, para proporcionar predicciones poco realistas sobre las políticas comerciales, que tipicamente favorecen el interés de grupos pequeños y concentrados, por encima del interés público general. Los economistas y los expertos en ciencias políticas lo explican generalmente apelando al problema de la acción colectiva. Dado que los individuos no tienen muchos incentivos para actuar políticamente en nombre de los grupos a los que pertenecen, aquello

CONCEPTOS

acción colectiva
Acuerdo y Comercio
acuerdos p. 264
arancel óptimo de la II
argumento de interés de un a

PROBLEMA

1. «Parece que el costo social; I

MyEcologicalLab

CONCEPTOS CLAVE

6. Si la política comercial se restringe a permitir el comercio de bienes y servicios entre naciones, se restringe a la mayoría de las personas que se apartan de las políticas que promueven sus intereses a puñados de personas que consiguen un menorido que se apartan de las políticas que se juegan mucho

7. Si la política comercial se restringe a permitir la liberalización comercial. Sin embargo, los países industriales continúan imponiendo restricciones arancelarias sustanciosas a través de un proceso de negocia- ción multilateral. La negociación multilateral apoya la causa de la reducción aran- cialista por dos caminos: ayuda a ampliar la base de la liberalización comercial al integrar a los exportadores un apoyo directo, y ayuda a los estados a evitar las guerras comerciales multilaterales desventajosas, que podrían ser provocadas por la falta de coordinación de las