

CAPÍTULO 9



La economía política de la política comercial

P. Krugman & M. Obstfeld
Economía Internacional
Parte IV

En 1981, Estados Unidos pidió a Japón que limitase sus exportaciones de automóviles hacia Estados Unidos. Esto aumentó los precios de los coches importados y forzó a los consumidores estadounidenses a comprar automóviles nacionales, que eran claramente menos apreciados. Si bien Japón aceptó acomodarse a la petición del Gobierno estadounidense en este aspecto, no aceptó en otros (una petición para que Japón eliminase las cuotas de importación de carne y cítricos), cuotas que forzaban a los consumidores japoneses a comprar productos nacionales, increíblemente caros, en vez de productos baratos provenientes de Estados Unidos. Los Gobiernos de ambos países estaban resueltos a llevar a cabo políticas que, de acuerdo con el análisis coste-beneficio desarrollado en el Capítulo 8, producían más costes que beneficios. Evidentemente, las políticas gubernamentales reflejan objetivos que van más allá de las simples medidas del coste y el beneficio.

En este capítulo examinaremos algunas de las razones por las que los Gobiernos no deberían basar, o de todas formas no basan, sus políticas en cálculos económicos coste-beneficio. El análisis de las fuerzas que motivan la política comercial en la práctica continúa en los Capítulos 10 y 11, en que se discuten los temas característicos de política comercial en los países en desarrollo y en los países avanzados, respectivamente.

El primer paso para entender las políticas comerciales actuales es preguntar qué razones existen para que los Estados *no* interfieran en el comercio; es decir, ¿cuáles son los argumentos a favor del libre comercio? Con la respuesta a esta pregunta, los argumentos para la intervención pueden ser analizados como un reto a los supuestos que subyacen a las razones a favor del libre comercio.

Objetivos de aprendizaje

Tras leer este capítulo será capaz de:

- Expresar argumentos a 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 teoría y evidencia empírica subyacentes a los enfoques de «economía política» de la política comercial.
- Explicar cómo los acuerdos y negociaciones internacionales han promovido el comercio mundial.
- Analizar las cuestiones específicas a los acuerdos de comercio preferente.

Los argumentos a favor del libre comercio

Pocos países se han aproximado completamente al libre comercio. Posiblemente la ciudad-estado de Hong Kong sea la única nación 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 propia idea. 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, hay muchos que creen que el libre comercio es generalmente mejor que ninguna otra política que pueda aplicar un Gobierno.

El libre comercio y la 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 9-1 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. Análogamente, 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 9-1 muestra una estimación 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 más pequeñas para las economías avanzadas como Estados Unidos y Europa y algo mayores para los «países en desarrollo» más pobres.

Figura 9-1

El argumento de la eficiencia a favor del libre comercio

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

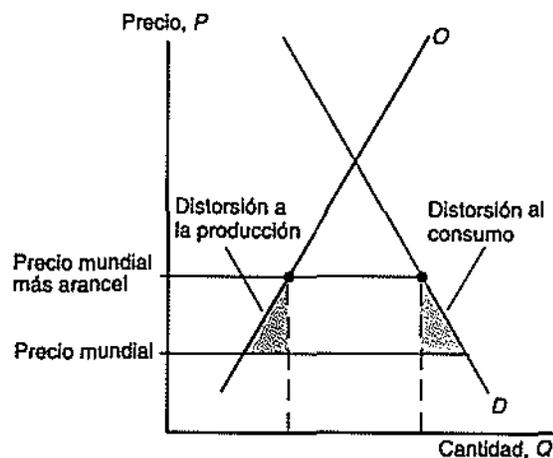


Tabla 9-1 Beneficios de pasar a un comercio libre en todo el mundo (porcentaje del PIB)

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.

Tabla 9-2 Coste estimado de la producción, en porcentaje de la renta nacional

Brasil (1966)	9,5
Turquía (1978)	5,4
Filipinas (1978)	5,4
Estados Unidos (1983)	0,26

Fuentes: Brasil: Bela Balassa: *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971); Turquía y Filipinas: Banco Mundial: *The World Development Report, 1987* (Washington: World Bank, 1987); Estados Unidos: David G. Tarr y Morris E. Morkre: *Aggregate Costs to the United States of Tariffs and Quotas on Imports* (Washington, D.C.: Federal Trade Commission, 1984).

Los beneficios adicionales del libre comercio¹

Hay una creencia extendida entre los economistas de que los cálculos del tipo de la Tabla 9-2, incluso a pesar de que en algunos casos muestran ganancias sustanciales gracias al libre comercio, no representan 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 pueden contabilizarse en un análisis convencional coste-beneficio.

Un tipo de ganancias adicionales comprende las economías de escala. Los mercados protegidos 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 estrechos, la escala de producción de cada empresa se hace ineficiente. Un buen ejemplo de cómo la protección genera una escala ineficiente es el caso de la industria del automóvil argentina, que surgió debido a 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 excesivas entradas y las resultantes escalas ineficientes de producción son justificaciones del libre comercio que van más allá del cálculo estándar del coste-beneficio.

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

Otro argumento a 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 10 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.

Estos argumentos adicionales a favor del libre comercio no están, en su mayor parte, cuantificados. Sin embargo, en 1985 los economistas canadienses Richard Harris y David Cox intentaron cuantificar las ganancias del libre comercio de Canadá con Estados Unidos, teniendo en cuenta los beneficios de una escala de producción más eficiente en Canadá. Estimaron que la renta real de Canadá crecería un 8,6%; un incremento alrededor de tres veces mayor que el estimado por los economistas que no tienen en cuenta las ganancias de las economías de escala².

Si las ganancias adicionales del libre comercio son tan grandes como algunos economistas creen, los costes de distorsionar el comercio con aranceles, cuotas, subsidios de exportación, etcétera, son, por tanto, mayores que los que mide el análisis convencional coste-beneficio.

El argumento político a favor del libre comercio

Un argumento político a 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 puede haber, 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 caería presa de grupos de interés y se vería convertido en un aparato para redistribuir la renta a favor de sectores con influencia política. Si este argumento es correcto, puede ser mejor 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 Estados Unidos:

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

No obstante, hay argumentos intelectualmente respetables a favor de apartarse del libre comercio, y estos argumentos merecen ser oídos.

² Véase Harris y Cox: *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*. (Toronto: Ontario Economic Council, 1984); y, por los mismos autores: «Trade Liberalization and Industrial Organization: Some Estimates for Canada». *Journal of Political Economy* 93 (febrero de 1985), págs. 115-145.

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 la 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 ya aranceles o 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 tuviesen que pararse para 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 esperando para 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 podía simplemente llenarse un camión con productos británicos y llevarlo a Francia, o viceversa.

La supresión de estos sutiles obstáculos al comercio era un proceso político muy difícil. Suponga que Francia va a permitir que los bienes procedentes de Alemania entren en su país sin controles algunos. ¿Qué hay que hacer para impedir que lleguen a los franceses bienes manufacturados que no cumplan las normas de seguridad francesas, alimentos que no verifiquen las normas sanitarias francesas, o medicinas que no han sido aprobadas por médicos franceses? La única forma en que estos países pueden tener verdaderamente fronteras abiertas es poniéndose 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 centenares de áreas, negociaciones que a menudo fueron difíciles debido a las diferencias de las culturas nacionales.

Los ejemplos más emotivos estaban relacionados con los alimentos. Todos los países avanzados regulan cosas tales como colorantes artificiales, para asegurar que los consumidores no ingieren sin saberlo productos químicos que son carcinógenos o perjudiciales de alguna otra forma. Sin embargo, las regulaciones inicialmente propuestas sobre coloración artificial hubiesen 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 hubiesen pasado de un verde brillante a un color 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. Gran Bretaña consiguió obtener las necesarias exenciones. Por otra parte, Alemania se vio obligada a aceptar importaciones de cerveza que no cumplieran sus leyes centenarias de pureza, e Italia a aceptar pasta fabricada a partir ¡horror! del tipo inadecuado de trigo.

os un in-
e comer-
comercio
exporta-
scubrie-
s de im-

, cuanti-
intenta-
endo en
que la
el esti-
cala².
omistas
ción, et-

so polí-
puede
cas co-
or una
nostrar
umen-
guir un
la con-
Si este
o a pe-
mejor

nto de
nal, al

eccio-
verti-
re co-

1984);
olitical

Pero, ¿por qué entrar en todas esas difíciles negociaciones? ¿Cuáles eran las potenciales ganancias de 1992? Los intentos de estimación de las ganancias directas siempre han sugerido que eran bastantes 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 hizo gran uso de la comparación con 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 que estaban 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. Afir- maban 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 intercambio (*trade off*) entre inflación y desempleo. Tras diversos cálculos, la Comisión estimó una ganancia derivada de 1992 del 7% de la renta europea³.

Aunque ningún implicado en esta discusión consideraba el 7% como una cifra especialmente fiable, muchos economistas compartían la convicción de que las ganancias serían grandes. Sin embargo, había escépticos que 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 que eran 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 ropa.

Una década después de 1992 es evidente que tanto los partidarios como los críticos tenían parte de razón. En algunos casos ha habido 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 han venido abajo claramente, a veces de forma sorprendente, como la aparición del pan de molde británico como algo popular en Francia. Pero, en otros casos, los mercados han mostrado escasa señal de fusión. Los alemanes han mostrado 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 la Comisión Europea estaba ofreciendo 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.

³ Véase *The Economics of 1992*. (Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 1988.)

Los
con

Figura
El arar
Para w
gananc
igual a
produc

Los argumentos sobre el bienestar nacional contra el libre comercio

La mayoría de los aranceles, cuotas de importación y otras medidas de política comercial se impone fundamentalmente para proteger la renta de determinados grupos de interés. Los políticos a menudo reclaman, sin embargo, que las políticas están siendo aplicadas por el interés general de la nación y, a veces, incluso están diciendo 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, a veces, aumentar el bienestar del conjunto de la nación.

El argumento de la relación de intercambio a favor del arancel

Hay un argumento a favor del 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 un argumento de la relación de intercambio a favor de un arancel.

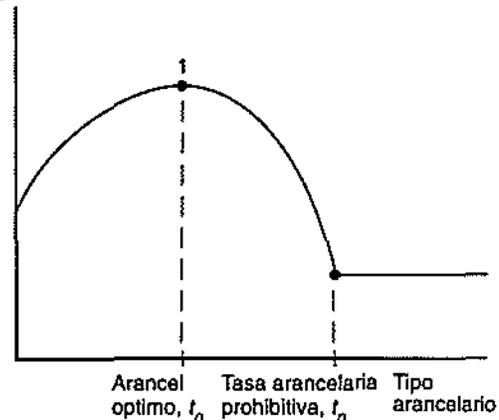
El Apéndice a este capítulo muestra que, para un arancel suficientemente pequeño, los beneficios de la relación de intercambio deben ser mayores que los costes. De ahí que, con tipos arancelarios reducidos, el bienestar de un país grande sea mayor que con el libre comercio (Figura 9-2). Sin embargo, a medida que aumenta el tipo arancelario, el coste comienza 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 9-2) deja al país peor que con el libre comercio; ulteriores aumentos del tipo arancelario más allá de t_p no tienen efecto, por lo que la curva se hace horizontal.

Figura 9-2

El arancel óptimo

Para un país grande hay 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.

Bienestar nacional



En el punto 1 de la curva de la Figura 9-2, correspondiente al tipo arancelario t_o , el bienestar nacional es máximo. El tipo arancelario t_o que maximiza el bienestar nacional es el **arancel óptimo**. (Por convención, 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_p) que eliminaría todas las importaciones.

¿Qué política debería dictar el argumento de la relación de intercambio para los sectores *exportadores*? Puesto 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, aumentando el precio para el resto del mundo. A pesar de que los precios del petróleo cayeron a mediados de la década de los ochenta, 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. Muchos países pequeños tienen 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 poca importancia en la práctica. Para países grandes, como Estados Unidos, el problema es que la relación de intercambio supone un argumento para explotar el poder de monopolio nacional para extraer ganancias a expensas de otros países. Estados Unidos seguramente puede hacer esto en cierta medida, pero tal política predatoria 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 ponen más énfasis en él como proposición teórica de lo que es utilizado por los Gobiernos como justificación para la política comercial.

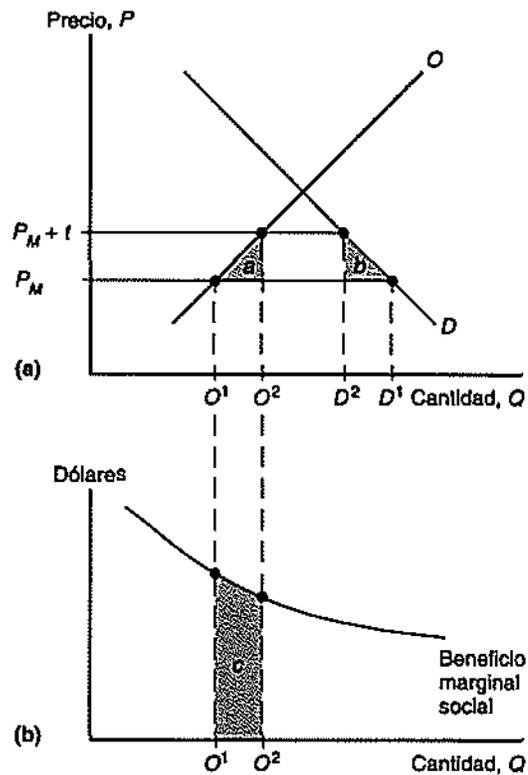
El argumento del fallo del mercado nacional contra el libre comercio

Dejando a un lado el tema de la relación de intercambio, la razón teórica básica a 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 basándose en el argumento de que estos conceptos, en particular el de excedente del productor, no miden adecuadamente los costes y 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: éstas 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 tan rápido como deberían hacia los sectores que producen elevados beneficios; y la posibilidad de externalidades tecnológicas de industrias que son nuevas o particularmente innovadoras. Todo esto puede ser clasificado bajo la denominación general de **fallos del mercado nacional**. Es decir, en cada uno de estos ejemplos algún mercado interior del país no funciona correctamente;

Figura 1
El argu
Si la pr
adiciona
contabil
aumenta

Figura 9-3
El argumento del fallo del mercado nacional a 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.



el mercado de trabajo no se vacía, el mercado de capitales no está asignando los recursos eficientemente, etcétera.

Suponga, por ejemplo, que la producción de algún bien proporciona una experiencia que mejorará 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.

La Figura 9-3 ilustra el argumento del fallo del mercado nacional contra el libre comercio. La Figura 9-3a 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 9-3b muestra 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 O^1 a O^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 considerásemos sólo el excedente del productor y del consumidor, veríamos que el coste del arancel excede a sus beneficios. La Figura 9-3b 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 O^1 y O^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 hay 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 sólo si todos los demás mercados funcionan correctamente. Si no es así, una intervención estatal, que parecería distorsionar los incentivos en un mercado, puede aumentar realmente el bienestar compensando 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 mejor, por ejemplo, centrarse en el mercado de trabajo haciendo los salarios más flexibles; pero si, por alguna razón, esto no puede ser realizado, 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 interferir 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.

¿Cuán convincente es el argumento del fallo del mercado?

Cuando fueron propuestos por primera vez, los argumentos del fallo del mercado a 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 legión. Por ejemplo, el desempleo y las masivas diferencias entre tasas salariales rurales y urbanas están presentes en muchos países menos desarrollados (Capítulo 10). La evidencia de que los mercados funcionan deficientemente es menos notoria en los países avanzados, pero es fácil desarrollar hipótesis que sugieren grandes fallos de mercado también, (por ejemplo, la incapacidad de las empresas innovadoras de apoderarse de todos los beneficios de sus innovaciones). ¿Cómo podemos defender el libre comercio dada la probabilidad de que haya intervenciones que aumenten el bienestar nacional?

Hay dos líneas de defensa del libre comercio: la primera considera que los fallos del mercado nacional podrían ser corregidos por políticas nacionales dirigidas directamente 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.

El argumento de que el fallo del mercado nacional reclama cambios de la política nacional y no de la política comercial puede ser defendido mediante el análisis coste-beneficio, modificado para tener en cuenta el beneficio marginal social no contabilizado. La Figura 9-3 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 la pérdida del consumo b se evitaría. En otras palabras, seleccionando 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: es siempre preferible afrontar los fallos del mercado tan directamente como sea posible, porque las respuestas indirectas conducen a distorsiones no intencionadas de los incentivos en el resto de la econo-

mía. 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: cualquier política comercial propuesta debería ser siempre comparada 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 Estados Unidos, por ejemplo, se ha establecido una cuota de importación de automóviles apoyándose en que es necesario conservar los empleos de los trabajadores del sector. Los defensores de una cuota de importación dicen que los mercados de trabajo de 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. Ahora consideremos 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, o aumentarían el déficit del presupuesto del Estado, o exigirían un aumento de impuestos. Más aún, los trabajadores del sector del automóvil están 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 fuese 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, tomando 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: muchas desviaciones del libre comercio son adoptadas, 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 difícil estar seguro de qué políticas constituyen una respuesta adecuada. Por ejemplo, suponga que hay desempleo urbano en un país en vías de desarrollo; ¿cuál es la política adecuada? Una hipótesis (analizada con más detalle en el Capítulo 10) dice 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, proporciona mucha menos luz sobre los que no funcionan bien; hay muchas formas en que los mercados pueden funcionar mal, 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 a favor del libre comercio mencionado antes. Si los expertos en política comercial no saben con certeza cómo debe desviarse la política comercial del libre comercio, y no se ponen de acuerdo entre ellos, es demasiado fácil para la política comercial ignorar por completo el bienestar nacional y ser 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.

Éste es, sin embargo, un juicio a los políticos más que a los economistas. 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 aquí por qué la distinción entre el bienestar nacional y el bienestar de grupos particulares de individuos ayuda a clarificar 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, sólo 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 ha habido un crecimiento del volumen de análisis económico que analiza 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 podrían reflejarse las preferencias de los votantes en las políticas reales⁴. El modelo funciona de la siguiente manera: suponga que hay dos partidos compitiendo, y cada uno está dispuesto a prometer lo que le permita ganar las próximas elecciones. Suponga que la política puede ser descrita a lo largo de sólo una dimensión, por ejemplo, la cuantía del tipo arancelario. Y, por último, suponga que los votantes difieren respecto a las políticas que prefieren. Por ejemplo, imagine que un país exporta bienes intensivos en cualificación e importa bienes intensivos en trabajo. Entonces, los votantes con altos niveles de cualificación estarán a favor de aranceles reducidos, pero los votantes con bajas cualificaciones mejorarán si el país impone un arancel elevado (debido al efecto Stolper-Samuelson analizado en el Capítulo 4). 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 pues los partidos? La respuesta es que tratarán de encontrar el punto intermedio: concretamente, ambos tenderán a converger al tipo arancelario preferido por el **votante mediano**, el votante que está exactamente en la mitad de la fila (tiene al mismo número de votantes a un lado y otro). Para ver por qué es así, analice la Figura 9-4. 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 mediano. Suponga ahora que uno de los partidos ha propuesto el tipo arancelario t_A , que está considerablemente por encima del preferido por el votante mediano. 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 arancel más bajo, es decir, por una mayoría. En otras palabras, siempre sería de interés político para un partido recortar cualquier propuesta arancelaria que sea más alta que la que desea el votante mediano.

⁴ Véase Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy*. (Washington: Brookings, 1957).

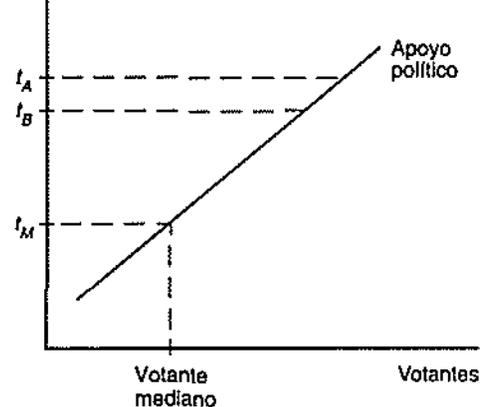
Figura
Compe
Los vol
prefiere
partido
arancel
a ambc
votante

Figura 9-4

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 ofreciendo 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 mediano.

Tipo de arancel preferido



Pero un razonamiento análogo muestra que los políticos que buscan su propio interés querrán siempre prometer un arancel más alto si sus opositores proponen uno que sea más bajo que el arancel preferido por el votante mediano. De este modo, ambos partidos acaban prometiendo un arancel próximo al que desea el votante mediano.

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, y 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 mediano 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 sobre la eficiencia.

Sin embargo, un área en la que el modelo del votante mediano 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 agrada. Una política que inflige grandes pérdidas a unas pocas personas, pero que beneficia a mucha gente, debería ser una política triunfadora; una política que inflige pérdidas ampliamente difundidas, pero que ayuda a un pequeño grupo, debería ser una perdedora. Sin embargo, de hecho, las políticas proteccionistas encajan más fácilmente con la última descripción que con la primera. Recuérdese el ejemplo de la cuota a la importación de azúcar en Estados Unidos, analizada en el Capítulo 8: según las estimaciones que se mostraban ahí, la cuota imponía una pérdida de unos 2.500 millones de dólares a los consumidores estadounidenses (es decir, a decenas de millones de votantes) al tiempo que proporcionaba una ganancia mucho menor a unos pocos miles de trabajadores y empresarios de la industria del azúcar. ¿Cómo puede suceder políticamente una cosa así?

Acción colectiva

En un libro que ahora es famoso, 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 sólo la persona que realiza la actividad⁵. Suponga que un consumidor escribe una carta a su representante en el Congreso, pidiendo un tipo arancelario más bajo sobre su bien de importación favorito, y 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 políticas 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 cuota de importación del azúcar. Esta política impone un coste a una familia media estadounidense de aproximadamente 30 dólares anuales. ¿Presionaría un consumidor a su representante en el Congreso para eliminar la cuota? Desde el punto de vista del interés individual, seguramente no. Puesto que una carta sólo tiene un efecto marginal sobre la política, el resultado individual de una carta de ese estilo probablemente no vale ni el papel en que se escribe, por no mencionar el franqueo de correos. (Seguramente ni vale la pena enterarse de la existencia de la cuota a menos que uno esté interesado personalmente en esas cosas.) Y, aun así, si un millón de votantes escribiese pidiendo acabar con la cuota, seguramente sería abolida, originando beneficios a los consumidores muy superiores al coste de enviar las cartas. En la frase de Olson, hay un problema de acción colectiva: aunque es de interés del grupo en su conjunto presionar para que se aprueben políticas favorables, no es del interés individual hacerlo.

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

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 están realmente intentando maximizar el bienestar nacional. Por otra parte, la política comercial real sí que tiene sentido si uno supone que los grupos de intereses especiales pueden comprar la influencia política. Pero, ¿hay alguna evidencia directa de que los políticos estén realmente a la venta?

Los votos del Congreso de 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 pu-

blicar las cantidades y fuentes de las contribuciones a sus campañas; esta información permite a los economistas y especialistas en ciencias políticas buscar cualquier relación 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 votación de 1993 sobre el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (conocido generalmente como el ALCNA y descrito más adelante con detalle), y la votación de 1994 ratificando el último acuerdo alcanzado en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido generalmente como el GATT y que también

⁵ Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*. (Cambridge: Harvard University, 1965).

se i
mu
rela
y le
tem
car
vor
resu
vilo
(de
den

co d
ta fi
disti
emp
Con
nero
valo
«cor
to el
tribu
trab

I
línea
cada
mo e
de v
y M.
prev

—
* Re
Ec

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 fuertemente a favor, y los trabajadores se oponían enérgicamente. En ambas votaciones ganó la posición a favor del libre comercio, respaldada por las empresas; el resultado de la votación sobre el ALCNA estuvo en vilo hasta el último minuto y el margen de la victoria (de 34 votos en la Cámara de Representantes) no fue demasiado elevado.

Baldwin y Magee estiman un modelo econométrico 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 hay un fuerte efecto del dinero sobre el patrón de las votaciones. Una forma de valorar este efecto es ejecutar una serie de regresiones «contra-factuales»: ¿hasta qué punto habría sido distinto el resultado de la votación si no hubiera habido contribuciones de las empresas, o contribuciones 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; recuerde 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 ALCNA y prevé un ligero exceso de unos pocos votos en el ca-

so 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 hubiera 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 los resultados de las votaciones. En el caso del ALCNA las contribuciones de los trabajadores indujeron a 62 congresistas que, de lo contrario, habrían 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 ALCNA sólo hubiera recibido 195 votos, con lo que no se habría aprobado.

Por otra parte, dado que ambas partes estaban haciendo contribuciones, sus efectos tendían a cancelarse. Las estimaciones de Baldwin y Magee sugieren que, en ausencia de contribuciones de, o bien el trabajo, o bien las empresas, tanto el ALCNA como el GATT habrían sido aprobados.

Probablemente no sea 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 están, en efecto, a la venta, lo que significa que las teorías sobre la política comercial que ponen el énfasis en los intereses especiales están en el buen camino.

	Votación sobre el ALCNA	Votación sobre el GATT
Real	229	283
Previsión del 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 and Christopher S. Magee, «Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills», National Bureau of Economic Research Working Paper no. 6376.

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, es algo vaga en la forma en que los grupos de interés organizados influyen, de hecho, sobre la política. Un creciente volumen de análisis recientes intenta llenar este hueco con modelos simplificados del proceso político⁶.

⁶ Véase, en particular, Gene Grossman y Elhanan Helpman: «Protection for Sale», *American Economic Review* (septiembre de 1994), págs. 833-850.

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 lo suficientemente grande por hacerlo; el dinero adicional puede valer más votos que los que se pierden por adoptar la postura impopular.

Hay pues modelos recientes de la economía política de la política comercial que contemplan una especie de subasta en la que los grupos de interés «compran» políticas ofreciendo contribuciones condicionadas a las políticas seguidas por el Gobierno. Los políticos no ignoran el bienestar global, pero tienen que buscar un equilibrio entre alguna reducción del bienestar de los votantes a cambio de unos fondos más amplios para la campaña. Como resultado, los grupos bien organizados (es decir, los grupos 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. Discutimos en el Capítulo 10 esta política y las razones por las que ha ido perdiendo popularidad de forma considerable durante los últimos años. El ámbito del proteccionismo en los países avanzados es mucho más limitado; gran parte del proteccionismo se concentra en sólo dos sectores, agricultura y ropa.

Agricultura. No hay muchos agricultores en las economías modernas (en Estados Unidos, la agricultura emplea sólo alrededor del 2% de la población activa). 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 8 vimos 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, aumentando el precio interno del principal producto de alimentación del país en más de cinco veces el precio mundial. Esta prohibición fue ligeramente relajada 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, incluyendo a 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 es una excepción). Aunque los agricultores han recibido considerables subsidios del Gobierno federal, la renuencia del Gobierno a desembolsar dinero directamente (en contraposición a imponer costes más o menos ocultos sobre los consumidores) ha limitado la magnitud de estos subsidios. Como consecuencia de la renuencia del Gobierno, gran parte de la protección en Estados Unidos se concentra en el otro principal sector protegido: el sector textil.

El sector textil. El sector textil consta de dos partes: textiles (hilado y tejido de tela) y confección (convertir esa tela en ropa). Ambas industrias, pero especialmente la industria de la confección, han estado fuertemente protegidas tanto mediante aranceles como mediante cuotas de importación; actualmente están sujetas al Acuerdo Multifibras, que establece tanto cuotas de exportación como de importación para un gran número de países.

Tabla 9-3 Efectos de la protección en Estados Unidos (en miles de millones de dólares)

Efecto	Confección	Textiles	Todas las industrias
Coste al consumidor	21,16	3,27	32,32
Ganancias del productor	9,90	1,75	15,78
Ingresos arancelarios	3,55	0,63	5,86
Renta de la cuota	5,41	0,71	7,12
Distorsión en la producción y el consumo	2,30	0,18	3,55
Pérdida de bienestar total	7,71	0,89	10,42

Fuente: Gary Hufbauer y Kimberly Elliott, *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Washington: Institute for International Economics, 1994, págs. 8-9.

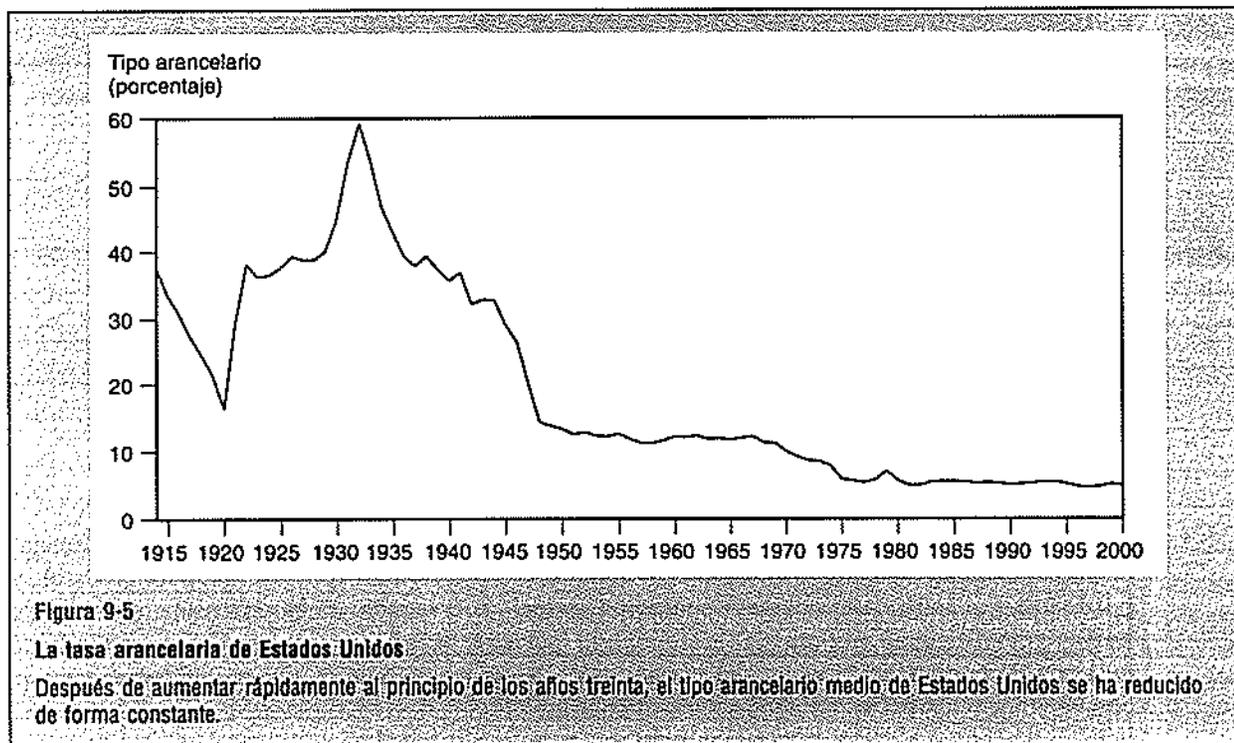
La producción de vestidos tiene dos características clave. Es intensiva en trabajo: un trabajador necesita relativamente poco capital, en algunos casos nada más que una máquina de coser, y puede hacer el trabajo sin una gran educación formal. Y la tecnología es relativamente sencilla: no hay gran dificultad en transferir la tecnología incluso a países muy pobres. Como resultado, la industria de la confección es una en la que los países de bajos salarios tienen una fuerte ventaja comparativa y los países 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 mucho tiempo por el sindicato Unión Internacional de Trabajadores de Prendas de Señora.

La Tabla 9-3 da una idea del papel predominante de la industria de la confección en la moderna protección estadounidense; también sugiere lo difícil que es racionalizar las políticas actuales en función de la lógica económica. Como sugiere el cuadro, la confección y los textiles representan, en conjunto, más de las tres cuartas partes de los costes de la protección para los consumidores en 1990, y más de las cinco sextas partes de los costes sobre el bienestar nacional. Lo peculiar es que, dado que las importaciones de ropa están limitadas por el Acuerdo Multifibras, (que asigna licencias de importación a los países exportadores) la mayor parte del coste en bienestar deriva, no de la distorsión a la producción o al consumo, sino de la transferencia de las rentas de la cuota a los extranjeros.

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 que exceden ampliamente cualquier beneficio; es fácil ser muy cínico en cuanto al aspecto práctico de la teoría del comercio.

Sin embargo, de hecho, desde mediados de los años treinta hasta los años ochenta, Estados Unidos y otros países avanzados redujeron gradualmente los aranceles, y eso permitió un proceso rápido de integración internacional. La Figura 9-5 muestra la tasa arancelaria de importación media de Estados Unidos desde 1914 a 2000; después de aumentar rápidamente en los primeros



años treinta, la tasa ha descendido continuamente⁷. Muchos economistas creen que esta liberalización comercial progresiva fue 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 Estados 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 frente a las industrias exportadoras de ese país. Esta vinculación, como vamos a ver, ayuda a compensar algunas de las dificultades políticas que, de otro modo, impedirían a los países adoptar buenas políticas comerciales.

Las 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

⁷ La 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 9-5 muestra la tasa sólo en importaciones sometidas a «derechos arancelarios», es decir, excluye las importaciones que por alguna razón estén exentas de arancel. En su punto más alto, las tasas arancelarias de Estados Unidos eran tan altas que los bienes sometidos a arancel suponían sólo 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 9-5, sin embargo, ofrecen una imagen más exacta de una importante liberalización del comercio experimentada por Estados Unidos.

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. 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 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.

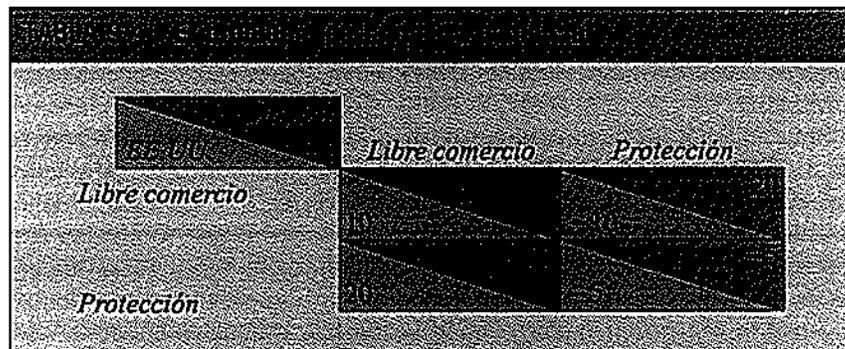
La negociación internacional también puede ayudar a evitar una guerra comercial. Se puede explicar mejor el concepto de guerra comercial con un sencillo ejemplo.

Imagine que sólo hay dos países en el mundo, Estados Unidos y Japón, y que estos países tienen sólo dos políticas a escoger, libre comercio y protección. Finalmente, suponga 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 9-4).

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 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 sólo en el interés público, sino en su propio interés político. Por razones expuestas en el apartado anterior, los Gobiernos se encuentran, a menudo, con que es políticamente difícil no conceder una protección a determinadas industrias.

La segunda hipótesis de la Tabla 9-4 es que, incluso a pesar de que a cada Gobierno le convendría individualmente la protección, ambos se beneficiarían si escogieran conjuntamente el libre comercio. Es decir, Estados Unidos tiene 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 apelando a las ganancias del comercio.

Para los que han estudiado teoría de juegos, esta situación es conocida como el dilema del prisionero. Cada Gobierno, tomando la mejor decisión para sí mismo, escogerá proteger. Esta



liza-
lítica
les?
con-
a re-
cada
por
ver,
paí-

que
res

ción
l tan
real-
cio-
n su
cera
asas
idas
por

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. Actuando unilateralmente en lo que parece ser su interés, los Gobiernos fracasan en la consecución del mejor resultado posible. Si los países toman la actitud unilateral de proteger, hay una guerra comercial que empeora la situación de ambos. Las guerras comerciales no son tan serias como las guerras militares, pero evitarlas es parecido a evitar los conflictos armados o las carreras de armamento.

Evidentemente, Japón y Estados Unidos necesitan establecer un acuerdo (algo así como un tratado) para evitar la protección. Cada país estará mejor si limita su propia libertad de acción, consiguiendo que el otro país limite también su libertad de acción. Un tratado puede hacer que todos estén mejor.

Éste 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. Sin embargo, el ejemplo sugiere que hay una necesidad de coordinar las políticas comerciales mediante acuerdos internacionales, y que tales acuerdos pueden realmente marcar una 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 de reducción arancelaria, coordinada a escala internacional, data de los años treinta. En los años treinta, Estados Unidos aprobó una ley arancelaria muy irresponsable, el *Smoot-Hawley Act*. Bajo esta ley, las tasas arancelarias aumentaron excesivamente y el comercio de Estados Unidos cayó bruscamente; algunos economistas afirman que el *Smoot-Hawley Act* contribuyó a agravar la Gran Depresión. Pocos años después de promulgar la ley, la administración estadounidense llegó a la conclusión de que era necesario reducir los aranceles, pero esto suponía serios problemas de coalición política. 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 miembros del Congreso se movilizarían a su favor. Para reducir las tasas arancelarias, esta reducción debía relacionarse con algún beneficio concreto para los exportadores. La solución inicial a este problema político vino de la mano de negociaciones arancelarias bilaterales. Estados Unidos tenía que acercarse a algún país que fuera un gran exportador de algún bien, por ejemplo, un exportador de azúcar, y ofrecer la reducción de los aranceles en el azúcar si este país reducía sus aranceles en algún producto exportado por 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 compiten con las importaciones. Estas negociaciones bilaterales ayudaron a reducir en promedio los derechos arancelarios de las importaciones de 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 razón, los beneficios de una negociación bilateral pueden «desbordarse» hacia otros países que no han realizado ninguna concesión. Por ejemplo, si Estados Unidos reduce 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: Estados Unidos vende más a Europa, Europa vende más a Arabia Saudí, Arabia Saudí vende más a Japón y Japón vende más a Estados Unidos. Así, el próximo paso en la

liberalización comercial internacional fue proceder a negociaciones multilaterales que implicasen a muchos países.

Las negociaciones multilaterales se iniciaron poco después del final de la Segunda Guerra Mundial. Al principio, los diplomáticos de los 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, 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 entablar negociaciones comerciales bajo un marco provisional de reglas que terminó siendo conocido como el **Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio** más conocido por sus siglas inglesas **GATT**. Al final, la OIC no se creó jamás porque fue sometida a una fuerte oposición política, sobre todo de Estados Unidos. Así que el acuerdo provisional terminó rigiendo 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**, u **OMC**, creando finalmente una organización formal concebida 50 años antes. Sin embargo, las reglas del GATT siguen en vigor y la base lógica del sistema sigue siendo la misma.

Una forma de pensar sobre el planteamiento del GATT-OMC sobre el comercio consiste en utilizar una analogía mecánica: es como un instrumento diseñado para impulsar un objeto pesado, la economía mundial, subiendo poco a poco por una pendiente: el camino hacia el libre comercio. Para llegar hasta ahí hacen falta tanto «palancas» para impulsar el objeto en la dirección adecuada, como «trinquetes» para impedir que se vuelva a deslizar hacia atrás.

El principal trinquete del sistema es el proceso de vinculación. Cuando un tipo arancelario es «vinculante», el país que impone el arancel acepta que no lo va a elevar 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. Hay cierto margen de maniobra en los aranceles vinculantes: el país puede aumentar un arancel si obtiene la aprobación de los demás países lo que, por lo general, implica que hay que ofrecer una compensación reduciendo 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 cuando se estaba concibiendo el GATT, Estados Unidos insistió en que hubiera una gran 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 Estados Unidos proviene de las cuotas a la importación. El sistema del GATT-OMC «apadrina» 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 sin definir que suelen interpretarse para hacer referencia a incrementos de las importaciones que amenazan con arruinar repentinamente a un sector nacional.

La palanca utilizada para avanzar en los progresos es un proceso bastante estilizado conocido como **ronda comercial**, o **ronda arancelaria**, en la que un gran grupo de países se junta para negociar un conjunto de reducciones arancelarias y otras medidas para liberalizar el comercio. Se han culminado ocho rondas arancelarias desde 1947, siendo la última, la «Ronda Uruguay» cul-

minada en 1994, la que 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 seguía abierta en el momento de llevar este manual a la imprenta. El lento progreso de la ronda ha estado marcado por el desacuerdo entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre la protección en la agricultura.

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 recíprocas. La capacidad de alcanzar 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 de, aproximadamente, el 35%.

La denominada Ronda Tokio de negociaciones comerciales (terminada en 1979) redujo los aranceles con una fórmula más compleja que la de la Ronda Kennedy. Además, fueron establecidos nuevos códigos 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 Estados Unidos tras un agrio debate; describiremos los resultados de estas negociaciones a continuación.

La 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 aquí el nombre de Ronda Uruguay). Después, los participantes se trasladaron a Ginebra, donde se enzarzaron en siete años de ofertas y contra-ofertas, amenazas y contra-amenazas, y, sobre todo, decenas de miles de horas de reuniones tan aburridas que incluso el más experimentado de los diplomáticos tenía dificultades para seguir despierto. Estaba previsto que la ronda se completase en 1990 pero se encontró con serias dificultades políticas. A finales de 1993, los negociadores redactaron finalmente un documento básico de 400 páginas de acuerdos, junto con documentos suplementarios que detallaban los compromisos específicos de los países miembros respecto a 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, incluyendo 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, los resultados más importantes pueden agruparse bajo dos encabezamientos, liberalización comercial y reformas administrativas.

Liberalización 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 cayó sólo del 6,3 al 3,9%, lo suficiente para producir sólo 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, bajo la Política Agrícola Común, han sido descritos en el Capítulo 8. Al inicio de la Ronda Uruguay, Estados Unidos tenía un ambicioso objetivo: libre comercio en productos agrícolas para el año 2000. El logro efectivo fue mucho más modesto pero todavía significativo. El acuerdo estipulaba que las exportaciones agrícolas vieses 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), también descrito en el Capítulo 8. La Ronda Uruguay irá desmantelando este acuerdo a lo largo de un periodo de diez años, eliminando todas las restricciones cuantitativas sobre el comercio en textiles y confección. (Sin embargo, subsisten algunos elevados aranceles.) Es una liberalización bastante drástica: recuerde 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, vale la pena resaltar que la fórmula utilizada para ir eliminando el AMF quedaba, en gran medida, «pospuesta»: gran parte de la liberalización se pospuso hasta 2003 y 2004, y el final de las cuotas no se alcanzó hasta el 1 de enero de 2005. Muchos expertos en comercio se muestran preocupados por la posibilidad de que, cuando surjan dificultades, habrá fuertes presiones políticas para volver a aplicar limitaciones a las exportaciones de vestidos.

En efecto, cuando este libro fue enviado a la imprenta, 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 Estados Unidos, frente a 1,9 millones un año antes. Se produjo una fuerte reacción política por parte de los productores de ropa de Estados Unidos y Europa. Está por ver que la liberalización del comercio de ropa sea, de hecho, sostenible desde el punto de vista político.

Una última importante acción comercial bajo 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 muchos tipos de bienes, desde equipamiento para la construcción hasta vehículos. (Recuérdese el recuadro sobre autobuses húngaros del Capítulo 8.) La Ronda Uruguay estableció nuevas reglas que deberían abrir una amplia gama de contratos públicos a los productos importados.

Del GATT a la OMC

Gran parte de la notoriedad de la Ronda Uruguay, y gran parte 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 11, 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 por parte de la izquierda, de actuar como una especie de Gobierno mundial, socavando la soberanía nacional.

¿Hasta qué punto es distinta 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 sigue siendo pequeña (un personal de 500 trabajadores). Se ha incorporado una versión actualizada del texto del GATT a las reglas de la OMC. Sin embargo, el GATT sólo se aplicaba al comercio de bienes; el comercio mundial de servicios, es decir, cosas intangibles como los seguros, los servicios de asesoría o la 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. Así que los acuerdos de la OMC incluían 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 sobre el comercio de los servicios; su principal objetivo es servir de base para la negociación en futuras rondas.

Además de un importante desplazamiento de la producción de bienes a la producción de servicios, los países avanzados también han experimentado un desplazamiento, de depender del capital físico a depender de la «propiedad intelectual», protegida por patentes y copyrights. (Hace 30 años, General Motors era la quintaesencia de la empresa moderna; hoy en día es Microsoft.) Así pues, la definición de la aplicación de los derechos de propiedad internacionales también se ha convertido en una importante fuente de preocupación. La OMC intenta abordar esta cuestión con su Acuerdo sobre las Cuestiones Comerciales de la Propiedad Intelectual (TRIPS: *Trade-Related Aspects of Intellectual Property*). La aplicación del acuerdo TRIPS a la industria farmacéutica se ha convertido en el objeto de un acalorado debate.

Sin embargo, la cuestión más importante sobre la OMC es, según todos los especialistas, el procedimiento de «resolución de conflictos». El problema básico se produce cuando un país acusa a otro de incumplir las reglas del sistema comercial. Suponga, por ejemplo, que Canadá acusa a Estados Unidos de estar limitando de forma injusta sus importaciones de madera, y que Estados Unidos niega la acusación. ¿Qué ocurre a continuación?

Antes de que existiera la OMC, había tribunales internacionales a los que Canadá podía acudir con su caso, pero estos procesos jurídicos tendían a prolongarse durante años, incluso décadas. E, incluso cuando se dictaba una sentencia, no había ninguna forma de obligar a que se cumpliera. Esto no significa que las reglas del GATT no tuvieran ninguna fuerza: ni Estados Unidos, ni ningún otro país, querría ganarse una reputación de no cumplir las leyes, así que todo el mundo hacía importantes esfuerzos para que sus acciones fueran «legales en virtud del GATT». Pero los casos que afectaban a cuestiones ambiguas nunca estaban resueltos.

La OMC incluye un procedimiento mucho más formal y eficaz. Se seleccionan paneles de expertos para que revisen las acusaciones, y normalmente alcanzan una conclusión final en menos de un año; incluso con las apelaciones el procedimiento no debe prolongarse más de 15 meses.

Suponga que la OMC concluye que un país ha incumplido, de hecho, su normativa, y que el país, no obstante, se niega a cambiar su política. ¿Qué ocurre entonces? La propia OMC no tiene ningún poder para obligar al cumplimiento. Lo que sí que puede hacer es conceder al país que ha interpuesto la acusación el derecho a tomar represalias. En nuestro ejemplo de Canadá y Estados Unidos, el Gobierno de Canadá podría recibir el derecho de imponer restricciones a las exportaciones de Estados Unidos sin que se considere que está incumpliendo las reglas de la OMC.

Re

La
solu
de
OM
detr
un
prolses
está
na
está
mal
incl
Uni
pro
dep
ta
mei
por
rengas
la
de
el
nes
mal
pue
de
bra
Est
Est
ció

En el caso del conflicto del plátano, descrito en el recuadro de la página 250, el dictamen de la OMC concluyó que la Unión Europea estaba incumpliendo la normativa; cuando Europa mantuvo sus políticas, Estados Unidos impuso de forma temporal aranceles sobre artículos como los bolsos de diseño.

Lo que se espera, y se desea, es que haya pocos conflictos que lleguen tan lejos. En muchos casos, la amenaza de llevar el conflicto ante la OMC debería permitir alcanzar una resolución del conflicto; en la gran mayoría de los demás casos, los países aceptan el dictamen de la OMC y alteran sus políticas.

El recuadro de la página 245 describe un ejemplo de un procedimiento de resolución de conflictos de la OMC en acción: el conflicto entre Estados Unidos y Venezuela sobre la gasolina importada. Como se explica en el recuadro, este caso también ha terminado convirtiéndose en el principal ejemplo esgrimido por los que acusan a la OMC de socavar la soberanía nacional.

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 Estados Unidos. Evidentemente, un estándar uniforme habría sido legal en virtud de la normativa de la OMC. Sin embargo, los nuevos estándares incluían algunas excepciones: las refinerías de Estados Unidos, o aquellas que vendían el 75% o más de su producción en 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 por la gasolina hacia las refinerías nacionales.

Venezuela, que vendía importantes cantidades de gasolina a Estados Unidos, interpuso una queja contra la nueva normativa sobre contaminación a principios de 1995. 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 bienes nacionales (de forma que no se puede utilizar la normativa como una forma indirecta de proteccionismo). Un año más tarde, un panel nombrado por la OMC dictaminó a favor de Venezuela; Estados Unidos apeló pero se rechazó su apelación. Estados Unidos y Venezuela negociaron a continuación una nueva normativa revisada.

Por un lado, este resultado fue una demostración de que la OMC estaba haciendo exactamente lo que se suponía que tenía que hacer. Estados Unidos aprobó unas medidas que violaban 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 otra parte, los ecologistas estaban, comprensiblemente, decepcionados: la OMC bloqueó, de hecho, una medida que hubiera permitido un aire más limpio. Además, no había duda de que la normativa a 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 Estados Unidos podría 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, que sí que constituía, de hecho, una especie 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 11, la intervención de la OMC contra la normativa sobre la limpieza del aire se ha convertido en un icono: el caso se ha convertido en el principal ejemplo de cómo una organización quita soberanía a los países, impidiéndoles aplicar políticas sociales y ecológicas responsables. Sin embargo, la realidad no es ni mucho menos tan evidente: si Estados Unidos hubiera aprobado una normativa sobre contaminación medioambiental que no discriminara a las fuentes, la OMC no habría recibido ninguna queja.

Beneficios y costes

Es difícil cuantificar el impacto económico de la Ronda Uruguay. Piense tan sólo en la logística: para efectuar una estimación, debe traducirse un inmenso documento de una impenetrable jerga (legal) a otra (económica), asignar cifras a la traducción, y luego introducirlo todo en un modelo informático de la economía mundial. La cuestión es todavía más difícil debido al hecho, descrito anteriormente, de que gran parte de las acciones se han «pospuesto», por lo que no veremos en la práctica gran parte de los acuerdos adoptados en la ronda hasta casi una década después de su firma.

Las estimaciones más citadas son las del propio GATT y las de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), otra organización internacional (ésta formada sólo por países ricos, y con sede en París). Ambas estimaciones sugieren una ganancia para la economía mundial, en conjunto, de más de 200.000 millones de dólares anuales, cuando los acuerdos estén plenamente en vigor; esto elevaría la renta real mundial en torno a un 1%. Como siempre, hay discrepancias por ambos lados. Algunos economistas consideran que las ganancias estimadas son exageradas, particularmente porque suponen que las exportaciones e importaciones responderán fuertemente a los nuevos cambios liberalizadores. Una minoría de críticos, posiblemente algo mayor, argumenta que estas estimaciones son considerablemente demasiado bajas, por las razones «dinámicas» analizadas anteriormente en este capítulo.

En todo caso, queda claro que es aplicable la lógica normal de la liberalización comercial: los costes de la Ronda Uruguay serán experimentados por grupos concentrados, a menudo bien organizados, mientras que gran parte del beneficio llegará a amplias y difusas poblaciones. 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 muy por encima de los precios mundiales. Estas pérdidas deberían ser mucho más que compensadas por ganancias de los consumidores y contribuyentes en esos países, pero debido a que esos beneficios estarán ampliamente distribuidos, pueden notarse poco. De manera análoga, la liberalización del comercio en textiles y confección producirá algunos perjuicios concentrados para los trabajadores y empresas en esas industrias, compensados por unas ganancias de los consumidores considerablemente más grandes, pero mucho menos visibles.

Dados estos fuertes impactos distributivos de la Ronda Uruguay, hay que destacar, de hecho, 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, muchos observadores comenzaron a considerar que toda la negociación comercial estaba muerta. Que finalmente se alcanzara un acuerdo, aunque a una escala más modesta de lo esperado al principio, puede atribuirse a un conjunto entrelazado de cálculos políticos. En Estados Unidos, las ganancias para los exportadores agrícolas y las perspectivas de ganancias para los exportadores de servicios, si el GATS 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 bajo el acuerdo fueron una 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, hacía que, en cualquier caso, hubiera una disposición a aplicar recortes.

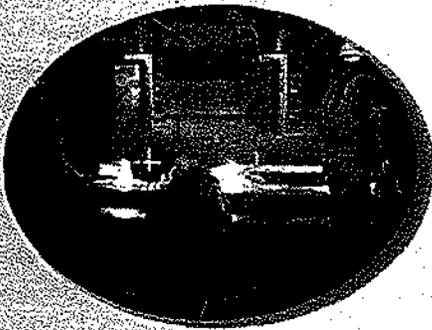
Con todo, un factor importante en el éxito final de la ronda fue el temor de lo que sucedería si fracasaba. En 1993 las corrientes proteccionistas eran eminentemente fuertes en Estados Unidos y en otros lugares. Por tanto, los negociadores comerciales en países que de otro modo podrían haber rechazado el acuerdo (tales como Francia, Japón o Corea del Sur, en los que los po-

derosos grupos agrícolas de presión se oponían fuertemente a la liberalización comercial) temían que el fracaso en la consecución de un acuerdo fuese peligroso. Es decir, temían que un fracaso de la ronda no significase meramente falta de progreso, sino un sustancial retroceso respecto a los progresos realizados hacia el libre comercio en las cuatro décadas anteriores.

Caso de estudio

La OMC a examen en el sector siderúrgico

En marzo de 2002 el Gobierno estadounidense impuso un arancel del 30% a una serie de productos importados de acero. La explicación oficial fue que la industria estadounidense estaba *padeciendo un incremento de las importaciones y necesitaba tiempo para reestructurarse*. Pero la razón real, según casi todo el mundo, era política: Virginia Occidental, Ohio y Pensilvania, donde se concentraba la industria siderúrgica, serían probablemente estados «de cambio» cruciales en las elecciones del 2004.



Europa, Japón, China y Corea del Sur interpusieron una demanda contra el arancel estadounidense sobre el acero ante la OMC, afirmando que la acción estadounidense era ilegal. En julio de 2003 un panel de la OMC se mostró de acuerdo, *dictaminando que la acción estadounidense no estaba justificada*. Muchos observadores consideraron que la respuesta de Estados Unidos a este dictamen era una prueba crucial de la credibilidad de la OMC: ¿iba a permitir el Gobierno del país

más poderoso del mundo que una organización internacional le dijera que retirará un arancel de importancia política? Incluso se habló de una lúgubre guerra comercial.

De hecho, Estados Unidos acató el dictamen, retirando los aranceles sobre el acero en diciembre de 2003. La explicación oficial de la decisión fue que los aranceles habían cumplido su objetivo. Sin embargo, la mayoría de los observadores consideraba que una motivación clave fue *la amenaza de la Unión Europea, que ahora tenía luz verde de la OMC para emprender represalias*, y se estaba preparando para imponer aranceles a las exportaciones estadounidenses por un valor superior a 2.000 millones de dólares. (Los europeos, que comprenden las cuestiones políticas tan bien como los estadounidenses, estaban considerando imponer aranceles sobre bienes producidos en —adivínelo— los estados de cambio político.)

Así que la OMC aprobó el examen. Aun así, una cosa es que Estados Unidos ceda ante una queja de la Unión Europea, que es una superpotencia económica con un tamaño económico aproximadamente igual al de Estados Unidos. Otra cosa distinta es qué es lo que ocurrirá cuando la OMC dictamine a favor de economías más pequeñas contra grandes potencias económicas como Estados Unidos o la UE.

Es posible que no haga falta esperar mucho para averiguarlo. En marzo de 2005, en una decisión ejemplar, la OMC dio la razón a Brasil afirmando que los subsidios estadounidenses a los productores de algodón eran ilegales. ¿Decidirá el Gobierno estadounidense que los acuerdos internacionales deben predominar sobre los intereses de un poderoso grupo de presión política? Permanezcan atentos a sus pantallas.

Los acuerdos comerciales preferentes

Todos los acuerdos comerciales internacionales que hemos descrito hasta ahora suponen una reducción «no discriminatoria» de los aranceles. Por ejemplo, cuando Estados Unidos acuerda 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 de Alemania. Esta no discriminación es normal en la mayoría de los aranceles. Además, Estados Unidos concede a muchos países un estatus conocido formalmente como «nación más favorecida» (NMF), una garantía de que sus exportadores no soportarán aranceles más altos que los de la nación que soporta los aranceles mínimos. Todos los países beneficiados por el estatus de NMF soportan las mismas tasas. Las reducciones arancelarias bajo el GATT se han hecho siempre (con una notable excepción) basándose en la cláusula de NMF.

Hay algunos casos importantes, sin embargo, en los que 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 hacía una excepción algo extraña: iba contra las reglas que el país A tuviera aranceles más bajos sobre las importaciones procedentes del país B que sobre las de C, pero era aceptable que los países B y C acordasen tener aranceles cero recíprocamente 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 acuerdo⁸.

Por lo general, dos o más países que acuerden mantener un comercio libre pueden hacerlo de una de las dos siguientes maneras. Pueden crear un **área de libre comercio** en la que los bienes de cada país pueden ser enviados al otro sin aranceles, pero en la que los países fijan sus aranceles frente al resto del mundo de forma independiente. O pueden crear una **unión aduanera**, en la que los países deben ponerse de acuerdo respecto a sus tipos arancelarios. El Acuerdo de Libre Comercio de Norte América, que establece el libre comercio entre Canadá, 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 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 ventajas y desventajas, que se discuten en el recuadro.

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 la reducción general de aranceles. Al fin y al cabo, ¿no es cierto que, a falta de pan, buenas son tortas?

Quizá sorprenda que esta conclusión sea demasiado optimista. Es posible para un país empeorar su situación integrándose en una unión aduanera. La razón puede ser ilustrada mediante un hipotético ejemplo, utilizando el Reino Unido, Francia y Estados Unidos. Estados Unidos es el que produce el trigo a más bajo coste (4 dólares por kilo), Francia es un productor de coste medio (6 dólares por kilo) y el Reino Unido el productor de coste más alto (8 dólares por kilo). El Reino Unido y Francia mantienen aranceles a la importación de trigo. Si el Reino Unido for-

⁸ La lógica aquí parece ser más legal 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 vino 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 evade esta cuestión potencialmente conflictiva permitiendo que cualquier grupo de economías hagan lo que hacen los países, y establezcan el libre comercio dentro de una frontera definida.

Áre

La d
unión
políti
admin
A
ra. U
aranc
gar a
pero
ment
en M
ro no
camie
este
acuer
mism
lla, F
caso
entra
unión
landa
mism
cho,
una e
E
nes, i
ayuda
Segun
peas.
zo un
tatua
vez n
estas
maro
sobre
ría di
adecu
tir de
merci

Área de libre comercio frente a Unión Aduanera

La diferencia entre un área de libre comercio y una unión aduanera es, en pocas palabras, que la primera es políticamente sencilla, pero un quebradero de cabeza administrativo, mientras que la segunda es 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 países. Un cargamento que es descargado en Marsella o Rotterdam debe pagar derechos allí, pero no afrontará ninguna carga adicional si luego va en camión hasta Munich. Sin embargo, para que funcione este sencillo sistema, los países deben ponerse de acuerdo en los aranceles: los derechos deben 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 minimizase sus costes. De este modo, una unión aduanera requiere que Alemania, Francia, Holanda, y todos los demás países, acuerden aplicar los mismos aranceles. Esto no se hace fácilmente. De hecho, los países están cediendo parte de su soberanía a una entidad supranacional, la Unión Europea.

Esto ha sido posible en Europa por diversas razones, incluyendo la creencia 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 hizo una vez la broma de que debería levantarse una estatua a Joseph Stalin, sin cuya amenaza la Unión tal vez no se hubiera creado nunca.) Pero, en otras partes, estas condiciones no se dan. Los tres países que formaron el ALCNA encontrarían difícil ceder el control sobre los aranceles a un organismo supranacional. Sería difícil idear cualquier acuerdo que diese un peso adecuado a los intereses de Estados Unidos sin permitir de hecho que Estados Unidos dictase la política comercial a Canadá y México. De esta manera, el ALC-

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

Sin embargo, esto plantea un problema diferente. Bajo el ALCNA una camisa fabricada por trabajadores mexicanos puede llevarse a Estados Unidos libremente. Pero suponga que Estados Unidos desea 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 meta en un camión con destino a Chicago?

La respuesta es que, aunque Estados Unidos y México pueden tener libre comercio, los bienes enviados desde México a Estados Unidos deben seguir pasando a través de una inspección de aduanas. Y sólo pueden entrar en 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, ¿lo convierte esto en mexicana? Probablemente no. Pero si todo excepto los botones fuese fabricado 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 sólo que los países continúen controlando los bienes en las fronteras, sino que concreten también 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 ALCNA, imponen una gran carga burocrática, que puede ser un obstáculo significativo al comercio, incluso si tal comercio es, en principio, libre.

ma una unión aduanera con Francia, se elimina el arancel frente a este país, pero no frente a Estados Unidos. ¿Esto es bueno o malo para el Reino Unido? Para contestar a esta pregunta consideremos dos casos.

En primer lugar, suponga que el arancel inicial del Reino Unido era suficientemente alto como para excluir las importaciones de trigo de Francia y Estados Unidos. Por ejemplo, con un arancel de 5 dólares por kilo costaría 9 dólares importar trigo de Estados Unidos y 11 dólares importar trigo francés; por tanto, los consumidores británicos comprarían trigo británico a 8 dólares. Cuando se elimina el arancel sobre el trigo francés, las importaciones procedentes de Francia

¿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 mundial proceden de varios pequeños países de América Central (las «repúblicas bananeras» originales). 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 del 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 está muy poco dispuesto a introducir una política que eleve 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. Pero esto no cerró la controversia: en 1995, Estados Unidos entró en la disputa, afirmando que al manipular el sistema existente de preferencias, los europeos estaban perjudicando no sólo los intereses de los países de América Central, sino los de una poderosa corporación estadounidense, la Chiquita Banana Company, cuyo presidente ha donado importantes cantidades tanto a políticos del partido democrático como a los del partido republicano.

En 1997, la Organización Mundial de Comercio afirmó que el régimen de importación de plátanos europeo violaba la normativa comercial internacional. Europa impuso entonces un régimen revisado en cierta medida; pero este intento a regañadientes para resolver el conflicto del plátano resultó infructífero. El conflicto con Estados Unidos se agravó, y Estados Unidos terminó tomando represalias imponiendo elevados aranceles sobre diversos bienes europeos, incluyendo los bolsos de diseño y el queso pecorino.

En 2001, Europa y Estados Unidos se pusieron de acuerdo para ir reduciendo paulatinamente las cuotas de importación sobre los plátanos. El plan creó preocupación y alarma entre los países caribeños, que temían serias consecuencias por la pérdida del acceso privilegiado al mercado europeo. Pero resulta que la historia no termina ahí. En enero de 2005 la Unión Europea anunció que eliminaría las cuotas de importación de plátanos, pero que *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 han afirmado que denunciarán el nuevo arancel. Así pues, la saga del plátano continúa.

sustituirán a la producción británica. Desde el punto de vista británico esto es una ganancia, porque cuesta 8 dólares producir un kilo de trigo dentro del país, mientras que el Reino Unido necesita exportar un valor de sólo 6 dólares de bienes para pagar un kilo de trigo francés.

Por otra parte, suponga que el arancel fuera menor, por ejemplo de 3 dólares por kilo, por lo que antes de integrarse en la unión aduanera el Reino Unido compraría su trigo a Estados Unidos (a un coste para los consumidores de 7 dólares por kilo) en vez de producir su propio trigo. Cuando se forme la unión aduanera, los consumidores comprarán trigo francés a 6 dólares en vez de trigo estadounidense a 7 dólares. Por tanto, las importaciones de trigo procedentes de Estados



Unidos cesarán. Sin embargo, el trigo de Estados Unidos es realmente más barato que el trigo francés; los 3 dólares de impuestos que los consumidores británicos deben pagar por el trigo estadounidense retornan al Reino Unido en forma de un ingreso fiscal del Estado 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 un arancel 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 Estados Unidos, orientando el consumo hacia el trigo estadounidense, más barato. Por tanto, la eliminación del arancel sobre el trigo francés puede realmente reducir el bienestar.

Volviendo a nuestros dos casos, observe 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 se denomina **desviación de comercio**. Que una unión aduanera sea deseable o no 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 denominado Mercosur. El pacto tuvo un drástico e inmediato efecto sobre el comercio: en cuatro años el valor del comercio entre estas naciones se ha triplicado. Los líderes en la región han afirmado orgullosos que Mercosur es un gran éxito que forma parte de un paquete de reformas económicas mucho mayor.

Pero, mientras que Mercosur ha logrado, con un claro éxito, aumentar el comercio intraregional, 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. Y, en efecto, en 1996 un estudio preparado por el jefe de economistas especializados en comercio 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 manufacturados 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 adquirido, de hecho, un mercado cautivo en Argentina, desplazando las importaciones de otros lugares, igual que en nuestro ejemplo del texto en que el trigo francés desplaza al trigo 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 respecto a los potenciales efectos adversos de los acuerdos comerciales regionales».

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, particularmente del de Brasil. Bajo las presiones, el Banco Mundial retrasó inicialmente su publicación, y terminó emitiendo una versión que incluía una serie de alegatos. Aún así, incluso en la versión publicada, el informe hacía una fuerte defensa del hecho de que Mercosur, si no es totalmente contraproducente, ha producido, no obstante, una considerable desviación de comercio.

RESUMEN

1. Pese a que pocos países practican el libre comercio, muchos economistas continúan apoyando el libre comercio como una política deseable. Esta defensa descansa en tres líneas argumentales. Primero, hay 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 ven como una regla práctica útil.
2. Hay una justificación, intelectualmente respetable, de la desviación del libre comercio. Un argumento que es claramente válido, en principio, es que los países pueden mejorar su *relación de intercambio* mediante aranceles óptimos e impuestos a la exportación. Sin embargo, este 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. Los países grandes, por otro lado, pueden modificar su relación de intercambio, pero imponiendo aranceles corren el riesgo de perturbar acuerdos comerciales y provocar represalias.
3. El otro argumento a favor de desviarse 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 hay un *beneficio marginal social* adicional al excedente del productor.
4. A pesar de que los fallos del mercado son frecuentes, el argumento del fallo de mercado no debería ser aplicado con demasiada ligereza. En primer lugar, es un argumento para políticas nacionales, más que para políticas comerciales; los aranceles son siempre un método peor, 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 bien como para asegurar 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, esto conduce a la adopción de políticas que sirven los intereses del *votante mediano*. Sin embargo, este enfoque,

aunque útil para reflexionar sobre muchas cuestiones, parece proporcionar predicciones poco realistas sobre las políticas comerciales, que típicamente favorecen el interés de grupos pequeños y concentrados, por encima del público en general. Los economistas y los científicos políticos generalmente explican esto apelando al problema de la *acción colectiva*. Dado que las personas tienen escaso incentivo a actuar políticamente en nombre de los grupos a los que pertenecen, aquellos grupos que están bien organizados (normalmente grupos pequeños que se juegan mucho) a menudo pueden conseguir las políticas que sirven a sus intereses a expensas de la mayoría.

6. Si la política comercial se realizase a partir de consideraciones puramente nacionales, sería difícil conseguir el progreso hacia la liberalización comercial. Sin embargo, los países industriales han alcanzado, de hecho, sustanciales reducciones arancelarias a través de un proceso de *negociación internacional*. La negociación internacional apoya la causa de la reducción arancelaria por dos caminos: ayuda a ampliar la base de la liberalización comercial dando a los exportadores un apoyo directo, y ayuda a los Estados a evitar las *guerras comerciales* mutuamente desventajosas, que podrían ser provocadas por la falta de coordinación de las políticas internacionales.
7. A pesar de algunos progresos realizados en los años treinta hacia la liberalización comercial mediante acuerdos bilaterales, desde la Segunda Guerra Mundial la coordinación internacional ha tenido lugar principalmente mediante acuerdos multilaterales, bajo el auspicio del *Acuerdo General de Aranceles y Comercio*. El GATT, que comprende una burocracia y un conjunto de reglas de conducta, es la institución central del sistema comercial internacional. El acuerdo mundial más reciente del GATT creó también una nueva organización, la *Organización Mundial del Comercio* (OMC), para supervisar y poner en práctica el acuerdo.
8. Finalmente, además de las diversas reducciones de aranceles que han tenido lugar a través de la negociación multilateral, algunos grupos de países han negociado *acuerdos comerciales preferentes* que reducen los aranceles entre sí, pero no con respecto al resto del mundo. Bajo el GATT se permiten dos tipos de acuerdos preferentes: *uniones aduaneras*, en las que los miembros del acuerdo establecen aranceles exteriores comunes; y *áreas de libre comercio*, en las que no imponen aranceles a los productos de los demás participantes en el acuerdo pero mantienen sus propios aranceles frente al mundo exterior. Cada tipo de acuerdo tiene efectos ambiguos sobre el bienestar económico. Si la integración conduce a reemplazar la producción nacional de alto coste por importaciones procedentes de otro país de la unión (el caso de la *creación de comercio*) el país gana. Si, por el contrario, la integración conduce a reemplazar importaciones más baratas de fuera del área integrada por importaciones más caras de dentro (el caso de la *desviación de comercio*) el país pierde.

CONCEPTOS CLAVE

acción colectiva
 acuerdos comerciales preferentes
 Acuerdo General de Aranceles
 y Comercio (GATT)
 arancel óptimo
 área de libre comercio
 argumento de la eficiencia a favor
 del libre comercio
 argumento de la relación de intercambio
 a favor de un arancel

argumentos políticos a favor
 del libre comercio
 beneficio marginal social
 creación de comercio
 desviación de comercio
 dilema del prisionero
 fallo del mercado nacional
 guerra comercial
 la eficiencia como justificación
 del libre comercio

negociación internacional
Organización Mundial del Comercio
ronda arancelaria
teoría del segundo óptimo

uniones aduaneras
vinculación
votante mediano

PROBLEMAS

1. «Para un país pequeño como Filipinas, un cambio hacia el libre comercio tendría grandes ventajas. Permitiría a los consumidores y productores realizar su elección basándose en los costes reales de los bienes, no en los precios artificiales determinados por la política del Estado; permitiría escapar de las fronteras del estrecho mercado nacional; abriría nuevos horizontes a los empresarios y, lo que es más importante, ayudaría a clarificar las políticas nacionales». Separe e identifique los argumentos a favor del libre comercio en este párrafo.
2. ¿Cuáles de los siguientes son argumentos potencialmente válidos a favor de los aranceles o los subsidios a la exportación, y cuáles no? Explique su respuesta.
 - a) «Cuanto más petróleo importa Estados Unidos, más aumentará el precio del petróleo en el próximo periodo de escasez mundial».
 - b) «El crecimiento de las exportaciones de frutas fuera de temporada de Chile, que ahora supone el 80% de la oferta a Estados Unidos en productos como uvas de invierno, está contribuyendo a la brusca caída de los precios de estos antiguos bienes de lujo».
 - c) «Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos no significan rentas más altas para los agricultores; significan mayores ingresos para todos los que venden bienes y servicios al sector agrícola de Estados Unidos».
 - d) «Los semiconductores son el petróleo de la tecnología; si no producimos nuestros propios chips, el flujo de información, que es crucial para toda industria que utiliza la microelectrónica, se verá obstaculizado».
 - e) «El precio real de la madera ha caído un 40%, y miles de trabajadores del sector maderero se han visto forzados a buscar otros empleos».
3. Un país pequeño puede importar un bien al precio mundial de 10 por unidad. La curva de oferta nacional del bien es:

$$O = 50 + 5P$$

La curva de demanda es:

$$D = 400 - 10P$$

Además, cada unidad producida proporciona un beneficio marginal social de 10 unidades monetarias.

- a) Calcule el efecto total sobre el bienestar de un arancel de 5 por unidad importada.
 - b) Calcule el efecto total de un subsidio a la producción de 5 por unidad producida.
 - c) ¿Por qué el subsidio a la producción produce una ganancia mayor de bienestar que el arancel?
 - d) ¿Cuál sería el subsidio *óptimo*?
4. Suponga que la demanda y la oferta son exactamente las descritas en el Problema 3, pero que no hay beneficio marginal social en la producción. Sin embargo, por razones políticas, el Gobierno otorga a un dólar de la ganancia de los productores el mismo valor que a dos dólares de la ganancia de los consumidores o de los ingresos del Estado. Calcule los efectos sobre los *objetivos del Gobierno* de un arancel de 5 por unidad.
 5. Suponga que, tras ingresar en la Unión Europea, se descubre que el coste de la producción de automóviles en Polonia es de 14.000 euros mientras que es de 20.000 en Alemania. Suponga que la UE, que tiene una unión aduanera, impone un arancel del $X\%$ sobre los automóviles y que los costes de la producción son iguales a Y (valorados en euros) en Japón. Comente si el

ingreso de Polonia en la Unión Europea dará lugar a una *creación* de comercio o a una *desviación* de comercio en los siguientes escenarios:

- a) $X = 50\%$ e $Y = 10.000 \$$.
- b) $X = 100\%$ e $Y = 10.000 \$$.
- c) $X = 100\%$ e $Y = 8.000 \$$.

6. «No tiene sentido que Estados Unidos se queje de las políticas comerciales de Japón y Europa. Cada país tiene derecho a hacer lo que considere necesario en su propio interés. En vez de quejarse de las políticas comerciales extranjeras, Estados Unidos debe dejar a los otros países ir por su camino, abandonar sus prejuicios sobre el libre comercio y seguir el ejemplo de los demás». Discuta los argumentos económicos y de política económica de este punto de vista.
7. Ofrezca una explicación intuitiva del argumento del arancel óptimo.
8. Si los Gobiernos aplican políticas comerciales en función del bienestar económico nacional, ¿seguirá representado el problema de la guerra comercial por el juego del «dilema del prisionero» como en la Figura 9-3? ¿Cuál es la solución de equilibrio al juego si los Gobiernos definen así sus políticas? ¿Optarán alguna vez por la estrategia del proteccionismo?
9. Suponga que los ciudadanos de un país como Estados Unidos están preocupados con las condiciones de trabajo de las fábricas en el extranjero. Consideran que estas fábricas en el extranjero provocan *costes* sociales en forma de contaminación y malas condiciones de trabajo que no se incluyen en los precios de mercado de los bienes. ¿Se justifican económicamente las cuotas y los aranceles en este contexto? ¿Por qué o por qué no?

LECTURAS RECOMENDADAS

- Robert E. Baldwin: *The Political Economy of U.S. Import Policy*. Cambridge: MIT Press, 1985. Una referencia básica de cómo y por qué se hacen las políticas comerciales en Estados Unidos.
- Robert E. Baldwin: «Trade Policies in Developed Countries», en Ronald W. Jones y Peter B. Kenen (eds.): *Handbook of International Economics*. Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1984. Una extensa recopilación de la teoría y evidencia de un amplio rango de políticas comerciales.
- Jagdish Bhagwati (ed.): *Import Competition and Response*. Chicago: University of Chicago Press, 1982. Artículos analíticos sobre los temas políticos y económicos que aparecen cuando las importaciones compiten con la producción nacional.
- Jagdish Bhagwati: *Protectionism*. Cambridge: MIT Press, 1988. Un sólido resumen de los argumentos a favor y en contra del proteccionismo, finalizando con un conjunto de propuestas para fortalecer el libre comercio.
- W. Max Corden: *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press, 1974. Un cuidadoso resumen de los argumentos económicos a favor y en contra de la protección.
- Harry Flam: «Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gains?» *The Journal of Economic Perspectives*, (otoño de 1992), págs. 7-30. Una cuidada revisión de los posibles efectos económicos de «1992», por lograr la integración de los mercados europeos. Notable por la forma en que trata de contrastar la creencia común de que habrá grandes ganancias «dinámicas» de la eliminación de las barreras al comercio, incluso aunque las mediciones de los costes de estas barreras parezcan pequeñas.
- John H. Jackson: *The World Trading System*. Cambridge: MIT Press, 1989. Una exhaustiva visión del marco legal del comercio internacional, con énfasis en el papel del GATT.
- Dominick Salvatore (ed.): *The New Protectionism Threat to World Welfare*. Amsterdam: North-Holland, 1987. Una colección de ensayos de las causas y consecuencias de la creciente presión proteccionista en los años ochenta.
- Jeffrey Schott: *The Uruguay Round: An Assessment*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994. Un resumen compasivamente breve y legible de los problemas y resultados de la ronda del GATT más reciente, junto con una panorámica de gran parte de la investigación relevante.
- Robert M. Stern (ed.): *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press, 1987. Más ensayos sobre temas actuales de política comercial.