



EL FUTURO DEL COMERCIO

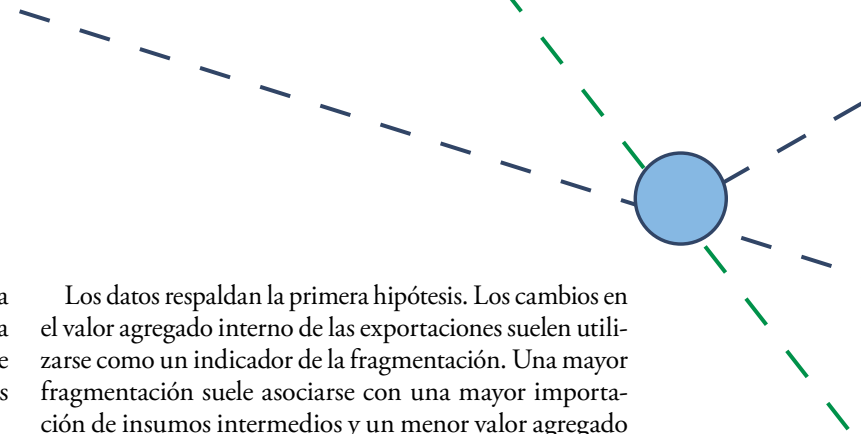
Las políticas pueden contribuir a configurar el futuro de un sistema comercial multilateral en dificultades

Pinelopi Koujianou Goldberg

El 75.º aniversario de las instituciones multilaterales de Bretton Woods llega, curiosamente, en un momento en el que se cuestionan los beneficios del multilateralismo. Las dudas sobre el funcionamiento de nuestro sistema comercial actual son particularmente marcadas. ¿Cuál es el futuro del comercio en este difícil contexto? ¿El reciente aumento del proteccionismo significa el final del sistema comercial abierto y basado en normas que ha impulsado la globalización? ¿O podemos rescatar este sistema mediante una reforma acertada?

La economía mundial de la posguerra vivió un crecimiento sin precedentes del comercio y de los ingresos mundiales. Son abundantes las explicaciones de este crecimiento: un descenso pronunciado de los costos de información y comunicación, el

cambio tecnológico que permitió una mayor fragmentación de la producción, acontecimientos políticos como la integración de Europa oriental y Asia oriental en los mercados mundiales, y la cooperación internacional. Las circunstancias son tales que la cuantificación de la contribución relativa de cada uno de estos factores al crecimiento del comercio se resiste a una identificación clara y datos econométricos contundentes. Pese a ello, sobre la base de unos principios básicos, una evidencia empírica muy clara y descripciones anecdóticas, existen pocas dudas de que un sistema comercial predecible y basado en normas contribuyó de forma importante al comercio y al crecimiento inducido por el comercio en muchas partes del mundo, en especial en Europa y Asia oriental. Desafortunadamente, no todo el mundo participó



de ello. Algunos países, en particular de África y América Latina, se quedaron fuera, y existe cada vez más evidencia de que las ganancias generadas por la globalización no se repartieron de forma equitativa entre quienes viven en los países que se beneficiaron del comercio.

Aun así, el comercio siempre ha sido visto como un importante factor de crecimiento. Los beneficios de un sistema multilateral abierto y basado en normas van más allá de la reducción arancelaria y otros obstáculos al comercio. Todos los países, pequeños o grandes, que cumplan los requisitos pueden participar. Las normas reducen la incertidumbre y fomentan inversiones muy necesarias en las economías en desarrollo. Ayudan a los países a disciplinar a los grupos de presión internos que abogan por el proteccionismo. Y permiten a los países fuertes comprometerse con credibilidad a no abusar de su poder de negociación frente a los países más pequeños, ofreciendo, por tanto, incentivos a las naciones más pequeñas para que participen en las negociaciones comerciales. En este contexto, preocupan las recientes tensiones comerciales, en particular en las economías en desarrollo que todavía no se han beneficiado de la globalización. ¿Pueden estos países todavía confiar en un sistema comercial multilateral que funcione adecuadamente para que los ayude a integrarse en los mercados mundiales?

Factores estructurales

Esta preocupación se ve agravada por la ralentización del crecimiento del comercio mundial, que era evidente incluso antes de que se suscitaran las actuales tensiones comerciales. Durante la crisis financiera mundial, el comercio se desplomó. La economía mundial se recuperó con lentitud después de 2008, pero el comercio nunca recobró su impulso previo. Se han sugerido varias explicaciones, entre ellas factores cíclicos, como una demanda débil, en especial de bienes duraderos y de inversión, que son más sensibles al comercio; una baja inversión empresarial; y un limitado volumen de financiación comercial a raíz de la crisis. Pero las dos explicaciones dominantes son de naturaleza estructural y, por tanto, más desconcertantes, ya que apuntan a factores a largo plazo que serían más difíciles de superar. Estas explicaciones son 1) el reequilibramiento de la economía china y el consiguiente aumento del valor agregado interno de China y 2) la creencia de que la fragmentación de la producción ha llegado a su fin, dejando solo un estrecho margen para una mayor especialización internacional (Hoekman, 2015; Constantinescu, Mattoo y Ruta, 2016). Aquí, el término “fragmentación” hace referencia al proceso de separación de la producción en diferentes etapas que se llevan a cabo en distintas fábricas o empresas, posiblemente situadas en distintos países.

Los datos respaldan la primera hipótesis. Los cambios en el valor agregado interno de las exportaciones suelen utilizarse como un indicador de la fragmentación. Una mayor fragmentación suele asociarse con una mayor importación de insumos intermedios y un menor valor agregado interno. China experimentó un marcado descenso de su valor agregado interno hasta 2011, con una breve interrupción durante la crisis financiera, en consonancia con la conocida participación del país en las cadenas de valor mundiales. Pero, desde 2011, el valor agregado interno de China ha aumentado de forma constante.

Esta tendencia es importante para el cálculo del crecimiento del comercio, por dos razones. Primero, dado que el comercio se mide en términos brutos y no en valor agregado, una mayor fragmentación y participación en las cadenas de valor mundiales implica más comercio, porque los insumos que cruzan las fronteras se contabilizan dos veces. Por tanto, toda disminución de la fragmentación y de las transacciones dentro de las cadenas de valor mundiales se traducirá en menos comercio en términos brutos. Segundo, China domina una proporción elevada del mercado de exportaciones mundiales (véase el gráfico 1). Solo Corea muestra la misma tendencia que China, un aumento del valor agregado interno a partir de 2011. En todos los demás países, el valor agregado interno ha permanecido constante o ha disminuido ligeramente, en consonancia con una mayor integración en las cadenas de valor mundial. Pero China domina los mercados de exportación, por lo que tiene un gran efecto en la tendencia agregada.

La evidencia sobre la segunda hipótesis, de que la fragmentación ha llegado a su fin, es más desigual (Gaulier, Sztulman y Ūnal, 2019). Un indicador de la fragmentación de la producción, que suele utilizarse en la literatura, es el comercio de productos intermedios. Los bienes intermedios son la suma de productos semielaborados y de lo que se denomina partes y componentes. En el gráfico 2 se muestran las exportaciones de productos intermedios (línea verde) en el período 1990–2017.

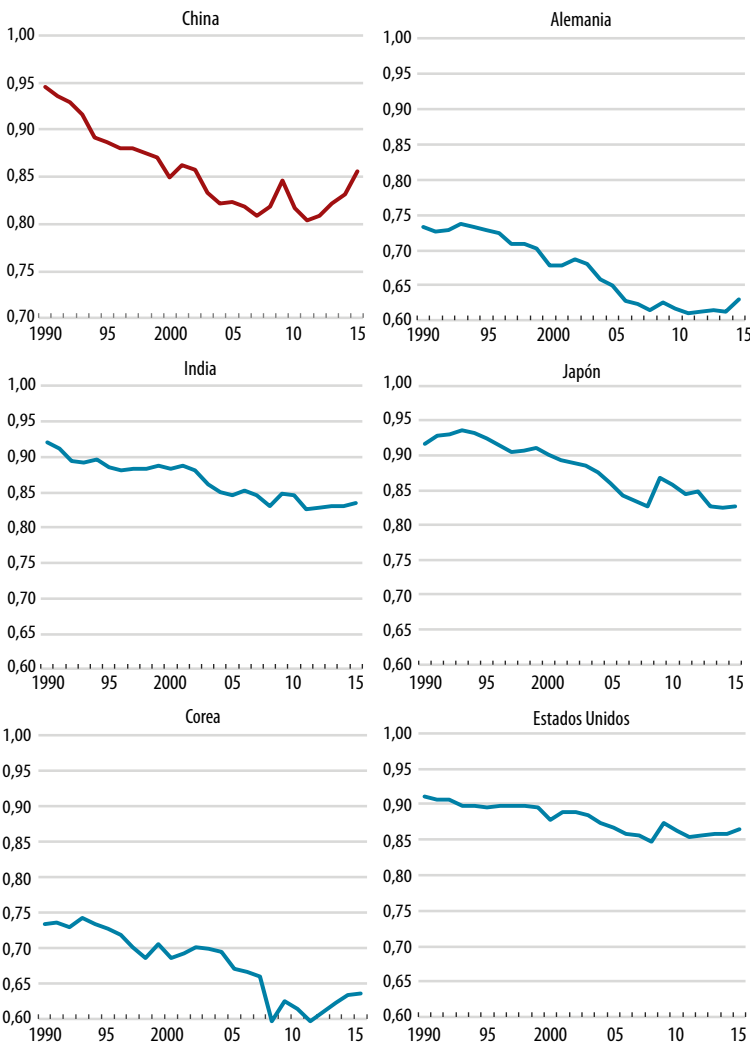
Las exportaciones de productos intermedios mostraron un fuerte crecimiento hasta 2013, con una breve interrupción durante la crisis financiera mundial, pero disminuyeron de forma constante entre 2013 y 2016. Esta medida, basada en el valor de las exportaciones, está influenciada por varios factores, entre ellos los precios de las materias primas. El gráfico 2 también ofrece una medida alternativa de la fragmentación que se asocia más estrechamente con el comercio de bienes dentro de la cadena de valor mundial: el porcentaje de partes y componentes en términos de volumen en el comercio de manufacturas (línea roja). Este porcentaje ha aumentado a un ritmo moderado desde la década de 1990 y no ha mostrado signos de reversión desde la crisis mundial. Más aún, como muestran Gaulier, Sztulman y Ūnal (2019),

Gráfico 1

China en comparación con el mundo

China domina una proporción elevada del mercado de exportaciones mundiales. Entre las economías comparables, solo Corea presenta una tendencia similar a la de China: un pronunciado aumento del valor agregado interno a partir de 2011.

(valor agregado interno, porcentaje de las exportaciones brutas)



Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, base de datos Trade in Value Added (TiVA) y Organización Mundial del Comercio.

Nota: La tendencia en el valor agregado interno es un porcentaje del valor de las exportaciones de países seleccionados.

estas dinámicas no son el resultado de efectos de composición sectorial. En el sector de la electrónica, uno de los sectores más fragmentados a escala internacional, con una cuota del 40% del comercio de partes y componentes, se han producido desarrollos contrastantes. Mientras el comercio de partes y componentes ha disminuido como proporción del comercio total de maquinaria de oficina y computadores, ha aumentado respecto del de equipos de telecomunicaciones. Por último, las cadenas de valor mundiales todavía se están ampliando en términos de

cobertura de productos y países: hay cada vez una mayor diversidad geográfica y de productos en el comercio de partes y componentes medida por el número de combinaciones producto-país, neto de nuevos productos (Gaulier, Sztulman y Ünal, 2019).

Por último, el crecimiento del comercio en los sectores más vinculados a la fragmentación no muestra signos claros de desaceleración. De igual modo, los argumentos respecto de que la automatización y la inteligencia artificial conducirán a la relocalización y a una reducción del comercio en el futuro no han sido respaldados por evidencia empírica. Como mucho, existe evidencia de que estos avances conducirán a un mayor comercio debido al aumento de la productividad. Si la desaceleración del crecimiento del comercio mundial no está dictada inevitablemente por la tecnología, las políticas pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de configurar su futuro. Pero, en un contexto de gran incertidumbre y de rechazo a la globalización, el apetito por la liberalización comercial parece estar decayendo. A modo indicativo, el número de nuevos acuerdos comerciales regionales en 2018 cayó a su nivel más bajo desde principios de la década de 1990.

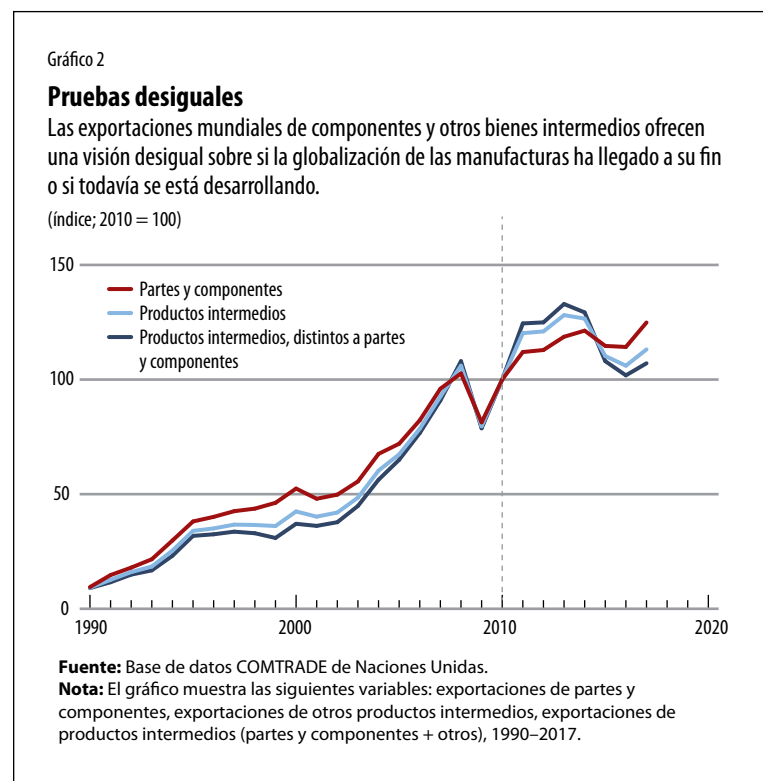
El lado positivo

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? El aumento de la desigualdad en las economías avanzadas, sin duda, ha contribuido a crear un contexto propicio para el proteccionismo, si no lo exige de forma activa. Además, la frustración de la larga data con el funcionamiento del actual sistema de comercio multilateral ha conducido a peticiones de reforma e incluso de desmantelamiento. Algunos se lamentan de que no todos han respetado las reglas del juego y de que el actual sistema comercial no es “justo”. Abundan las preocupaciones sobre las subvenciones públicas, los derechos de propiedad intelectual, la transferencia forzada de tecnología y la manipulación de los tipos de cambio. El lado positivo es que ese descontento puede dar lugar a una reforma constructiva y a un sistema comercial mejor diseñado en el futuro.

Una fuente de descontento tiene que ver con los procesos e interpretaciones de las normas. Las opiniones varían en lo que respecta a la eficacia del actual mecanismo para la solución de diferencias, el alcance de las disciplinas relativas a las subvenciones y el tratamiento adecuado de las empresas de propiedad estatal. Más aún, la tradicional estrategia de todo o nada de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que *todos* los miembros de la OMC deben estar de acuerdo en *todas* las cuestiones, se ha convertido en una camisa de fuerza. Se tardaron cuatro años en completar la Ronda Kennedy, pero la Ronda de Doha, que empezó en 2001, aún no se considera terminada. Paradójicamente, el éxito de la OMC, que resultó en un alcance y una membresía casi global, está creando el mayor desafío para la institución, ya que hace que sea cada vez más difícil alcanzar consensos.

En el lado positivo, el reconocimiento de este desafío ha dado impulso a enfoques más flexibles, entre ellos acuerdos plurilaterales entre un grupo de países afines (FMI-BM-OMC, 2018). En los acuerdos multilaterales, todos los miembros de la OMC deben participar, pero en los acuerdos plurilaterales participa solo un subgrupo de países y se permite a los miembros adoptar las nuevas normas si eligen hacerlo. La OMC sigue prefiriendo los acuerdos multilaterales. Pero si estos no son posibles, los acuerdos plurilaterales podrían ser una segunda alternativa. En comparación con los acuerdos bilaterales o regionales, ofrecen la ventaja de que, en principio, son accesibles a otros miembros de la OMC que decidan adherirse con posterioridad. Por tanto, permiten sortear la posible inercia asociada con las negociaciones plenamente multilaterales, sin socavar los principios básicos del multilateralismo. Se están dando pasos alentadores en esta dirección, entre ellos, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, firmado originalmente en 1996 y ampliado en 2016, en el que 53 miembros acordaron recortes arancelarios que aplicaron después a todos los miembros de la OMC. Por otra parte, la OMC ha tratado de aumentar la flexibilidad mediante la búsqueda de acuerdos multilaterales que separaran cuestiones específicas de iniciativas de carácter más general. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013, dirigido a mejorar las prácticas aduaneras, es un ejemplo excelente. La adopción de estos dos acuerdos es prueba de la eficacia de una OMC más flexible.

Una segunda fuente de descontento tiene que ver con la adecuada focalización de las negociaciones y los nuevos acuerdos internacionales. La revolución digital ha cambiado la naturaleza del comercio. Muchas empresas operan ahora como eslabones en las cadenas de valor mundiales que abarcan múltiples países; diversos servicios, como la banca y los seguros, pueden adquirirse ahora en empresas de terceros países; y el comercio electrónico desempeña un papel cada vez más importante en las transacciones transfronterizas. El crecimiento en estos ámbitos exige algo más que reducciones arancelarias. Requiere también abordar las medidas “detrás de las fronteras” que obstaculizan el comercio transfronterizo (Mattoo, 2019). Estas incluyen la armonización de las normas internas; acuerdo sobre protección de los derechos de propiedad intelectual; y consenso sobre cómo enfrentar las cuestiones sobre los datos y aspectos delicados relativos a la privacidad y confidencialidad. Hasta ahora estas cuestiones han constituido un reto, incluso para los países que en el pasado liberalizaron con éxito sus mercados de productos. Las diferencias en la regulación de los distintos países pueden reflejar preocupaciones válidas sobre normas de calidad, explotación del poder de mercado internacional y protección de datos. Las autoridades deben encontrar el equilibrio entre el uso legítimo de normas internas que protejan a los consumidores y el abuso del proteccionismo. La política comercial por sí



sola no producirá avances en estos ámbitos; también se requiere cooperación y coordinación en lo que respecta a las regulaciones.

De cara al futuro, parece más probable que se materialice el tipo de cooperación necesaria para impulsar el crecimiento del comercio, en especial de los servicios, si involucra a economías en etapas similares de desarrollo con objetivos similares. En este contexto, los acuerdos comerciales regionales serían un punto de partida válido y complementarían las plataformas multilaterales. El comercio internacional no está destinado a una desaceleración permanente. Pero se encuentra en una coyuntura crítica. Su futuro dependerá de manera crucial de las políticas por las que optemos. **FD**

PINELOPI KOUJIANOU GOLDBERG es economista jefe del Grupo Banco Mundial.

Referencias:

- Constantinescu, Cristina, Aaditya Mattoo y Michele Ruta. 2016. "Does the Global Trade Slowdown Matter?". World Bank Policy Research Working Paper 7673, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio (FMI-BM-OMC). 2018. "Reinvigorating Trade and Inclusive Growth". Washington, DC.
- Gaulier, Guillaume, Aude Sztulman y Deniz Ünal. 2019. "Are Global Value Chains Receding? The Jury Is Still Out. Key Findings from the Analysis of Deflated World Trade in Parts and Components". CEPII Working Paper 2019–01, París.
- Hoekman, Bernard, ed. 2015. *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Mattoo, Aaditya. 2019. "Services Globalization in an Age of Insecurity: Rethinking Trade Cooperation". World Bank Policy Research Working Paper 8579, Washington, DC.