

Crisis y proteccionismo de rescate: algunas tendencias

Linda Curran* y Diana Tussie**

Ante la desaceleración de la actividad económica a nivel global, los gobiernos de los países industrializados y en desarrollo recurrieron a medidas anticíclicas en una suerte de “proteccionismo de rescate”. Ello ha dado origen a nuevas tendencias y patrones proteccionistas¹.

Crisis y proteccionismo

La crisis ha trascendido el ámbito financiero, extendiéndose hacia la economía real, tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Si bien hay algunos signos de recuperación, aún es poco claro si la misma se consolidará en el corto plazo. Para hacer frente al impacto negativo en la economía real, los gobiernos recurrieron a la implementación de medidas anticíclicas, en una suerte de “proteccionismo de rescate”. Dichas medidas han generado una cadena de medidas de retorsión.

En el presente ensayo delineamos algunas tendencias en las respuestas de los gobiernos. En la primera parte presentamos cuatro categorías de medidas proteccionistas o “tipos de proteccionismo” que han comenzado a perfilarse: laboral, financiero, cambiario y comercial². En la segunda se enfocan algunas tendencias respecto a este último tipo de proteccionismo. A tal fin, se nutrirá de la información generada por Global Trade Alert (en adelante, GTA), proyecto lanzado en junio de 2009 con el objetivo de cuantificar las medidas comerciales con potencial efecto proteccionista implementadas a partir de la crisis.

Cuatro tipos de proteccionismo

El proteccionismo laboral prioriza el acceso al trabajo para los propios ciudadanos, y se manifiesta en formas tales como las restricciones migratorias o los subsidios orientados a dar prioridad al contenido de empleo local. La “Ley Compre Americano” (“Buy American Act”) resulta paradigmática. Se aplica a todas las adquisiciones de bienes valuados por encima de un piso mínimo de valor, efectuadas por cualquier agencia del Gobierno Federal estadounidense. La norma dispone que todos los bienes de uso público, que superen un piso mínimo de precio, deban ser producidos en los Estados Unidos, al igual que las manufacturas que deben utilizar materias primas nacionales³.

El proteccionismo financiero, motivado en gran parte por la caída de las tasas de interés y la gran liquidez inyectada en los países desarrollados, abarca un abanico de

medidas que incluyen mayores regulaciones sobre los bancos transnacionales, el apoyo solo para las entidades locales, y los controles cambiarios o la regulación de los flujos de capitales. Un ejemplo reciente de este tipo de proteccionismo es la contramedida adoptada por Brasil frente a la caída de las tasas de interés en los mercados centrales, de un impuesto del 2% sobre el ingreso de flujos de capital dirigidos a inversiones de renta fija y acciones, considerados especulativos.

Muchos países han recurrido también al proteccionismo cambiario, ya sea devaluando sus monedas o resistiendo las presiones de apreciación. El último caso de esta categoría de proteccionismo, fue el desdoblamiento del tipo de cambio y la implementación de una drástica devaluación en Venezuela a principios del corriente año, que depreció al bolívar venezolano entre un 17 % y 50%.

Por último, la necesidad de divisas y de preservar del empleo, ha llevado a recurrir a las clásicas medidas de proteccionismo comercial. La siguiente sección buscará presentar algunas tendencias que pueden observarse en esta categoría de amplio alcance.

Algunas tendencias del proteccionismo comercial

Las respuestas comerciales muestran al menos cuatro tendencias: (1) una marcada polarización entre medidas en frontera versus paquetes de estímulo de acuerdo al nivel de desarrollo del país que impone la medida; (2) el recurso frecuente al “proteccionismo legal”; (3) la reaparición de las clásicas (y aparición de nuevas) “válvulas de escape”; y (4) el proteccionismo regional.

Tendencia 1: Medidas en frontera versus paquetes de estímulo

Los países industrializados han respondido a las demandas internas de protección principalmente mediante el otorgamiento de subsidios a diversas industrias en situación de vulnerabilidad. Los países en desarrollo, en cambio, han privilegiado el uso de

medidas de frontera -tanto arancelarias o no arancelarias-, por sobre los subsidios. Como es natural, esto obedece a la menor disponibilidad de recursos financieros para subsidiar directamente a los sectores productivos.

En efecto, la base de datos de GTA muestra que de un total de 146 medidas de ayuda estatal y “bail-outs” reportadas desde junio de 2009 hasta el 15 de enero de 2010, 106 (casi un 75%) fueron implementadas por países de la OECD.

Los países en desarrollo, sin embargo, no han sido totalmente ajenos a esta tendencia. Un sector que parece haber sido alcanzado por las ayudas estatales incluso en los países de desarrollo es el automotriz. Así por ejemplo, el Estado Federal de Brasil, en conjunto con el Estado de San Pablo, implementó un paquete de 4.000 millones de dólares en medidas financieras destinadas a fortalecer este sector. Otros países en desarrollo que también han echado mano de paquetes de estímulo de dimensiones considerables son China y Rusia.

Tendencia 2: Proteccionismo legal

El sistema multilateral de comercio fue creado para evitar escaladas proteccionistas como las que caracterizaron a la década del 30.

A tal fin se establecieron una serie de reglas y disciplinas tendientes a impedir el estallido de guerras comerciales. Sin embargo, dentro de los parámetros legalmente permitidos los países se reservaron un margen de maniobra considerable de flexibilidades. Siempre existe, por tanto, la posibilidad de adoptar lo que podría denominarse medidas de “proteccionismo legal”.

Así por ejemplo los países desarrollados gozan actualmente de un espacio considerable para aumentar sus programas de subsidios agrícolas, ya sea por el “agua” que existe entre los niveles consolidados de ayudas domésticas y a la exportación y los efectivamente aplicados, o por la existencia de una serie de subsidios que se consideran

“no prohibidos” (comúnmente conocidos como medidas de “caja verde”).

La reciente reactivación del otorgamiento de subsidios a la exportación de productos lácteos en la Unión Europea, Estados Unidos y Suiza, en lo que se ha denominado la “guerra de subsidios en el sector lácteo”, es un claro ejemplo de las espirales de proteccionismo y discriminación comercial que pueden dispararse como producto de este amplio margen de maniobra con que cuentan los países centrales.

Otro ejemplo paradigmático del “proteccionismo legal” que se ha puesto de relieve es el amplio espacio para aumentar los aranceles aplicados (de nación más favorecida, NMF) sin superar los consolidados. Sin embargo, este tipo de medidas – que, intuitivamente parecieran estar más a la mano de cualquier gobierno – están lejos de constituir la herramienta más utilizada en la práctica. De un total de 588 medidas calificadas como distorsivas o potencialmente distorsivas en la base GTA⁴, tan sólo 76 (es decir, un 13%) corresponden a aumentos de aranceles a la importación existentes o imposición de aranceles en posiciones arancelarias que antes ingresaban libremente.

Tendencia 3: Resurgimiento de las clásicas (y surgimiento de nuevas) “válvulas de escape”

Las medidas de defensa están contempladas con el objetivo de permitir a los países suspender compromisos en aquellos casos en que surja un sector o rama industrial con riesgo de sufrir daño, ya sea como resultado de un aumento abrupto de las importaciones, o como producto de prácticas comerciales desleales.

De las 588 medidas distorsivas o potencialmente distorsivas reportadas en la base de datos de GTA hasta el 15 de enero de 2010, 221 corresponden a medidas de defensa comercial. Es decir que una de cada tres medidas discriminatorias adoptadas hasta la fecha son salvaguardias, derechos compensatorios o medidas antidumping. Dentro de este grupo de medidas, las más frecuentes son las medidas antidumping, que representan aproximadamente la mitad del total de medidas de defensa comercial adoptadas en el período estudiado⁵.

Los remedios comerciales requieren, no obstante, cumplir con una serie de estándares procesales que no siempre son compatibles con la urgencia de los sectores que se sienten afectados en un contexto de

crisis internacional. Esto ha llevado a que comiencen a vislumbrarse en la escena internacional otras válvulas de escape que, si bien resultan cuestionables en términos del Derecho de la OMC, proporcionan una respuesta mucho más rápida y efectiva que las medidas de salvaguardia o antidumping. Este es el caso, por ejemplo, de las licencias no automáticas.

Dentro de los países que más utilizan este tipo de medidas a raíz de la crisis, se destacan Argentina e Indonesia. Actualmente, Argentina requiere licencias no automáticas bajo 17 regímenes distintos, para la importación de unas 400 posiciones arancelarias (de las cuales, casi la mitad fue implementada a partir de octubre de 2008). Indonesia, por su parte, reglamentó hasta la fecha licencias no automáticas para cerca de 500 productos⁶. Por último, un caso “atípico”, pero de gran resonancia de “proteccionismo legal” fue la imposición por parte de Estados Unidos de un arancel “punitivo” de 35% sobre los neumáticos provenientes de China en septiembre de 2009.

Tendencia 4: Proteccionismo regional

La posibilidad de aumentar los aranceles se encuentra limitada en cierta medida por los compromisos contraídos por los países en el marco de la vasta serie de acuerdos regionales y bilaterales de comercio preferencial que existen en la actualidad. Pero dado que en virtud de los acuerdos de integración económica el comercio intrarregional está más liberalizado que el comercio con el resto del mundo, es posible vaticinar que el sesgo de la protección también se incline hacia el comercio intrarregional.

Esta hipótesis parece ser confirmada en la práctica. Así, por ejemplo, de un total de 44 medidas impuestas hasta la fecha por Argentina, calificadas como distorsivas o potencialmente distorsivas, 16 afectan a sus socios en el MERCOSUR (especialmente Brasil, pero también a Uruguay y Paraguay), y de un total de 22 medidas de este tipo introducidas por Brasil, 6 afectan a sus socios de MERCOSUR.

Un reciente análisis de las medidas proteccionistas implementadas por países de Asia-Pacífico, realizado en el marco del proyecto GTA, confirma la existencia de una tendencia similar. De acuerdo con este estudio, existe una fuerte correlación en esta región entre la cantidad de medidas proteccionistas y la pertenencia a un mismo

bloque regional (Acuerdo Comercial Asia-Pacífico, ASEAN, ECOTA, SAFTA, etc.) o acuerdo de comercio preferencial⁷.

Conclusiones

La desaceleración de la actividad económica mundial trajo aparejadas presiones sobre todos los gobiernos para proteger a sus industrias y trabajadores. Las reacciones “anticíclicas” comenzaron a aflorar a lo largo y a lo ancho del mundo, en distintas formas y con diferente intensidad.

Carecemos aún de una conceptualización que nos permita distinguir el presente ciclo de protección de los anteriores. En este sentido, es imperativo desarrollar nuevas herramientas para dar cuenta de las particularidades de este “proteccionismo de rescate”. El presente artículo delineó algunas categorías para agrupar las reacciones de los gobiernos y mostró algunos patrones que permitan encontrar cierta regularidad en la multiplicidad de medidas de auto-ayuda.

Autor

* Consultora *Global Trade Alert*, Departamento de Relaciones Internacionales Flacso, Argentina. lcurrean@flacso.org.ar

** Directora de *Latin American Trade Network*, Departamento de Relaciones Internacionales Flacso, Argentina. dtussie@flacso.org.ar

Notas

- 1 Este artículo se basa en la información generada por *Global Trade Alert* (en adelante, GTA), proyecto lanzado en junio de 2009 con el objetivo de cuantificar las medidas comerciales con potencial efecto proteccionista implementadas a partir de la crisis financiera.
- 2 Carrera, Jorge (2009), “¿Qué podemos esperar del G-20?”, *LATN Nexos*, EDICION N° 7, “La crisis y el G20: perspectivas latinoamericanas?”, disponible en http://www.latin.org.ar/principal/home/latnexus.php?mod=nexus_actual
- 3 Tussie, Diana y Pablo Trucco (2009), “¿Invitados o colados en la elite global? El G20 y la robustecida influencia de los mercados emergentes”, disponible en <http://www.flacso.org.ar/rrii/publicaciones.php>. Ver también Código de los Estados Unidos, Título 41, Sección 10 (a-d)
- 4 Las medidas en la base de datos de GTA son calificadas como “verdes”, “ámbar” o “rojas”. El color rojo identifica a aquellas medidas ya implementadas por un país que muy probablemente afectarán intereses comerciales extranjeros. El color ámbar corresponde tanto a las medidas ya implementadas que pueden tener efecto distorsivos en el comercio global, como a las que han sido anunciadas o están “bajo consideración” y que, de llegar a concretarse, podrían afectar negativamente a los intereses comerciales extranjeros. Nos referiremos a las medidas “rojas” y “ámbar” como medidas “distorsivas o potencialmente distorsivas”.
- 5 Cabe destacar que la base GTA registra toda la “actividad” en materia de antidumping, y no sólo el inicio de nuevas investigaciones (así, por ejemplo, se registra también la imposición de derechos antidumping provisionales, definitivos, las revisiones o “sunset reviews”, etc.).
- 6 Doportó Miguez, Ivana, Verónica Fossati y Carlos Galperín, Idem.
- 7 Mikic, Mia (2009), “Crisis-Era State Measures and Asia-Pacific Economies”, en Evenett, Simon (Ed.), *The Unrelenting Pressure of Protectionism: The 3rd GTA Report*, Centre for Economic Policy Research, Londres