

EVALUACIÓN DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES DE PROTECCIONISMO

ARTÍCULOS

Evaluación
de las tendencias
mundiales
de proteccionismo

Existe un amplio consenso entre los economistas acerca de que el proteccionismo no mejora el nivel de bienestar. En parte como consecuencia de este consenso, y en parte debido también a los mediocres resultados económicos de países que no establecieron el libre comercio en el periodo posterior al final de la Segunda Guerra Mundial, las últimas décadas han sido testigo de una ola de liberalizaciones sin precedentes, que han estimulado de forma importante el comercio internacional y los flujos financieros transfronterizos. Esta tendencia ha afectado a prácticamente todas las regiones del mundo, aunque en diferente medida y a distintas velocidades. No obstante, la opinión pública no comparte siempre la percepción de que el libre comercio tiene un efecto favorable en el crecimiento y, en última instancia, beneficia a todos los participantes, y los llamamientos a favor del proteccionismo no son extraños en el debate político, especialmente en épocas de tensión económica y financiera. Una cuestión que ha suscitado considerable atención últimamente es la ronda de negociaciones comerciales de Doha, que no se terminó según el calendario previsto y se encuentra actualmente en un punto crítico, dada la petición que han realizado los líderes del G-20 para alcanzar un acuerdo sobre las modalidades que permita concluir la ronda con éxito.

En el presente artículo se evalúan las tendencias mundiales del proteccionismo y se comentan sus posibles efectos económicos, utilizando los resultados procedentes de literatura económica reciente y simulaciones mediante modelos del BCE. Se establece una distinción entre las medidas reales, como las barreras arancelarias y no arancelarias, y las presiones proteccionistas, que pueden medirse indirectamente, por ejemplo, mediante encuestas. La conclusión principal es que, hasta la fecha, no existe ninguna evidencia importante que indique que estén aumentando las medidas proteccionistas reales, pero, al mismo tiempo, hay indicios claros de que las presiones proteccionistas son cada vez mayores en determinadas regiones del mundo (aunque el apoyo a la globalización continúa siendo fuerte en las economías emergentes). Dado que un incremento del proteccionismo generaría una gran pérdida de bienestar, es necesario redoblar la vigilancia para resistir las presiones proteccionistas en todo el mundo.

I INTRODUCCIÓN

Parece que las épocas de tensión económica y financiera favorecen especialmente las políticas proteccionistas, tal como indican varios episodios históricos. Por ejemplo, muchos gobiernos recurrieron a medidas proteccionistas tras la crisis financiera de 1929 en un intento de proteger sus economías internas de los efectos de la Gran Depresión. Algunas de dichas medidas fueron una subida de los aranceles de importación¹, pero también devaluaciones de los tipos de cambio destinadas a aumentar la competitividad de los precios de exportación a costa de los socios comerciales (también conocidas como políticas «de empobrecimiento del vecino»). Estas medidas obstaculizaron considerablemente los flujos comerciales, que cayeron un 66% entre 1929 y 1933². Aunque estas políticas no generaron prosperidad económica en los países que las pusieron en marcha, sí que desataron en los distintos paí-

ses, una espiral de reacciones que contribuyó a acrecentar el nacionalismo en Europa y en el resto del mundo.

La percepción general de que las políticas proteccionistas no triunfaron y provocaron un aumento de las tensiones entre países explica, en gran medida, el hecho de que el mundo haya experimentado una tendencia clara hacia la globalización desde la Segunda Guerra Mundial. Otros factores importantes han sido el consenso creciente entre los economistas en contra del proteccionismo y la experiencia positiva de los países que adoptaron el libre comercio desde el principio, en comparación con aquellos que no

1 En Estados Unidos, los aranceles aplicados a una amplia gama de bienes subieron de forma acusada a raíz de la Ley Arancelaria Smoot-Hawley de 17 de junio de 1930.

2 Para obtener un relato detallado del proteccionismo durante la Gran Depresión, véase Kindleberger, C. (1986), «The World in Depression 1929-1939», University of California Press.

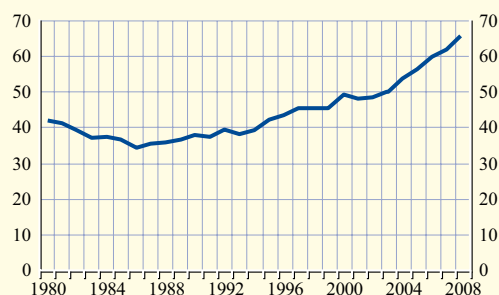
lo hicieron. Por consiguiente, se han dado pasos significativos en la eliminación de barreras comerciales, lo cual ha contribuido a aumentar notablemente el comercio mundial en porcentaje del PIB mundial (véase gráfico 1)³.

Sin embargo, recientemente se ha suscitado la cuestión de si la tendencia hacia el libre comercio que se ha observado en las últimas décadas parará o incluso se invertirá. Esta preocupación surge, en concreto, ante el fracaso en concluir la ronda de negociaciones comerciales de Doha según el calendario previsto y ante la creciente evidencia indirecta de que las presiones proteccionistas están aumentando. Otro motivo de preocupación se deriva de la cadena de acontecimientos financieros que comenzaron en verano de 2007 y que se aceleraron en otoño de 2008, ya que los episodios de crisis financiera se han asociado a menudo con un crecimiento de las presiones proteccionistas. De hecho, la búsqueda en los medios de comunicación de ejemplos de «proteccionismo» en el mundo muestra que se incrementaron de forma notable en octubre de 2008⁴. También pueden detectarse presiones proteccionistas en las declaraciones realizadas por destacados responsables de formular las políticas, así como en los resultados de encuestas. Sin embargo, al evaluar las tendencias mundiales del proteccionismo, es importante distinguir entre las medidas proteccionistas reales (incluidas las barreras arancelarias y no arancelarias) y las presiones proteccionistas, que pueden medirse indirectamente mediante encuestas y otros indicadores. Las presiones proteccionistas surgen, en concreto, de la economía política de la liberalización comercial y del proteccionismo: mientras que el exceso de consumo resultante de la liberalización se extiende a un gran número de agentes económicos, los costes asociados a la misma se concentran en unos pocos agentes, quienes entonces pueden pasar a fomentar el proteccionismo de forma muy activa⁵.

En este artículo se describen, en primer lugar, los efectos económicos del proteccionismo, examinando determinados estudios sobre la materia y presentando resultados de simulaciones de modelos (sección 2). Posteriormente, desde una pers-

Gráfico 1 Comercio mundial en porcentaje del producto económico mundial

(en porcentaje)



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, octubre de 2008.
Notas: Comercio se refiere a la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios. Los datos correspondientes a 2008 se han estimado.

pectiva a medio plazo, se evalúa la evolución que han registrado en el pasado las medidas proteccionistas en el mundo, incluidas las barreras arancelarias y no arancelarias (sección 3). Por último, se analiza la evolución reciente de las presiones proteccionistas (sección 4). La principal conclusión es que aunque hasta la fecha no existe una evidencia concluyente de que estén aumentando las medidas proteccionistas reales, hay indicios de que las presiones proteccionistas son cada vez mayores en algunas regiones del mundo. Dado que un aumento del proteccionismo generaría una gran pérdida de bienestar, es necesario redoblar la vigilancia para resistir las presiones proteccionistas en todo el mundo.

3 Otros factores contribuyeron al aumento de los flujos del comercio mundial, como el avance en las técnicas de transporte. Para un análisis más general de la globalización, véase, en particular, el artículo titulado «Globalización, comercio y macroeconomía de la zona del euro» del Boletín Mensual de enero de 2008. Se puede consultar información adicional sobre los flujos del comercio mundial en di Mauro, F. y K. Forster (2008), «Globalisation and the competitiveness of the euro area», Occasional Paper n.º 97, BCE, y en di Mauro, F. y R. Anderton (2007), «The external dimension of the euro area», Cambridge University Press.

4 Esta evolución se confirma, en concreto, cuando se utiliza el motor de búsqueda Factiva. Hay que tener en cuenta las dos limitaciones siguientes: que el número de entradas Factiva es muy volátil en el tiempo y que este indicador simple no distingue entre los informes que describen el proteccionismo desde una perspectiva positiva y los que lo hacen desde un ángulo negativo.

5 Véase, por ejemplo, Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*.

2 EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL PROTECCIONISMO

EL PROTECCIONISMO COMERCIAL

El proteccionismo supone costes considerables a largo plazo. La defensa del libre comercio ya fue planteada en el siglo XIX por economistas clásicos como David Ricardo, que se centró en el concepto de ventaja comparativa. Utilizando una representación simplificada de dos economías con dos sectores cada una, Ricardo demostró que ambos países salían beneficiados si cada uno de ellos se especializaba y operaba en el sector en el que tenía una ventaja comparativa (es decir, mayor productividad)⁶.

Desde la trascendental obra de Ricardo, las técnicas económicas han avanzado considerablemente y en muchos estudios se ha investigado la relación entre la liberalización comercial y el crecimiento. Como es de esperar, dada la complejidad de la cuestión, los distintos estudios existentes reflejan una magnitud diferente del impacto económico del proteccionismo en comparación con el libre comercio⁷. En resumen, aunque en un análisis crítico de la literatura realizado por Rodríguez y Rodrik (2008)⁸ se sostiene que los resultados de la literatura empírica no son robustos ante una serie de pruebas, la conclusión principal sigue siendo que la imposición de aranceles no aumenta el nivel de bienestar o, alternativamente, que la liberalización del comercio fomenta el crecimiento (lo cual implica que su retraso constituye un coste de oportunidad para la economía mundial). Esta conclusión se pone de manifiesto mediante un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico (DSGE, en sus siglas en inglés) desarrollado en el BCE. Este modelo facilita una valoración cuantitativa de las repercusiones negativas de un posible resurgimiento del proteccionismo para la economía mundial, como se analiza en el recuadro 1. Otro estudio, descrito en la edición de septiembre de 2002 de *Perspectivas de la Economía Mundial del FMI*⁹, se centra en el comercio agrícola e identifica tres efectos principales. En primer lugar, el proteccionismo comercial impone unos costes directos, en términos de bienestar, considerables sobre los consumidores (porque los aranceles suben los precios) y los con-

tribuyentes (ya que las subvenciones pueden financiarse con impuestos más elevados). En segundo lugar, reduce la eficiencia en el uso y la asignación de recursos dentro de la economía (bajo el proteccionismo, los productores internos pueden especializarse en bienes y servicios en los que no son competitivos o con respecto a los cuales no poseen una ventaja comparativa). En tercer lugar, el proteccionismo puede generar dificultades presupuestarias y con la balanza de pagos en países en los que los gobiernos no intervienen (en concreto, los países exportadores de materias primas pueden verse afectados significativamente por las medidas proteccionistas de otros países; la reciente crisis en los precios de los alimentos puso de manifiesto la importancia de este aspecto). En conjunto, los resultados presentados en este estudio sugieren que la renta mundial aumentaría en torno a 128 mm de dólares estadounidenses (el equivalente a más del 0,4% del PIB mundial) si todos los países eliminaran la protección agrícola.

Además de los beneficios estáticos derivados de la liberalización, también se generan beneficios dinámicos, que son más difíciles de medir y que podrían ser mucho mayores. Estos beneficios son los cambios a largo plazo que se producen tras la liberalización del comercio, como por ejemplo, en con-

6 Véase Ricardo, D. (1817), *Principles of Political Economy and Taxation*. Ricardo se opuso al proteccionismo a principios del siglo XIX en Gran Bretaña y, en concreto, a las «Leyes del Grano», que impusieron aranceles sobre los productos agrícolas entre 1815 y 1846.

7 La literatura económica sobre este tema es demasiado amplia como para enumerarla aquí. Un artículo monográfico publicado en «The Economic Journal» se centra en la relación entre la liberalización del comercio y el crecimiento en los países en desarrollo. Véase, en concreto, el capítulo introductorio de A. Santos-Paulino y A. P. Thirlwall (*The Economic Journal*, vol 114, febrero de 2004, pp. F1-F3), así como el primer artículo, elaborado por A. Winters, titulado «Trade Liberalisation and Economic Performance: an Overview», pp. F5-F21. En relación con la evaluación de los beneficios esperados de la ronda de Doha, los resultados dependen, obviamente, de los acuerdos del paquete final. Véase Decreux, Y. y L. Fontagné (2006), «A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda», Working Paper n.º 2006-10, mayo, CEPPI, que contiene una evaluación basada en un modelo de equilibrio general computable. En este artículo también se aborda la importante cuestión de la liberalización del comercio de servicios.

8 Rodríguez, F. y D. Rodrik (2000), «Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», en Bernanke, B. y K. Rogoff, eds., *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, Cambridge.

9 FMI (2002), «Comercio y Finanzas», *Perspectivas de la Economía Mundial*, septiembre.

creto, unas tasas de crecimiento de la productividad más elevadas, como consecuencia de la adopción de nuevas tecnologías. En este artículo no hay espacio para profundizar en estos aspectos. El lector que esté interesado encontrará referencias en el artículo de Perspectivas de la Economía Mundial citado anteriormente. Por último, la liberalización del comercio también puede aportar beneficios distintos de los que se han esperado tradicionalmente. Por ejemplo, los acuerdos comerciales pueden ayudar a resolver problemas de credibilidad de los gobiernos así como reducir la incertidumbre. También pueden ayudar a los gobiernos de países pequeños a señalar la buena situación de su economía interna al resto del mundo, en la medida en que las economías competitivas estarán particularmente deseosas de abrirse al comercio internacional (véase, por ejemplo, Fernández, 1997)¹⁰.

También se han llevado a cabo trabajos sobre los efectos de la nueva introducción de barreras comerciales. En su estudio realizado en 2005 sobre los desequilibrios mundiales, basado en el Modelo de Economía Mundial (GEM, en sus siglas en inglés), el FMI¹¹ simuló el impacto del aumento de los aranceles comerciales en todas las regiones del mundo dentro de su escenario de corrección desordenada. Los resultados del modelo señalaban un impacto a la baja muy considerable sobre el crecimiento del PIB real en todos los países, pasando la economía

estadounidense a estar casi en recesión durante un año. Este impacto negativo sobre el crecimiento se debe, en gran medida, a la respuesta modelizada de la política monetaria, que se presupone que se endurece notablemente en respuesta a la presión al alza sobre los precios derivada de la subida de los aranceles. Más recientemente, en un documento del Banco de la Reserva Federal de Nueva York elaborado por Faruquee y otros autores (2006)¹², también basado en el GEM del FMI, se investigó el impacto de las barreras comerciales con mayor profundidad. Una de las conclusiones principales fue que, si se aumentaran los aranceles de importación simultáneamente en todos los países, se vería perjudicado el crecimiento económico mundial y apenas se ayudaría a reequilibrar las posiciones por cuenta corriente. Un último punto que debe señalarse en relación con la evaluación de la liberalización comercial es que diversos estudios concluyen que el impacto en el crecimiento de un nuevo recorte de los aranceles sería reducido, en parte porque los aranceles ya han disminuido significativamente y casi no tienen margen para seguir bajando.

10 Fernández, R. (1997), «Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-traditional Gains from RTAs», Discussion Paper n.º 1634, CEPR.

11 FMI (2005) «¿Cómo se ajustarán los desequilibrios mundiales?», *Perspectivas de la Economía Mundial*, Apéndice 1.2, septiembre.

12 Faruquee, H., D. Laxton, D. Muir y P. Pesenti (2006), «Would Protectionism Defuse Global Imbalances and Spur Economic Activity? A Scenario Analysis», Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Staff Report n.º 268, diciembre.

Recuadro I

EFFECTOS MACROECONÓMICOS DEL PROTECCIONISMO: ANÁLISIS DE ESCENARIOS UTILIZANDO LA VERSIÓN MULTIPAÍS DEL NUEVO MODELO DEL BCE PARA EL CONJUNTO DE LA ZONA DEL EURO

En los últimos años, la aparición de considerables superávits comerciales en las economías emergentes de Asia (Asia emergente) y en los países exportadores de petróleo, junto con los elevados déficits por cuenta corriente de países como Estados Unidos, ha suscitado un vivo debate en los círculos políticos. El aumento de los desequilibrios externos ha favorecido, entre otras cosas, un clima proteccionista en determinados países. Según algunos observadores, parece que las medidas proteccionistas han sido una fórmula atractiva para hacer frente a los desequilibrios internos y externos. Sin embargo, su efectividad para reducir los desequilibrios mundiales es objeto de controversia.

Para facilitar el debate, resulta útil proporcionar una valoración cuantitativa de las implicaciones de un posible resurgimiento del proteccionismo para la economía mundial. En el resto del recuadro se analizan los efectos macroeconómicos de un aumento de las medidas proteccionistas, utilizando la

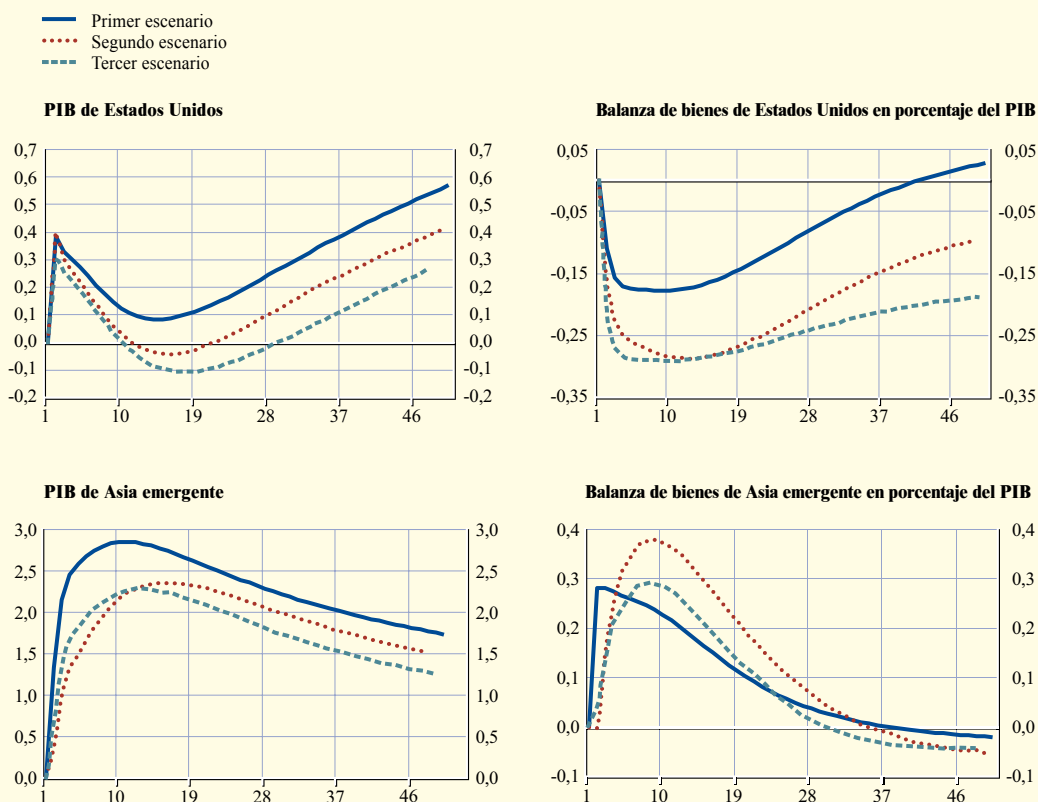
versión multipaís del Nuevo Modelo para el Conjunto de la Zona del Euro (MCNAWM, en sus siglas en inglés)¹, del BCE.

Se analizan tres escenarios diferentes. El primero es un escenario base que se construye para replicar la correlación observada entre el crecimiento del PIB y la balanza de bienes en Estados Unidos y Asia emergente. En este escenario, los desequilibrios mundiales se generan por perturbaciones temporales en la productividad del sector de bienes comerciables de Asia emergente y un aumento permanente de la productividad del sector de bienes no comerciables de Estados Unidos. Al tratarse de un escenario claramente estilizado, puede recoger la correlación positiva entre el crecimiento del PIB y la balanza de bienes en Asia emergente, y la correlación negativa de estas variables en Estados Unidos. En el segundo escenario se modifica el escenario base para incluir la imposición no prevista de un arancel de importación del 5% sobre los bienes procedentes de Asia emergente en Estados Unidos. En el tercer escenario, denominado escenario de «guerra comercial», se evalúan los efectos

1 Para obtener más detalles del MCNAWM, véase Jacquinot, P. y R. Straub (2008), "Globalisation and the euro area: simulation based analysis using the new Area wide model", Working paper n.º 907, BCE. El MCNAWM es un modelo de economía abierta con fundamentos microeconómicos, que consta de un bloque de «cuatro países» (zona del euro, Estados Unidos, economías emergentes de Asia y un bloque de «otros países») y se parametriza para igualar los ratios macroeconómicos de las economías correspondientes.

Efectos macroeconómicos del proteccionismo: análisis de escenarios utilizando el MCNAWM

(funciones de respuesta a impulsos en porcentaje del PIB; trimestres después de la perturbación)



Fuente: BCE.

de la introducción simultánea de aranceles de importación en Estados Unidos y en Asia emergente sobre los flujos de comercio bilateral. Los resultados se presentan en el gráfico.

El mensaje principal del análisis es que es poco probable que la imposición de aranceles de importación mitigue el aumento de los desequilibrios externos, pero sí tiene efectos negativos en el crecimiento del PIB a medio plazo. Al dar un posible impulso a la demanda de bienes internos, la imposición de aranceles puede generar un efecto de cambio en el gasto, disminuyendo la cantidad de importaciones procedentes de la economía extranjera afectada. Sin embargo, la imposición de aranceles sobre bienes procedentes de un país no puede reducir el aumento del desequilibrio externo global mientras los factores determinantes fundamentales del desequilibrio permanezcan. De hecho, imponer aranceles puede ayudar a disminuir los desequilibrios bilaterales con respecto a determinadas contrapartes a costa de incrementar otros superávit/déficit bilaterales. Esta afirmación se confirma con el ejercicio de simulación presentado en el gráfico. También debe señalarse que los aranceles de importación tienen un impacto negativo en el PIB, tanto en las economías emergentes de Asia como en Estados Unidos, en comparación con el escenario de referencia. El impacto negativo de las medidas proteccionistas sobre el crecimiento del PIB se agudiza, como es de esperar, en un escenario de guerra comercial.

EL PROTECCIONISMO FINANCIERO

También se han realizado estudios económicos sobre los efectos de la liberalización financiera. En este caso, el debate ha resultado ser más controvertido, especialmente tras la crisis asiática de la década de los noventa. Las posibles ventajas de la liberalización financiera pueden proceder de dos canales principales. En primer lugar, la liberalización financiera puede tener un impacto positivo en la inversión y el crecimiento internos si el entorno es favorable (es decir, instituciones sólidas, política macroeconómica adecuada, mercados financieros profundos, y regulación y supervisión del sector financiero de alta calidad). En determinadas condiciones, la inversión extranjera puede facilitar la difusión de nuevas tecnologías y estimular el crecimiento (véase Borensztein et al., 1998¹³). En segundo lugar, la liberalización financiera puede desempeñar un papel catalizador importante a la hora de mejorar las instituciones, reforzar las prácticas de buen gobierno y consolidar la disciplina macroeconómica, como sugieren Kose et al. (2006)¹⁴. Además, se ha señalado que la circulación transfronteriza de capitales no es necesariamente un factor impulsor de crisis financieras en los países en desarrollo. Por ejemplo, Edwards (2005)¹⁵ no encuentra ninguna evidencia sistemática de que los países con una movilidad de capita-

les mayor tiendan a tener una incidencia de crisis más elevada, o una probabilidad mayor de sufrir crisis, que los países con una movilidad menor.

A pesar de ello, la literatura empírica ha arrojado evidencia dispar sobre la relación existente entre unos flujos de capital más libres y el desarrollo económico. En un estudio llevado a cabo por Prasad, Rajan y Subramanian (2006)¹⁶ se encuentran evidencias de la paradoja de que la apertura financiera y el crecimiento están correlacionados positivamente en economías maduras, pero negativamente en países en desarrollo. Son varias las explicaciones que se han dado en relación con esta paradoja. Una de las más importantes es, posiblemente, que abrirse al capital extranjero es beneficioso en la medida en que un país funcione suficientemente bien en términos de factores como derechos de propiedad, exigibilidad de los contratos, escasa corrupción y ausencia de medidas de expropiación. De lo contrario, según argumentan

13 Borensztein, E., J. De Gregorio y J.-W. Lee (1998), «How Does Foreign Direct Investment Affect Growth?», *Journal of International Economics*, 45 (junio), pp. 116-35.

14 Kose, M. A., E. Prasad, K. Rogoff y S.-J. Wei (2006), «Financial Globalization: A Reappraisal», Documento de Trabajo n.º 06/189, FMI.

15 Edwards, S. (2005), «Capital controls, sudden stops and current account reversals», Working Paper n.º 11170, NBER.

16 Prasad, E., R. Rajan y A. Subramanian (2006), «Foreign Capital and Economic Growth», FMI, agosto, y Working Paper n.º 13619, NBER.

Rodrik y Subramanian (2008)¹⁷, el aumento de la apertura financiera como consecuencia de la liberalización de la cuenta financiera sólo impulsaría el consumo, mientras que su efecto en la inversión y el crecimiento internos podría ser negativo.

Una dificultad que surge al evaluar los efectos económicos de la liberalización de la cuenta financiera es el hecho de que estos efectos pueden variar con el tiempo. En concreto, los países que liberalizan suelen ganar en el período inmediatamente posterior a la liberalización de la cuenta de capital, pero no siempre registran un crecimiento más elevado, o pueden incluso experimentar un retroceso temporal del crecimiento, a largo plazo¹⁸. Se ha descubierto que la calidad de las instituciones internas, el volumen de los flujos de entrada de inversión directa extranjera y la secuencia del proceso de liberalización son factores importantes que determinan las repercusiones a más largo plazo. Para concluir, aunque la magnitud de los efectos puede cambiar dependiendo de la metodología, la literatura parece señalar que la liberalización financiera aumenta de forma importante el nivel de bienestar a largo plazo, especialmente si se programa adecuadamente la secuencia de las reformas.

3 EVALUACIÓN DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES DEL PROTECCIONISMO: ALGUNOS INDICADORES

Las barreras al comercio de bienes y servicios pueden dividirse en dos grandes categorías: cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras se incluyen, principalmente, los aranceles, pero también las cuotas de importación y las limitaciones a la misma, las subvenciones y los controles de cambios. Estas barreras son relativamente fáciles de medir, en parte porque, por lo general, se anuncian públicamente. Las barreras cualitativas son más difíciles de detectar. Consisten en políticas y regulaciones públicas que obstaculizan, directa o indirectamente, el libre comercio. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la política de competencia, la política industrial, el tratamiento discriminatorio hacia el capital extranjero, la valoración y clasificación aduanera, las normas industriales y las normas de calidad. Dado que la evaluación de las

tendencias mundiales del proteccionismo depende de las medidas que se consideren, en el resto de la sección 3 se examinan las medidas arancelarias y no arancelarias por separado.

MEDIDAS ARANCELARIAS

Los aranceles de importación medios sobre los bienes manufacturados han disminuido en los últimos años. La evaluación de los aranceles depende de los productos que se consideren y de la metodología empleada. Un indicador importante son los aranceles publicados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), según los cuales, los aranceles cayeron en el período 1990-2006 tanto en las principales economías avanzadas (Estados Unidos, la UE y Japón), según muestra el panel A del gráfico 2, como en las grandes economías emergentes, como Brasil, Rusia, India y China (conocidas generalmente como los países «BRIC»)¹⁹, según muestra el panel B del gráfico 2²⁰. Los aranceles siguen siendo notablemente más elevados en las economías emergentes, pero la brecha entre las economías avanzadas y las emergentes se ha ido reduciendo con el tiempo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta el hecho de que los mercados emergentes han ganado cuota de mercado desde 1990. Por ejemplo, los países BRIC representaban alrededor del 5% del comercio mundial en 1990, frente a casi el 14% en la actualidad, y la contrapartida de este aumento es una caída de la cuota de mercado de las economías avanzadas. Por tanto, el crecimiento de la cuota de mercado de

17 Rodrik, D. y A. Subramanian (2008), «Why Did Financial Globalisation Disappoint?», marzo, mimeo. http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Why_Did_FG_Disappoint_March_24_2008.pdf

18 Véase Bussière, M. y M. Fratzscher (2008), «Financial Openness and Growth: Short-run Gain, Long-run Pain?», *Review of International Economics*, vol. 16(1), pp. 69-95.

19 El concepto (junto con el acrónimo) fue introducido por la entidad Goldman Sachs a principios de la década actual. Estos países resultan útiles si se consideran en su conjunto, dada su gran dimensión económica y demográfica, su importancia sistémica y su acusado crecimiento.

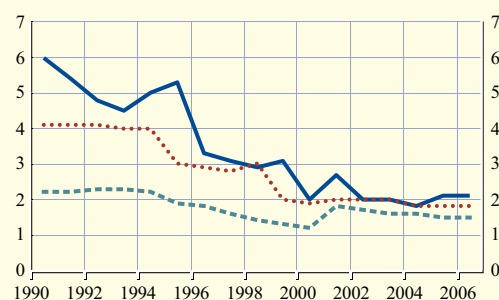
20 Para un análisis metodológico, véase Bouët, A., Y. Decieux, L. Fontagné, S. Jean y D. Laborde (2008), «Assessing Applied Protection across the World», *Review of International Economics*, 16(5), pp. 850-863.

Gráfico 2 Aranceles medios sobre los bienes manufacturados importados

(en porcentaje)

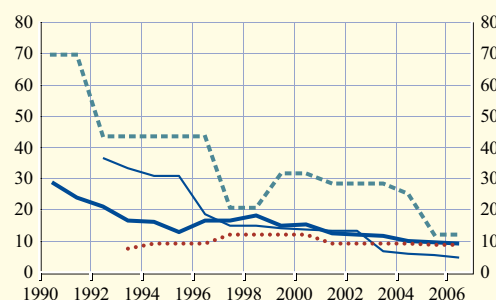
Panel A: Economías avanzadas seleccionadas

— UE
 Estados Unidos
 - - - Japón



Panel B: Economías emergentes seleccionadas

— Brasil
 Rusia
 - - - India
 — China



Fuentes: UNCTAD y cálculos del BCE.

los BRIC, cuyos aranceles son más elevados, puede aumentar el proteccionismo percibido.

Los avances en la reducción de aranceles han sido considerablemente dispares entre unos sectores y otros, y la evolución de los aranceles medios puede ocultar diferencias significativas en el tratamiento de productos concretos. El descenso de la media puede inducir a engaño si los países mantienen aranceles muy elevados sobre determinados

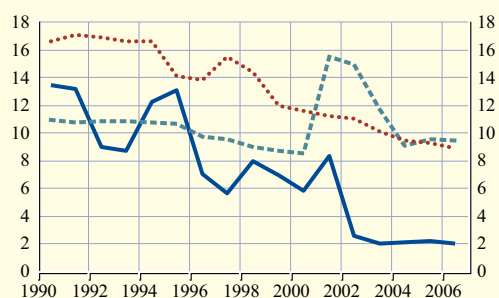
productos estratégicos. La distribución de los aranceles entre países se caracteriza por una diferencia importante entre las economías emergentes, donde alrededor del 60% de los aranceles son superiores al 10%, y las economías avanzadas, donde esta proporción es inferior al 20% (véase gráfico 3). Aunque las economías emergentes han reducido los niveles medios de los aranceles, todavía aplican aranceles elevados a la mayoría de los bienes manufacturados.

Gráfico 3 Porcentaje de bienes manufacturados sujetos a aranceles superiores al 10%

(en porcentaje)

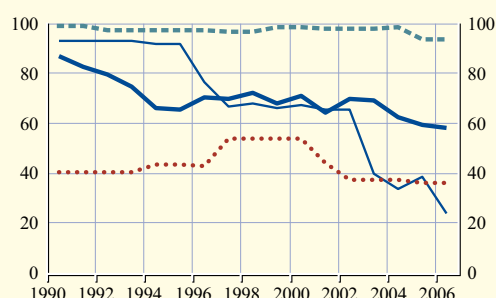
Panel A: Economías avanzadas seleccionadas

— UE
 Estados Unidos
 - - - Japón



Panel B: Economías emergentes seleccionadas

— Brasil
 Rusia
 - - - India
 — China



Fuentes: UNCTAD, Handbook of Statistics, 2008, y cálculos del BCE.

MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Los aranceles sólo ofrecen una indicación muy parcial del grado de proteccionismo. Es poco probable que los países aumenten los aranceles en cantidades importantes, ya que tienen un límite máximo establecido en acuerdos internacionales celebrados en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es más probable que las medidas proteccionistas revistan la forma de medidas no arancelarias, cuya cuantificación resulta más difícil. Entre estas barreras se encuentran las subvenciones a la exportación, que, en teoría, deberían ser fáciles de cuantificar. Pero las subvenciones también pueden adoptar formas muy indirectas (como financiación de programas de investigación para aumentar la productividad). Otra posibilidad es que estén destinadas a apoyar a los productores locales frente a los competidores extranjeros. Aunque esta cuestión es importante, es demasiado amplia como para abordarla de lleno en este artículo²¹, que se centra más bien en datos de encuestas que facilitan una evaluación general de las barreras no arancelarias.

Dado que las medidas no arancelarias incluyen diversas políticas y regulaciones públicas que no

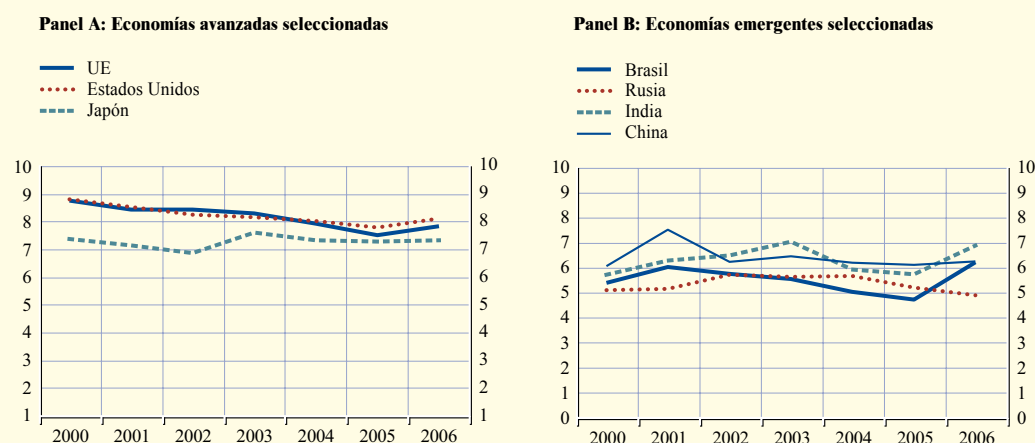
pueden cuantificarse directamente, los datos oficiales sobre este tipo de barreras son muy escasos y se limitan, principalmente, a comparaciones entre países en un momento dado del tiempo, lo cual no permite evaluar las tendencias a lo largo del mismo²². Algunas instituciones privadas ofrecen índices cuantificados, basados en encuestas, como las calificaciones desarrolladas por el Fraser Institute. Aunque estas medidas están sujetas a matizaciones, constituyen aproximaciones útiles para valorar las barreras no arancelarias.

Los indicadores proporcionados por el Fraser Institute sugieren que las barreras no arancelarias se han mantenido estables por lo general, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, desde principios de la década actual (véase gráfico 4). Es-

21 Puede consultarse información útil sobre este tema en la dirección de la OMC en Internet; véase http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm. Para más información y referencias, véase también Anderson, K. (2004), «Subsidies and Trade Barriers», Centro de Estudios Económicos Internacionales, School of Economics, University of Adelaide.

22 En los últimos años, por ejemplo, la OCDE ha emprendido estudios detallados sobre las barreras comerciales relativas al tiempo y la logística. Véase, por ejemplo, Kyvik Nordås, H. (2006), «Time as a Trade Barrier: Implications for Low Income Countries», Estudios Económicos, n.º 42, 2006/1, OCDE.

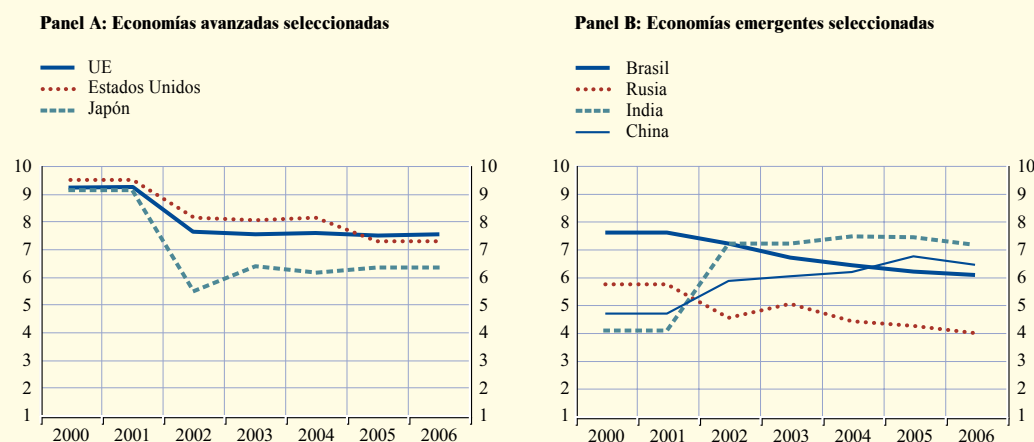
Gráfico 4 Índice de las barreras regulatorias al comercio



Fuentes: Fraser Institute y cálculos del BCE.

Notas: Para obtener información detallada sobre estos índices, véase «Economic Freedom of the World 2008 Annual Report», <http://freetheworld.com/release.html>. Un aumento del índice indica menos barreras comerciales. Los valores facilitados para la UE se calcularon como media ponderada de los 27 Estados miembros, utilizando ponderaciones del PIB convertidas a la misma moneda usando la paridad de poder adquisitivo. Por tanto, no son comparables directamente con los de Estados Unidos y Japón.

Gráfico 5 Índice de restricciones a los mercados de capitales extranjeros



Fuentes: Fraser Institute y cálculos del BCE.

Notas. Para obtener información detallada sobre estos índices, véase «Economic Freedom of the World 2008 Annual Report», <http://free-the-world.com/release.html>. Un aumento del índice indica menos restricciones a los mercados de capitales. Véase también la última nota del gráfico 4.

tos indicadores constituyen una aproximación a las barreras a la importación que no están relacionadas con los precios ni con la cantidad, proporcionando una medida resumida de las barreras ocultas a la importación que oscila entre 0 y 10, donde un valor más alto representa un grado mayor de libertad comercial.

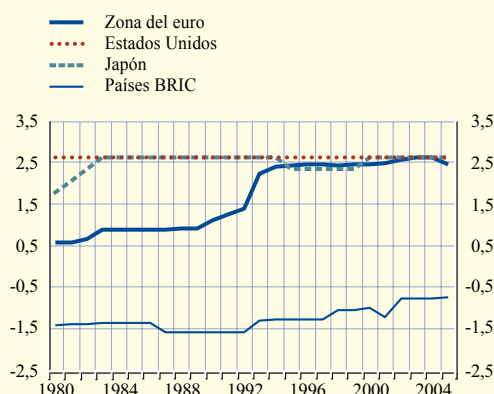
LOS FLUJOS DE FINANCIACIÓN

Dada la importancia de los flujos de financiación para la economía mundial, el proteccionismo en relación con los flujos de capital transfronterizos puede ser tan significativo como el proteccionismo comercial. Una forma tradicional de medir el proteccionismo financiero consiste en medir las restricciones legales sobre los flujos de capital transfronterizos como, por ejemplo, los controles sobre las entradas y salidas de capitales, los controles sobre las cantidades y los precios, y las restricciones sobre las tenencias de participaciones extranjeras. La literatura distingue entre las medidas por derecho (de jure) y las medidas de hecho (de facto) (véase, por ejemplo, Kose et al., 2006). Las primeras utilizan descripciones narrativas para ofrecer una medida cuantitativa de la apertura financiera, basándose en informes

concretos del FMI²³. Las segundas incluyen medidas de integración financiera basadas en el precio y en la cantidad y residen en la idea de que, independientemente del volumen y de la dirección de los flujos, la plena integración de los mercados de capitales debería reflejarse en precios comunes para instrumentos financieros similares entre fronteras nacionales. Diversos documentos han propuesto estas medidas; véanse en particular Chinn e Ito (2005), Quinn (2003), Mody y Murshid (2005), Miniane (2004) y Edwards (2005)²⁴. Estos dos tipos de medidas no siempre arrojan el mismo resultado, porque las restricciones legales no siempre se aplican en la práctica (en cuyo caso, las medidas por derecho son más restrictivas que las medidas de hecho) o porque los agentes pueden decidir no invertir en un país determinado, aun cuando se les ha conce-

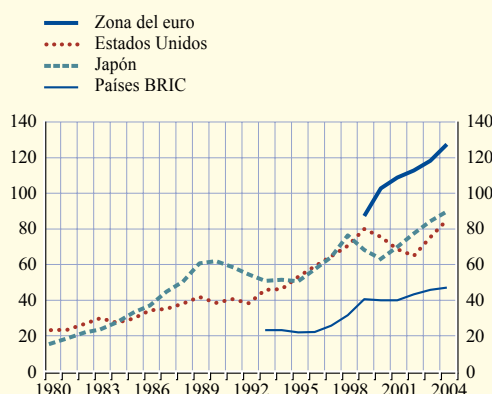
23 Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, FMI.

24 Chinn, M. D. y H. Ito (2005), «What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions», Working Paper n.º 11370, NBER; Quinn, D. (2003), «Capital Account Liberalization and Financial Globalization, 1980-1990», *International Journal of Finance and Economics* 8 (3), pp. 189-204; Miniane, J. (2004), «A new set of measures on capital account restrictions», Staff Papers 51(2), pp. 276-308, FMI; y Mody, A. y A. P. Murshid (2005), «Growing up with capital flows», *Journal of International Economics*, 65, pp. 249-266.

Gráfico 6 Índice de apertura de la cuenta de capital

Fuentes: Chinn e Ito, 2005, y cálculos del BCE.

Notas: Un aumento del índice indica menos restricciones a los mercados de capitales. Los valores facilitados para la zona del euro y los países BRIC se calcularon como media ponderada de cada uno de los países, utilizando ponderaciones del PIB convertidas a la misma moneda usando la paridad de poder adquisitivo. Por tanto, no son comparables directamente con los de Estados Unidos y Japón. A efectos del cálculo, la zona del euro está formada por Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Malta, Países Bajos, Austria y Portugal.

Gráfico 7 Activos exteriores totales en porcentaje del PIB

Fuente: Milesi-Ferretti, G.-M. y P. R. Lane (2006), «The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2004», Working Papers 06/69, FMI.

dido el derecho a hacerlo (en cuyo caso, las medidas de hecho serán más restrictivas). Por ejemplo, a pesar de los controles de capitales, China ha recibido importantes entradas de capital privado en los últimos años.

En cuanto a las medidas por derecho, en el presente contexto pueden utilizarse dos índices principales. El primero es un índice de acceso a los mercados de capitales para residentes y no residentes (véase gráfico 5). El segundo es el índice Chinn-Ito sobre el grado de apertura de la cuenta de capital (véase gráfico 6). Estos índices sugieren que las restricciones suelen ser mayores en las economías emergentes que en las avanzadas. Este resultado puede verse de forma más clara en el índice Chinn-Ito, que muestra una brecha más amplia entre las economías BRIC y las avanzadas. Sin embargo, parece que existe una heterogeneidad significativa entre las distintas economías emergentes (véase panel B del gráfico 5).

Volviendo a las medidas de hecho de apertura de la cuenta de capital, puede observarse, en concreto, un aumento considerable en el nivel de acti-

vos exteriores (brutos) expresados como porcentaje del PIB desde 1990 (véase gráfico 7; los pasivos brutos presentan un patrón similar). El cambio en los activos y pasivos no se corresponde completamente con la suma acumulada de flujos, debido a los efectos de valoración. Aunque la magnitud del incremento puede ser distinta en función de medidas alternativas, y a pesar de las diferencias entre países, se ha registrado una tendencia clara desde mediados de la década de los noventa hacia un aumento notable de los flujos de capital transfronterizos. Además, la liberalización financiera se ha producido a un ritmo rápido en determinadas regiones, especialmente en la zona del euro²⁵.

A modo de conclusión, puede afirmarse que no existe evidencia clara hasta la fecha, en función de las tendencias a largo plazo basadas en los datos disponibles, de que estén aumentando las medidas proteccionistas (en parte porque estos datos se publican con retardos significativos). Sin embargo, ello no significa que no estén creciendo

25 Véase «Financial integration in Europe», BCE, abril de 2008.

las presiones proteccionistas. Las medidas citadas deben complementarse con otros indicadores indirectos.

4 EVALUACIÓN DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES DE LAS PRESIONES PROTECCIONISTAS

Las medidas indirectas del proteccionismo son más difíciles de cuantificar, pero pueden evaluarse considerando una serie de indicadores, entre los que se incluyen los retrasos en las negociaciones comerciales multilaterales, el número de diferencias comerciales presentadas ante la OMC, la proliferación de acuerdos de libre comercio y datos de encuestas informales.

NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

Un factor importante que sugiere un aumento de las presiones proteccionistas en el mundo es el hecho de que las negociaciones comerciales multilaterales no hayan avanzado según lo previsto y hayan generado notables desacuerdos entre los principales socios comerciales del mundo. En julio de 2006, se suspendió por tiempo indefinido la ronda de negociaciones comerciales de la OMC de Doha. Aunque las negociaciones se reanudaron, volvieron a interrumpirse en julio de 2008. A principios de 2009, sigue sin estar claro si las partes se acercarán a las concesiones previstas originalmente como principio de acuerdo (véase el recuadro 2 para obtener más detalles).

Recuadro 2

LA RONDA DE DOHA

Desde la Segunda Guerra Mundial los esfuerzos por liberalizar el comercio mundial han sido continuos. Inicialmente, las negociaciones se celebraron en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Desde 1947, siete rondas de negociaciones, generalmente difíciles, dieron como resultado la progresiva supresión de los aranceles. La última ronda, la ronda Uruguay (1986-1994), extendió la liberalización del comercio a nuevas áreas, como los derechos de propiedad intelectual, los servicios, el capital y la agricultura. Además, durante esta ronda se acordó la creación de la OMC. Mientras que el GATT era, en sentido estricto, un conjunto de normas sobre comercio, la OMC es una organización internacional que supervisa el comercio mundial y fomenta su liberalización.

La primera conferencia de ministros de comercio de la OMC se celebró en Singapur en 1996. En ella se identificaron cuatro temas principales, los «temas de Singapur», sobre los que debían centrarse las negociaciones: normas sobre inversión, política de competencia, transparencia de la contratación pública y simplificación de los procedimientos comerciales. La intención era iniciar una nueva ronda de negociaciones del «milenio» en Seattle en 1999, pero la reunión terminó en fracaso.

Por tanto, la ronda de Doha es la primera ronda de comercio multilateral desde la creación de la OMC. Se inició en Doha, Qatar, en noviembre de 2001. Su objetivo es integrar a los países en desarrollo en el sistema de comercio mundial. Las negociaciones giran en torno a tres temas: a) reducir los aranceles agrícolas de la UE; b) reducir las subvenciones agropecuarias en Estados Unidos, y c) mejorar el acceso (por ejemplo, recortando los aranceles) de productos industriales y servicios a los mercados de los principales países en desarrollo.

Durante mucho tiempo, la UE y Estados Unidos fueron los principales participantes en las negociaciones sobre comercio internacional, debido a su fortaleza económica y a sus grandes cuotas del

comercio mundial. No obstante, en los últimos años su influencia se ha debilitado ante el creciente peso económico de los mercados emergentes, que unieron sus fuerzas en el transcurso de las conversaciones de Doha. Un grupo de 20 países, con Brasil, India, China y Sudáfrica a la cabeza, ha desempeñado un papel cada vez más importante en las negociaciones, presionando en favor de la supresión de las subvenciones a la agricultura y de la reducción de los aranceles agrícolas en los países industrializados, y defendiendo, al mismo tiempo, los mecanismos de protección en los mercados emergentes. La UE está representada por la Comisión Europea en estas negociaciones comerciales. Durante las mismas, la Comisión consulta continuamente con un comité de autoridades comerciales nacionales de alto nivel, y cualquier acuerdo que se concluya debe ser adoptado por el Consejo de la UE. La UE ha participado activamente en la ronda de negociaciones de Doha y, en gran medida, ha configurado su agenda. Para lograr que las conversaciones concluyan con éxito, la UE ha ofrecido concesiones significativas relacionadas con una nueva apertura de sus mercados agrícolas.

Originalmente se preveía que la ronda de Doha terminara en enero de 2005, pero la primera reunión a nivel ministerial, celebrada en Cancún (2003), no culminó con éxito. Tampoco lo hizo la reunión ministerial que tuvo lugar en Hong Kong RAE (2005). Debido a la falta de avance, en julio de 2006 los países miembros decidieron suspender las negociaciones. En enero de 2007, los ministros de comercio de 30 países clave habían acordado reanudar las conversaciones. Sin embargo, los ministros de comercio del G-4 (Estados Unidos, la UE, Brasil e India) no fueron capaces de alcanzar un acuerdo en Postdam en junio de 2007, y la conferencia ministerial de la OMC prevista para diciembre de 2007 quedó cancelada. Finalmente se programó una nueva reunión ministerial que se celebraría en Ginebra en julio de 2008. No obstante, se suspendieron nuevamente las conversaciones.

La Agenda de Desarrollo de Doha abarcaba inicialmente doce temas (agricultura, productos industriales, servicios, propiedad intelectual, inversiones, competencia, contratación pública, facilitación del comercio, antidumping, subvenciones, acuerdos comerciales regionales, y comercio y medio ambiente). Sin embargo, ante la dificultad de las negociaciones, el mandato original se fue ajustando en el transcurso de las conversaciones. Dado que la reunión de Cancún terminó en punto muerto en relación con los temas de Singapur, tres de estos temas (inversiones, competencia y contratación pública) se eliminaron en 2004. De las nueve áreas restantes, las más importantes se refieren a concesiones y compromisos para aumentar el acceso de productos agrícolas, productos industriales y servicios a los mercados.

Durante las negociaciones de Ginebra, convergieron las posiciones en relación con la mayoría de los temas de la agenda. Sin embargo, no fue posible alcanzar un acuerdo sobre un mecanismo especial de salvaguarda que durante mucho tiempo había sido una exigencia clave de los países en desarrollo. Dicho mecanismo les permitiría subir los aranceles agrícolas temporalmente en caso de repuntes de las importaciones o de caídas de los precios, con el fin de proteger a los agricultores y ganaderos. Estados Unidos consideraba que el nivel de aumento de las importaciones propuesto para activar la aplicación de las salvaguardas era inaceptablemente bajo. Opinaba que las salvaguardas eran de difícil justificación, especialmente en el caso de algunas de las economías emergentes más grandes, como China e India, dada la evolución de su crecimiento y su importancia creciente en el comercio mundial. Este conflicto entre Estados Unidos y las economías emergentes desembocó en la suspensión de las negociaciones a finales de julio de 2008.

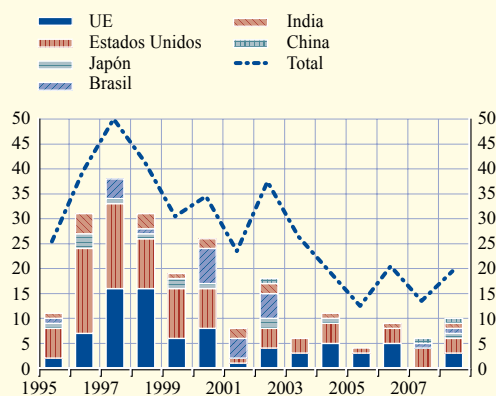
El fracaso de la reunión de Ginebra no significa necesariamente el fin de la ronda de Doha. En general, se tardó varios años en concluir las rondas de negociaciones anteriores, en las que también se produjeron muchas suspensiones. En la ronda actual, ninguna parte ha declarado hasta el momento que ya no desea negociar. Por el contrario, desde la ruptura de las negociaciones se han celebrado muchas reuniones políticas para encontrar posibles maneras de proseguir con la ronda. En septiembre de 2008 los negociadores reanudaron el trabajo en Ginebra, particularmente en relación con el mecanismo especial de salvaguarda y otras cuestiones pendientes, como las subvenciones al algodón. En noviembre de 2008, el G-20 declaró su intención de procurar alcanzar un acuerdo en 2008 sobre las modalidades que permitiera la culminación con éxito de la ronda de Doha. Sin embargo, dado que con posterioridad no se avanzó suficientemente, no se pudo convocar una reunión ministerial para concluir las negociaciones antes de que terminara el año.

La suspensión de las negociaciones puede considerarse como un revés importante para el sistema de comercio multilateral. En el contexto de un entorno económico mundial difícil, genera preocupación sobre la aparición de presiones proteccionistas. Además, dada la dificultad de conseguir avances a escala mundial, los responsables de formular las políticas pueden pasar a centrarse en alcanzar acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Ya existen muchos acuerdos de este tipo, por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés) entre Estados Unidos, Canadá y México. La UE también ha concluido numerosos acuerdos comerciales, entre los que se incluyen el Espacio Económico Europeo con Islandia, Liechtenstein y Noruega, acuerdos de asociación con muchos países (sobre todo en Europa suroriental y la región mediterránea) y un Acuerdo de Asociación Económica con los países del Caribe. También cabría esperar que los fracasos a escala multilateral fortalecieran en mayor medida los diálogos actuales entre la UE y países como Estados Unidos, Rusia y China, en relación con la cooperación comercial y económica.

Otro indicador indirecto de las presiones proteccionistas, también relacionado con las negociaciones comerciales multilaterales, puede ser el número de diferencias presentadas ante la OMC desde 1995 (véase gráfico 8). Una limitación importante de esta medida es que puede interpretarse de dos formas: un aumento de las diferencias podría revelar un incremento de las presiones proteccionistas, pero también una mayor confianza en el respaldo jurídico proporcionado por la OMC. Es destacable que en los dos años siguientes al establecimiento de la OMC, el número de casos por año se elevó hasta 50; sin embargo, este período podría ser interpretado como una fase de aprendizaje. Posteriormente, el número de diferencias experimentó una tendencia a la baja, excepto por una punta registrada en 2002, con alrededor de 37 casos presentados (de los cuales, cuatro por la UE, cuatro por Estados Unidos y ocho por los países BRIC). En los últi-

Gráfico 8 Número de diferencias presentadas ante la OMC

(por reclamante)

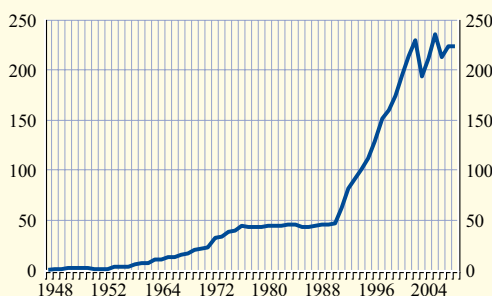


Fuente: OMC.

Nota: Las diferencias se clasifican por año de presentación.

Gráfico 9 Número de acuerdos comerciales regionales

(datos acumulados en el tiempo)



Fuente: OMC.

Nota: Los acuerdos se clasifican por año de entrada en vigor.

Cuadro 1 Apoyo a la globalización en determinadas regiones del mundo

(porcentaje de respuestas positivas a la pregunta «¿Es bueno el comercio con otros países?»)

	2002	2007	Variación
Estados Unidos	78%	59%	-19
UE ¹⁾	87%	77%	-9
Latinoamérica ²⁾	76%	76%	0
Asia ³⁾	84%	83%	-1
África ⁴⁾	91%	87%	-3

Fuentes: The Pew Global Attitudes Project (2007) y cálculos del BCE.
Nota: Pueden producirse discrepancias debido al redondeo.

1) Media aritmética de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

2) Media aritmética de Argentina, Bolivia, México, Brasil, Perú y Venezuela.

3) Media aritmética de Bangladesh, Pakistán, China, India, Japón, Corea e Indonesia.

4) Media aritmética de Kenia, Ghana, Tanzania, Sudáfrica, Costa de Marfil, Nigeria y Uganda.

mos años, el número de diferencias ha sido inferior al nivel de 1995, a pesar de los incrementos experimentados en 2006 y 2008.

Otra medida indirecta de las presiones proteccionistas es la proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR) a lo largo del tiempo (véase gráfico 9). Aunque estos acuerdos fomentan el libre comercio, lo hacen a escala regional o bilateral, más que mundial y, por tanto, pueden considerarse o bien como un camino alternativo hacia el libre comercio o bien como un obstáculo al mismo (véanse, por ejemplo, Limao, 2006, y Limao y Karacavaoli, 2008, para conocer los análisis más recientes²⁶). Por consiguiente, esta medida debería interpretarse con cautela, porque la literatura permanece dividida en lo que respecta al efecto de los ACR y, en concreto, a si complementan o sustituyen el proceso liderado por la OMC (véase, por ejemplo, Baldwin, 2006²⁷, un defensor de la tesis de que los ACR pueden considerarse como elementos clave de la globalización).

EVIDENCIA PROCEDENTE DE LOS DATOS DE ENCUESTAS

Pasando ahora a la evidencia procedente de los datos de encuestas, la globalización se percibe de forma diferente en función de los países y los segmentos de población. Los datos de las encuestas son útiles para medir las tendencias de la opinión general relativa al proteccionismo, pero hay que recor-

dar que las encuestas se llevan a cabo empleando una pequeña muestra de población y que contienen preguntas muy concretas. Sin embargo, facilitan un indicador útil de la percepción general sobre la globalización. Algunas encuestas²⁸ muestran que el apoyo a la globalización del comercio está cayendo significativamente en la UE y en Estados Unidos, y en menor medida, en las economías emergentes y en los países en desarrollo (véase cuadro 1). De hecho, el apoyo a la globalización comercial parece ser elevado en las economías emergentes y en los países en desarrollo (particularmente en Asia y África, donde más del 80% de la población está de acuerdo con la afirmación de que el comercio con otros países es bueno).

El resultado de un sondeo reciente fue que en Estados Unidos la mayoría de la población (60% de los encuestados) consideraba que la globalización, «especialmente las relaciones crecientes de la economía de su país con otras de todo el mun-

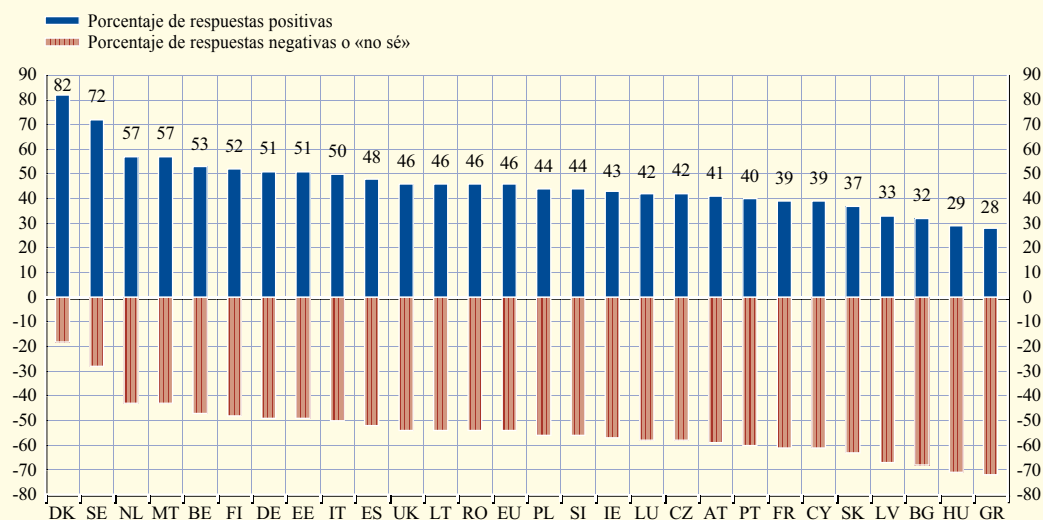
26 Limao, N. (2007), «Are Preferential Trade Agreements with Non-trade Objectives a Stumbling Block for Multilateral Liberalization?», *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 74(3), pp. 821-855. Karacavaoli, B. y N. Limao (2005), «The clash of liberalizations: preferential versus multilateral trade liberalization in the European Union», Policy Research Working Paper n.º 3493, Banco Mundial.

27 Baldwin, R. (2006), «Multilaterising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade», Discussion Paper n.º 5775, CEPR, agosto.

28 Por ejemplo, Pew Global Attitudes Project (octubre de 2007), «World Publics Welcome Global Trade – But Not Immigration», <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=258>.

Gráfico 10 Apoyo a la globalización entre los países de la UE

Pregunta: ¿El término globalización le evoca algo muy positivo, bastante positivo, bastante negativo o muy negativo?



Fuente: Eurobarómetro 67 (2007) de la Comisión Europea.

do», era en la mayoría de los casos «buena» (véase World Public Opinion, 2007²⁹). En cuanto al resto del mundo, la globalización encuentra un amplio respaldo en Asia, en particular en China, Corea y Tailandia (donde un 87%, un 86% y un 75%, respectivamente, de la población apoya la globalización). Este respaldo es algo inferior en India (54%). En la UE, la percepción de la globalización varía considerablemente de unos países a otros. Es más negativa, en concreto, entre algunos de los países que se han incorporado a la UE desde 2004 (véase gráfico 10).

Si se considera la UE en su conjunto, la opinión está dividida casi a partes iguales entre quienes están a favor y en contra de la globalización³⁰. En el 2008, el 39% de los ciudadanos de la UE consideraba que la globalización era «una buena oportunidad para las empresas nacionales gracias a la apertura de los mercados», mientras que para el 43% constituía una «amenaza para el empleo y las empresas nacionales» y el 18% de los encuestados contestó que no sabía. No obstante, existen diferencias notables entre los distintos Estados miembros.

Por último, las encuestas realizadas entre los líderes de empresas indican que el proteccionismo se percibe como una amenaza significativa. En una amplia encuesta llevada a cabo entre más de 500 líderes de empresas mundiales por «The Economist» en otoño de 2006, casi la mitad de los encuestados indicó que las medidas proteccionistas estaban aumentando.

PRESIONES POLÍTICAS Y SOCIALES

Dentro de los distintos países, la percepción de la globalización varía considerablemente entre segmentos de población. En concreto, en las economías maduras el apoyo a la globalización es más fuerte entre los trabajadores altamente cualificados [véanse, por ejemplo, O'Rourke y Sinnott (2001); Mayda y Rodrik (2005); y Scheve y Slaughter

29 El Consejo de Chicago sobre Asuntos Mundiales (2007), World Public Opinion, http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_Global%20Issues/WPO_07%20full%20report.pdf.

30 Véase Comisión Europea (2008), «Eurobarometer 69, the Europeans and globalisation», noviembre, p. 31, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_globalisation_en.pdf.

hter (2006)³¹]. El riesgo de la competencia internacional se considera menos importante. Las personas que trabajan en sectores abiertos a la competencia internacional —y que poseen una ventaja comparativa— no son mucho más propensas a respaldar u oponerse a la liberalización comercial que aquellas que trabajan en sectores protegidos de dicha competencia (véase Mayda y Rodrik, 2005). Otros estudios también concluyen que los factores sectoriales no desempeñan un papel significativo (Scheve y Slaughter, 2006). Se puede sostener que las personas que trabajan en sectores abiertos a la competencia internacional —pero con una desventaja comparativa— son sólo ligeramente más propensas a oponerse a la liberalización comercial que aquellas que trabajan en sectores protegidos.

Un apoyo titubeante a la globalización podría inducir a los gobiernos a invertir la tendencia hacia la globalización que se ha producido en las últimas décadas. La prueba de esta afirmación se presenta en un informe reciente preparado por el Consejo de Relaciones Exteriores, que examinó proyectos recientes para introducir, o volver a introducir, normas sobre inversión directa extranjera en un grupo de once países³². Aunque no todos estos esfuerzos culminarán en la imposición de restricciones, esta tendencia sugiere que existen presiones para restringir los flujos de inversión entre países, un proceso que los autores del informe llamaron «deriva proteccionista».

Por último, la amplia preocupación política y social por el impacto del libre comercio puede ser una fuente significativa de presión proteccionista. Dichas inquietudes surgen de la percepción de que la globalización contribuye a aumentar las desigualdades salariales en las economías avanzadas³³. Un indicador de la preocupación por el libre comercio son los programas oficiales que han adoptado determinados países, consistentes en el apoyo personalizado (ayudas económicas y formación) a trabajadores que pierden sus empleos como consecuencia de la liberalización comercial. Estos programas tienen una larga tradición en Estados Unidos. Los programas de Asistencia para el Ajuste Comercial fueron introducidos en 1962 al

comienzo de la ronda Kennedy de negociaciones sobre la liberalización del comercio. El presupuesto de gasto de estos programas ha aumentado de forma constante en los últimos años y se situó en alrededor de 650 millones de dólares estadounidenses en el ejercicio 2007, frente a 100 millones de dólares, aproximadamente, a principios de la década de los noventa. En 2006, la UE estableció un programa bastante similar, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que suministrará fondos por importe de hasta 500 millones de euros anuales durante el período 2007-2013³⁴.

5 CONCLUSIONES

Las últimas décadas han sido testigo de una tendencia sin precedentes hacia la liberalización del comercio y de los flujos de capital. Esta tendencia ha afectado prácticamente a todas las regiones del mundo, pero ha sido quizás más acusada en los mercados emergentes y en los países en desarrollo. La creación de la OMC constituyó una oportunidad única para llevar a cabo negociaciones comerciales a escala mundial. Existe un amplio consenso entre los economistas acerca de que el impacto del proteccionismo en el crecimiento económico (y en el bienestar económico en general) es principalmente negativo, aunque los investigadores han señalado que la magnitud de este impacto varía de forma considerable entre países y depende decisivamente del entorno macroeconómico y político.

- 31 O'Rourke, K. H. y R. Sinnott (2001), «The determinants of individual trade policy preferences: international survey evidence», *Brookings Trade Forum*, pp. 157-206; Mayda, A.-M. y D. Rodrik (2005), «Why are some people (and countries) more protectionist than others?», *European Economic Review*, 49, pp. 1393-1430; Scheve, K. y M. J. Slaughter (2006), «Public Opinion, International Economic Integration, and the Welfare State» en Bowles, S., P. Bardhan y M. Wallerstein (eds.), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton University Press.
- 32 Marchick, D. M y M. J. Slaughter (2008), «Global FDI Policy, Correcting a Protectionist Drift», Consejo de Relaciones Extranjeras, Council Special Report n.º 34, junio.
- 33 Véase, en concreto, FMI (2007), «Globalización y Desigualdad», *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre. También puede encontrarse una encuesta exhaustiva de los efectos de la globalización en OCDE (2007), «Making the Most of Globalisation», OECD Economic Outlook, n.º 81, junio.
- 34 Puede consultarse información sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización en la dirección de Internet http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_en.html.

¿Continuará la tendencia hacia la liberalización, o existe el riesgo de que se pare o incluso se invierta? En este artículo se ha examinado la evolución que ha experimentado el proteccionismo en el mundo en el pasado. Aunque, hasta la fecha, no existe ninguna evidencia importante que indique que hayan aumentado las medidas proteccionistas concretas, parece que las presiones proteccionis-

tas son cada vez mayores. El apoyo a la globalización está debilitándose en varias regiones del mundo, lo cual no es de sorprender, ya que las presiones proteccionistas tienden a ser más fuertes en épocas de tensión económica y financiera. Por esta razón, de cara al futuro, será muy importante seguir resistiendo cualquier llamamiento para adoptar medidas en este sentido.