

Federico Steinberg\*

# RECESIÓN GLOBAL Y TENTACIÓN PROTECCIONISTA

*Este trabajo analiza los distintos aspectos de la tentación proteccionista ante la crisis. Sostiene que el sistema multilateral de comercio está funcionando bien para contener las presiones nacionalistas, pero que la crisis también está poniendo de manifiesto que las reglas existentes tienen algunas lagunas que están siendo aprovechadas para introducir medidas encaminadas a apoyar la producción y el empleo nacional. Ello sugiere que habría que adoptar algunas reformas en el marco multilateral de gobernanza del comercio mundial, sobre todo en lo relativo a las compras y ayudas públicas y en la regulación del sector financiero. Además, sería conveniente cerrar la Ronda de Doha sin pretender ir más allá del paquete negociado en julio de 2008. Aunque esto no daría lugar a nuevas oportunidades de comercio serviría para consolidar los niveles arancelarios y de subsidios actuales, evitando que el proteccionismo vaya subiendo a medida que el desempleo aumente y los gobiernos tengan mayores presiones para establecer nuevas barreras comerciales.*

**Palabras clave:** proteccionismo, recesión, Organización Mundial del Comercio, liberalización comercial.  
**Clasificación JEL:** F13, F53.

## 1. Introducción

En tiempos de crisis y aumento del desempleo resistir la tentación proteccionista es un reto para todos los gobiernos. En los años treinta el establecimiento del arancel Smoot-Hawley en Estados Unidos dio lugar a una guerra comercial que además de agudizar la recesión, imposibilitó que el sector exterior contribuyera a suavizar la Gran Depresión. Pero en los años setenta, aunque algunos países activaron barreras no arancelarias

para hacer frente a la contracción de la actividad que siguió al primer *shock* del petróleo, no se produjeron escaladas arancelarias y se logró mantener un sistema comercial relativamente abierto. En 1975 y 1982 el comercio se contrajo, pero no por el aumento del proteccionismo sino por la caída de la demanda y por el carácter procíclico de los intercambios internacionales.

A la luz de la historia cabe preguntarse qué pasará en esta crisis, que en su primer año está siendo tan intensa como el primer año de la Gran Depresión. Nada evitará que en 2009 el comercio internacional experimente un desplome de alrededor del 10 por 100, el mayor desde los años treinta. Pero esto no debería resultar demasiado preocupante si la caída respondiera exclusivamente a la falta de financiación derivada de los problemas de

---

\* Investigador principal de Economía Internacional del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, y profesor del departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.

los mercados financieros y al colapso coyuntural que están experimentando la producción y la demanda. De ser así, el comercio se recuperaría en cuanto la normalidad volviera a los mercados financieros y la economía mundial volviera a su senda de crecimiento. Y aunque nadie puede saber exactamente cuándo llegará la recuperación todo parece indicar que los enormes estímulos monetarios y fiscales y los avances de la cooperación multilateral harán posible evitar que la situación continúe deteriorándose más allá de 2010. En el medio plazo la economía y el comercio mundial deberían ser capaces de volver a crecer, aunque lo harán a un ritmo más lento (y sostenible) que en los últimos años, con el consiguiente menor ritmo de creación de empleo.

Sin embargo, la recesión global también está llevando al establecimiento de medidas proteccionistas de distinta índole: aumentos de aranceles (que en ningún caso han violado los acuerdos multilaterales existentes), subsidios a la exportación, cláusulas asociadas a los paquetes de estímulo fiscal para incentivar la producción nacional a expensas de la extranjera, proteccionismo financiero en los programas de rescate del sector bancario y aumento de las medidas *antidumping* y de salvaguarda. Asimismo, la opinión pública está empezando a mostrar un mayor rechazo al libre comercio, sobre todo en los países industrializados, lo que a largo plazo podría aumentar las presiones para que los gobiernos adoptaran nuevas medidas discriminatorias contra las importaciones y los trabajadores inmigrantes.

Todo ello plantea un escenario de riesgos que podrían materializarse en una espiral de políticas nacionalistas y proteccionistas si la recesión se prolonga durante varios años y alguno de los grandes bloques comerciales comienza a mirar hacia adentro. Ello podría desencadenar un proceso de desglobalización en cadena de consecuencias muy adversas. No olvidemos que entre 1929 y 1932 la caída del comercio internacional fue del 33 por 100 en términos reales e indujo una caída del 14 por 100 en el PIB de cada país (Madsen 2001). Como hoy las cadenas de producción están mucho más integradas internacionalmente que entonces,

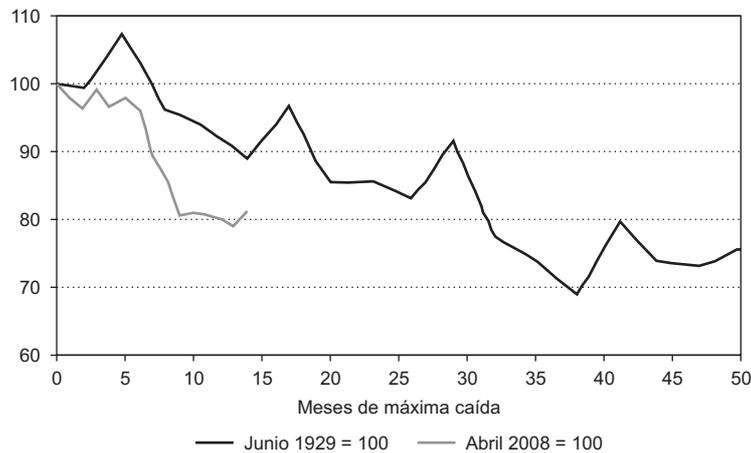
el impacto adverso del proteccionismo podría ser todavía mayor.

Este trabajo analiza los distintos aspectos de la tentación proteccionista ante la crisis. Sostiene que, en términos generales y por el momento, el sistema multilateral de comercio está funcionando bien para contener las presiones nacionalistas. Sin embargo, muestra que la actual crisis también está poniendo de manifiesto que las reglas existentes tienen algunas lagunas que están siendo aprovechadas para introducir medidas encaminadas a apoyar la producción y el empleo nacional. Ello sugiere que habría que adoptar algunas reformas en el marco multilateral de gobernanza del comercio mundial, sobre todo en lo relativo a la regulación del sector financiero, a las compras públicas vinculadas a los paquetes de estímulo fiscal y a otras barreras no arancelarias. Además sería necesario mejorar la información y aumentar la transparencia, ya que muchas de las medidas discriminatorias que están adoptando los gobiernos son difíciles de detectar.

Por último, como una de las razones por las que el proteccionismo se ha mantenido a raya son las disciplinas impuestas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) sería conveniente cerrar la Ronda de Doha lo antes posible, sin pretender ir más allá del paquete negociado en julio de 2008. Aunque el cierre de la Ronda no daría lugar a nuevas oportunidades de comercio serviría para consolidar los niveles arancelarios y de subsidios actuales, evitando que el proteccionismo vaya subiendo a medida que el desempleo aumente y los gobiernos tengan mayores presiones para establecer nuevas barreras comerciales.

La estructura del trabajo es la siguiente. Primero se comparan el actual colapso del comercio internacional con el de los años treinta y se analiza en qué medida la normativa de la OMC está funcionando como un seguro contra el proteccionismo. A continuación se describen y evalúan las medidas proteccionistas que están tomando los distintos países anticipando las posibles modificaciones que el sistema multilateral de comercio debería experimentar tras la crisis para ser más robusto.

GRÁFICO 1  
COMPARACIÓN DE LA CAÍDA DEL COMERCIO MUNDIAL EN 1929-1930 Y 2008-2009



FUENTE: EICHENGREEN y O'ROURKE (2009).

## 2. No son los años treinta pero hay riesgos de desglobalización

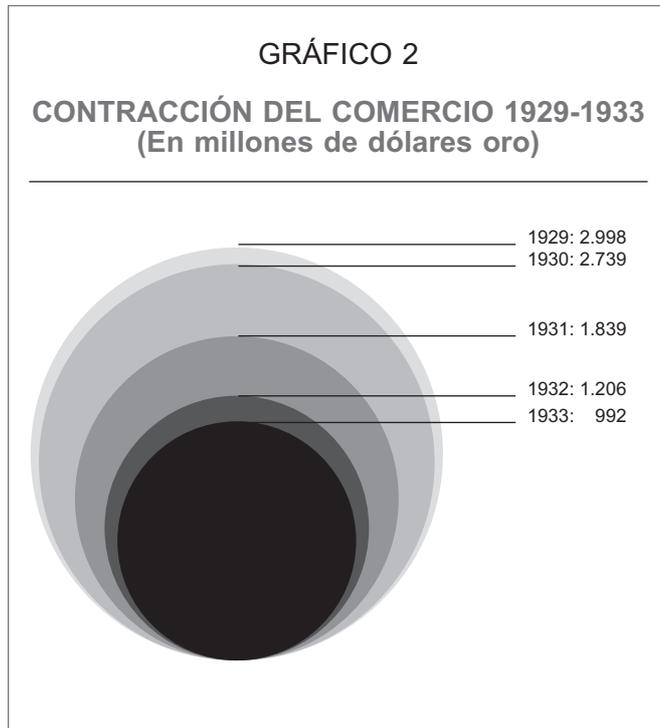
Cada vez que se produce una recesión se alerta contra el riesgo del proteccionismo. Sin embargo, desde principios de los años ochenta ninguna recesión había generado una caída del volumen de comercio. Parecía que las coaliciones pro-liberalización lideradas por las empresas multinacionales, sumadas a la creciente percepción de que la apertura comercial beneficiaba el crecimiento a largo plazo, habían enterrado definitivamente la tentación proteccionista.

Pero la crisis que ha seguido al gran *crack* de 2008 nos ha devuelto al pasado. Al constatarse que en su primer año el comercio internacional ha caído más que durante el primer año de la Gran Depresión han saltado las alarmas (Gráfico 1). Y es que en 2009 las exportaciones de los países desarrollados caerán un 14 por 100 y las de los países en desarrollo un 7 por 100, poniendo de manifiesto que la globalización ha hecho que el comercio internacional sea todavía más procíclico y sus movi-

mientos estén más sincronizado de que lo que se pensaba (Araujo y Oliveira Martins 2009)<sup>1</sup>.

La preocupación por la caída de los intercambios y el aumento del proteccionismo está claramente justificada porque aunque el proteccionismo no causó la Gran Depresión contribuyó a agudizarla. El aumento de los aranceles sumado a las devaluaciones competitivas impidió que los intercambios internacionales actuaran como amortiguador de la recesión que siguió al *crack* del 29. Y es que, al igual que la creación de comercio permite aumentar el «tamaño de la tarta» de la producción mundial porque da lugar a una asignación más eficiente de los recursos, la guerra arancelaria mundial que siguió a la aprobación de la ley proteccionista Smoot-Hawley en Estados Unidos abrió una espiral de destrucción de co-

<sup>1</sup> Según las estimaciones de la OMC el comercio de servicios experimentará una menor caída que el de bienes. Además, en el momento de redactarse este artículo (agosto de 2009) los últimos datos publicados por el Banco Mundial sugerían que el comercio internacional podía estar empezando a recuperarse.



mercio. Como muestra el Gráfico 2, entre 1929 y 1933 los intercambios internacionales se contrajeron de forma muy intensa generando una fuerte destrucción de riqueza y empleo que sólo pudo ser revertida tras la Segunda Guerra Mundial. El comercio cayó más por los esfuerzos de los distintos gobiernos de proteger el empleo nacional de las importaciones mediante políticas de empobrecer al vecino que por la propia contracción de la demanda, que también se vio alimentada por el proteccionismo (Irwin 2009a, Madsen 2001).

Así, la comunidad internacional aprendió de forma dolorosa que los bienintencionados intentos de los gobiernos por proteger el empleo y reducir la caída de la actividad desembocaron en un aumento del desempleo y la miseria, que además fue el caldo del cultivo para el nacionalismo. En definitiva, se dio la paradoja de que todos los países se volvieron más pobres intentando protegerse de la pobreza.

Como era de esperar, en la actual coyuntura recesiva muchos países están recurriendo a un aumento del proteccionismo. Sin embargo, por el momento, dichas

medidas han sido calificadas por la OMC como proteccionismo de baja intensidad (OMC 2009), porque en la mayoría de los casos son compatibles con los compromisos que los países tienen tanto en el marco de la OMC como de otros tratados comerciales internacionales.

En este sentido, los acuerdos de la OMC —que en los años treinta no existían— están resultando muy útiles para contener las presiones proteccionistas. Por una parte están permitiendo que los aranceles suban solamente hasta los límites máximos establecidos y no por encima. Pero también están llevando a los gobiernos a recurrir a las cláusulas de salvaguardia —que están pensadas precisamente como válvulas de escape para situaciones como la actual— lo que significa que están haciendo uso de lo que en la jerga de la OMC se suele llamar *policy space* en vez de romper los acuerdos internacionales o abandonar la institución (WTO 2009a)<sup>2</sup>.

La existencia de estas cláusulas implica que los gobiernos cuentan con instrumentos para suavizar el coste del ajuste al que obliga la recesión, al tiempo que hacen que las medidas que adopten no sean erráticas y arbitrarias, sino predecibles, transitorias y compatibles con el derecho internacional (Permartini 2009). Esto permite reducir sustancialmente el peligro de que las principales potencias entren en una guerra comercial. De hecho, la flexibilidad de estas herramientas es una de las claves para que los países acepten una integración comercial profunda, por lo que tal vez haya que ampliarlas todavía más si se quiere conseguir el cerrar la Ronda de Doha (aunque también habrá que diseñar mecanismos para evitar que se abuse de ellas en etapas de crecimiento).

<sup>2</sup> También se está dando un aumento considerable del recurso al *antidumping*, que en 2008 aumentaron un 28 por 100 en relación a 2007. Como el recurso al *antidumping* no está pensado como una válvula de escape para situaciones de crisis todo parece indicar que los gobiernos están abriendo procedimientos *antidumping* como excusa proteccionista y no porque realmente se esté produciendo venta de productos por debajo del coste de producción (recuérdese que en ocasiones es difícil determinar cuándo se ha producido *dumping*). Para una discusión sobre el uso y abuso del *antidumping* en tiempos de crisis véase el análisis del *World Trade Report 2009* de la OMC.

Otra manifestación de la importancia y efectividad del marco institucional multilateral es que son precisamente los países que no son miembros de la OMC (como Rusia o Argelia) los que más están obstruyendo el libre movimiento internacional de bienes e inversiones. Asimismo, también se observa que es en las áreas en las que la cobertura de la normativa OMC es limitada o inexistente en las que se están produciendo más medidas contra el libre comercio. Algunos ejemplos —que se analizan más abajo— son los rescates al sistema financiero, los programas de compras públicas con obligación de contratar bienes o servicios nacionales, el establecimiento de los subsidios a las exportaciones a algunos bienes o las restricciones a la entrada de trabajadores para la prestación temporal de servicios (Evenett *et al.* 2009).

Todo ello sugiere que el valor de la disciplina que impone el sistema multilateral de comercio es enorme en la medida en la que actúa como un (imperfecto) seguro ante la tentación proteccionista, algo que la comunidad internacional no suele valorar en períodos de crecimiento. Por ello, el valor de concluir la Ronda de Doha en un momento de crisis como éste no estriba tanto en crear nuevo comercio sino en consolidar el nivel de apertura que el sistema tiene en la actualidad, que es bastante elevado en términos históricos.

Por último, debe destacarse que la OMC está desarrollando una importante labor de vigilancia de las políticas comerciales de sus Estados miembros, algo especialmente relevante habida cuenta de la falta de transparencia que suele acompañar a las barreras no arancelarias. Desde el estallido de la crisis ha hecho públicos varios informes de seguimiento de todas las medidas proteccionistas que han impulsado los gobiernos y ha elaborado una base de datos con los niveles arancelarios de sus Estados miembros. Toda la información está disponible en abierto en su página *web* ([www.wto.org](http://www.wto.org)). Además, desde la página *web* [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org) también se hace un seguimiento de las medidas proteccionistas que activan los países.

Pero no todo se debe a la solidez de las instituciones internacionales y a la destreza de la OMC. Como sostiene Irwin (2009), la propia dinámica de la globalización, que ha modificado los patrones del comercio internacional y ha llevado a las empresas multinacionales a romper la cadena de valor y localizar las distintas etapas del proceso productivo en distintos países, ha modificado de forma sustantiva la economía política del proteccionismo.

Por una parte, en la actualidad hay muchos menos trabajadores empleados en la agricultura y el sector manufacturero tradicional que en los años treinta, por lo que las presiones proteccionistas son menores. Pero, además, aunque los gobiernos siguen enfrentándose a la habitual presión de los *lobbies* para obstaculizar la entrada de importaciones que compiten con la producción nacional, han aparecido otros grupos de presión contrarios al cierre de fronteras. Son fundamentalmente las empresas multinacionales que importan *inputs* intermedios y para las cuales un aumento de los aranceles implicaría un incremento de costes que podría traducirse en menor producción y menor empleo. De hecho, algunos países como México, Australia, Ecuador, Egipto, Indonesia o Vietnam han reducido sus aranceles para algunos productos ante la crisis, posiblemente para evitar un aumento del coste de los bienes intermedios necesarios para la producción nacional (también es cierto que algunos de estos mismos países han incrementado los aranceles para otros bienes). Otras economías muy abiertas han retirado propuestas de aumentos de aranceles debido al rechazo que estas iniciativas han despertado entre sus empresas más internacionalizadas.

En definitiva, aunque en julio de 2009 se habían identificado 47 medidas proteccionistas desde el inicio de la crisis (GTA 2009, Gamberoni y Newfarmer 2009) y el último informe de seguimiento de la OMC de julio constataba que desde marzo se habían activado dos medidas proteccionistas por cada medida liberalizadora, todavía puede afirmarse que nos encontramos ante un proteccionismo suave (Evenett *et al.* 2009, WTO 2009a). Eso no significa que estemos totalmente a salvo, sobre todo si la recesión global se prolonga.

### 3. ¿Qué están haciendo los países? Viejo y nuevo proteccionismo

Más allá de que la mayoría de las medidas proteccionistas que están poniendo en práctica los gobiernos sean compatibles con la regulación OMC, lo cierto es que esta crisis está dando lugar a una amplia batería de medidas, la mayoría no arancelarias.

En primer lugar destaca la diferencia entre las políticas seguidas por los distintos países. Mientras que las economías avanzadas están utilizando subsidios y otras medidas de apoyo interno (como, por ejemplo, las ayudas al sector del automóvil o las cláusulas de «compre nacional» o «compre local» vinculadas a los programas de estímulo fiscal), los países en desarrollo están recurriendo mayoritariamente a las restricciones a las importaciones. Ello se explica porque el margen de maniobra fiscal de los países en desarrollo es mucho menor, tanto porque no contaban con abundantes superávits antes de la crisis como porque la restricción del crédito hace muy difícil que puedan realizar emisiones de deuda pública en los mercados internacionales.

En cualquier caso, como se ha mencionado arriba, los incrementos arancelarios que se están produciendo en algunos países en desarrollo se mantienen dentro de lo permitido, ya que en las últimas décadas muchos países redujeron unilateralmente sus aranceles por debajo de los aranceles máximos que habían negociado en la OMC, lo que significa que ahora los pueden volver a elevar hasta dichos límites sin ser susceptibles de ser sancionados<sup>3</sup>. Aun así, como explica Blanco (2009: 7), si todos los países decidieran elevar sus aranceles hasta los

máximos consolidados en la OMC el PIB mundial se contraería en 450.000 millones de dólares. Se comprueba así una vez más que haber consolidado los aranceles a los niveles anteriores al estallido de la crisis, cerrando la Ronda de Doha, hubiera sido una eficaz arma contra el proteccionismo.

Pero el proteccionismo contemporáneo, a diferencia del de los años treinta, sólo hace un uso marginal de los aranceles. A medida que el comercio de servicios y los movimientos internacionales de capital han ganado peso; que la regulación internacional ha incorporado disciplinas sobre propiedad intelectual, barreras técnicas al comercio o medidas sanitarias y fitosanitarias; y que los sistemas de ayudas públicas a través de subsidios a los sectores en dificultades (o a las industrias nacientes) se han generalizado, el abanico de instrumentos proteccionistas que utilizan los gobiernos se ha ampliado. Muchas de estas barreras son difíciles de cuantificar, tanto porque en ocasiones son restricciones regulatorias que discriminan contra las importaciones como porque su aplicación puede ser opaca.

Donde más complejas son estas restricciones es en el comercio de servicios de alto valor añadido, en los que los países avanzados tienden a tener mayores ventajas comparativas. En este sector, el proteccionismo no tiene la forma tradicional de barreras en frontera, sino que se materializa en restricciones derivadas de la regulación nacional. Las más habituales son las dificultades o prohibiciones para obtener licencias para establecerse y operar, la exigencia de requisitos mínimos de capital nacional o límites a la participación de capital extranjero para las empresas localizadas en el territorio nacional, los requisitos de ciudadanía o residencia para vender servicios, o todas las normas que indirectamente provocan estos efectos. Así, como liberalizar el comercio de servicios requiere cambiar legislaciones nacionales, es más complejo técnica, jurídica y políticamente que liberalizar el comercio de bienes.

Aunque antes de la crisis los países estuvieran utilizando barreras al comercio bastante sofisticadas, el deterioro de la situación macroeconómica ha llevado a la

---

<sup>3</sup> Los aranceles aplicados experimentaron una rápida reducción en las últimas décadas. El comercio de manufacturas entre los países avanzados es prácticamente libre y los aranceles que los países en desarrollo imponen a las importaciones de manufacturas se sitúan en promedio alrededor del 10 por 100. Para los productos agrícolas y textiles los aranceles son algo más elevados, pero también se encuentran en niveles históricamente bajos, aunque hay aranceles progresivos y productos que disfrutaban de una mayor protección. Para más detalles véase ECB (2009: 91-92) y STEINBERG (2007).

adopción de programas de estímulo fiscal, que han incorporado provisiones para defender las industrias y los empleos nacionales. Así, el nacionalismo financiero, los programas de compras públicas y las ayudas al sector del automóvil han dado lugar a cierta preocupación entre los defensores del libre comercio porque en la mayoría de las ocasiones no tienen precedentes y su compatibilidad con la regulación OMC es cuando menos dudosa.

El problema no está en la existencia de estos paquetes de gasto. De hecho, ante la limitada efectividad de la política monetaria el propio FMI ha recomendado una expansión fiscal del 2 por 100 del PIB global para compensar el colapso de la demanda privada (Strauss Kahn 2008). El riesgo estriba en que si dichos programas discriminan contra la producción extranjera serán menos efectivos para reactivar el comercio internacional (y por tanto para acortar la recesión), además de entrar en conflicto con la regulación internacional y poder llevar a recriminaciones recíprocas, escaladas proteccionistas y guerras comerciales. Aún así, todos los gobiernos se enfrentan a fuertes presiones para sesgar el gasto a favor de la producción nacional con el fin de evitar que parte del dinero de sus contribuyentes termine aumentando la demanda externa en vez de la local<sup>4</sup>.

La más preocupante de todas las iniciativas planteadas hasta la fecha es la cláusula «compre americano» incorporada al paquete de estímulo de 787.000 millones de dólares aprobado por Estados Unidos a principios de 2009. Según esta normativa el hierro, el acero y los bienes manufacturados que el Gobierno adquiera con los fondos del paquete de estímulo deberán ser producidos en Estados Unidos<sup>5</sup>. Como Estados Unidos es uno de

los trece firmantes del acuerdo plurilateral de compras públicas de la OMC (que salvo contadas excepciones no permite discriminar contra productos extranjeros adquiridos por la administración pública) podría producirse un conflicto entre ambas normativas.

Para intentar adelantarse a este posible conflicto y ante las protestas de algunos Estados miembros de la OMC, el Presidente Obama y el Congreso estadounidense introdujeron una provisión en la ley según la cual la cláusula «compre americano» deberá ser aplicada de forma consistente con los compromisos y obligaciones que Estados Unidos tiene bajo los distintos acuerdos internacionales que ha suscrito. El vehículo a través del cual se conseguiría compatibilizar ambas legislaciones es dando al presidente un *waiver* que le permitirá vetar cualquier compra pública que la administración realice con los fondos federales del paquete de estímulo y que viole los acuerdos de compras públicas ratificados por Estados Unidos.

Más allá de que esta cláusula aprobada *in extremis* sea viable y eficaz (algo que todavía está por verse), lo cierto es que el espíritu del paquete de estímulo estadounidense es proteccionista. Esto resulta especialmente preocupante porque el Presidente Obama había comenzado a ejercer el liderazgo internacional para forjar una respuesta coordinada a la crisis y esta medida ha minado su credibilidad. Una vez que Estados Unidos ha introducido el «compre americano» muchos otros países se han sentido legitimados a introducir provisiones similares en sus paquetes de estímulo fiscal. Esto está llevando a que se generalicen las cláusulas de «compre nacional» o incluso «compre local», que además, para los países emergentes como China, que no han firmado el acuerdo de compras públicas de la OMC, resultan compatibles con la normativa internacional aunque sean marcadamente proteccionistas<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Este problema quedaría parcialmente resuelto si todos los países realizaran estímulos fiscales equivalentes. Sin embargo, en la práctica, es imposible conseguir una total simetría dadas las diferencias en el grado de apertura de los países, así como en sus estructuras productivas.

<sup>5</sup> La ley de reactivación económica estadounidense también incorpora una provisión de «compre americano» asociada a los gastos que realice el Departamento de Homeland Security.

<sup>6</sup> En junio de 2009 China introdujo una cláusula de «compre nacional» para todas las compras públicas adquiridas con fondos del paquete de estímulo, que es el segundo más grande del mundo tras el estadounidense (unos 400.000 millones de euros).

Si la recesión no se prolonga demasiado es probable que el impacto de las provisiones «compre nacional» sea limitado y no genere una guerra comercial. Sin embargo, lo sucedido a lo largo del último año demuestra que es necesario mejorar la normativa internacional en esta materia para evitar dejar la puerta abierta al proteccionismo en materia de compras públicas. Esto no será fácil porque los países en desarrollo tradicionalmente se han opuesto a sumarse al acuerdo plurilateral de compras públicas de la OMC al preferir reservarse el derecho a utilizar el gasto público como un instrumento de política industrial y apoyo a sus sectores nacientes (Steinberg 2007: 132-134).

Un segundo sector en el que las ayudas públicas han distorsionado el comercio (y también la competencia) es el de los rescates a instituciones financieras. El volumen de recursos que los distintos gobiernos —sobre todo en los países desarrollados— han puesto a disposición del sistema financiero supera los tres billones de euros. Aunque una parte importante de estos fondos son avales y garantías y por lo tanto no han supuesto desembolsos, bancos y empresas de seguros ha recibido enormes inyecciones de liquidez (y en algunos casos grandes instituciones han sido nacionalizadas).

Esta situación, que seguramente será transitoria, genera distorsiones a la libre competencia y al comercio en la medida en que los gobiernos están dando preferencia a los bancos nacionales sobre los extranjeros en la distribución de los fondos públicos. Además, es posible que a medio plazo surjan distorsiones adicionales si las ayudas sirven para mantener algunos bancos artificialmente a flote.

Por último, existe el riesgo de que la mayor presencia del sector público en el sistema financiero conduzca a que la asignación del crédito esté determinada más por criterios políticos que por el análisis coste-beneficio y la eficiencia económica. Aun así, es importante mencionar que antes de la crisis muchos bancos eran públicos y esto no suponía un problema para lo que tradicionalmente se ha entendido como libre comercio, que no abarcaba los aspectos vinculados a la política de defen-

sa de la competencia. Por tanto, es de esperar que tras la crisis vuelva a plantearse la necesidad de aprobar algún tipo de acuerdo global sobre comercio y política de defensa de la competencia, algo que ya existe en la Unión Europea y que los países avanzados llevan años queriendo introducir en la OMC ante la oposición de los países en desarrollo. Resulta alentador que el G-20, que se está consolidando como punto focal de la nueva gobernanza económica global, esté planteando iniciativas para asegurar la competencia en el sector financiero una vez que se supere la crisis.

Al margen del sector financiero, el sector del automóvil —que es un importante generador de empleo directo e indirecto— es el que más apoyos públicos directos ha recibido. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de las ayudas a la compra de vehículos que han puesto en marcha los gobiernos no han discriminado entre coches nacionales e importados por lo que no supone una distorsión al comercio internacional. Los casos en los que se han producido inyecciones de fondos a empresas que estaban al borde de la bancarrota, aunque son preocupantes, suponen más un problema de distorsión de la libre competencia que del comercio internacional. Todavía es pronto para saber qué posición adoptará la Comisión Europea en el tratamiento de las ayudas públicas y la política de competencia a este sector, tanto para los productores europeos como para los estadounidenses.

#### 4. Conclusión

La recesión económica que ha seguido a la crisis financiera que se inició en 2008 supone un enorme reto para el sistema multilateral de comercio. Aunque por el momento la comunidad internacional está siendo capaz de contener la tentación proteccionista y parece que el comercio internacional comenzará a recuperarse a finales de 2009, si la recesión se alarga podrían aumentar las presiones para que los gobiernos protejan en mayor medida la producción y el empleo nacionales, por lo que la economía internacional podría comenzar a desgloba-

lizarse. El liderazgo político, la cooperación internacional y la solidez y credibilidad de la OMC serán claves para evitar que se repita una escalada proteccionista como la de los años treinta, que tuvo nefastas consecuencias para el crecimiento económico y la estabilidad política internacional.

Este artículo ha subrayado que, a pesar de la caída de los intercambios internacionales y del aumento de las medidas proteccionistas, existen elementos para el optimismo. Por el momento la contracción del comercio responde más al derrumbe de la demanda global y a la falta de financiación derivada de la crisis financiera que a un aumento generalizado de las barreras comerciales. Esto significa que cuando la recesión termine el comercio debería volver a crecer con fuerza, algo que podría no ocurrir si se llegan a establecer barreras proteccionistas, ya que éstas suelen ser difíciles de revertir.

Aun así, ante la caída de la producción y el empleo, la mayoría de los países han elevado algunos aranceles (aunque también han bajado otros para abaratar los *inputs* intermedios importados), han ampliado las ayudas públicas y han recurrido a las cláusulas de salvaguardia de la OMC. Como prácticamente todas estas medidas son compatibles con la regulación comercial internacional, puede afirmarse que el sistema OMC se está viendo fortalecido ante la crisis al mostrar su efectividad después de haber recibido numerosas críticas durante la última década. De hecho, la recesión global está poniendo de manifiesto que incorporar mecanismos de flexibilidad en los acuerdos comerciales internacionales fortalece y aumenta la legitimidad de los mismos porque los estados prefieren emplear estas excepciones a violar un tratado o abandonar una organización internacional. Por ello, será necesario continuar ampliando el abanico de estos instrumentos en el futuro.

Pero no todo son notas optimistas. La crisis también ha mostrado que existen algunas zonas grises en el sistema OMC a través de las cuales se han introducido nuevas barreras comerciales, sobre todo en lo relativo a las compras públicas asociadas a los paquetes de es-

tímulo fiscal y a los rescates del sistema financiero. Será necesario negociar nuevas reglas para estas áreas con el fin de evitar políticas proteccionistas unilaterales en el futuro, pero seguramente esto no podrá hacerse hasta que se inicie una nueva ronda de negociaciones. No olvidemos que muchos de estos temas, como la relación entre comercio y política de defensa de la competencia o el vínculo entre comercio y compras públicas, quedaron excluidos de la Ronda de Doha en 2004 por el rechazo de los países en desarrollo.

En definitiva, la capacidad del sistema económico internacional para mantenerse relativamente abierto en tiempos tan adversos sugiere que la importancia de la disciplina que impone la OMC es enorme en la medida en la que actúa como un (imperfecto) seguro ante la tentación proteccionista, algo que no se suele valorar en períodos de crecimiento. Por ello, el valor de concluir la Ronda de Doha en un momento de crisis como éste no estriba tanto en crear nuevas oportunidades de comercio como en consolidar el nivel de apertura que el sistema tiene en la actualidad, que es bastante elevado en términos históricos.

### Referencias bibliográficas

- [1] ARAUJO, S. y OLIVEIRA MARTINS, J. (2009): «The Great Synchronisation: What do High-frequency Statistics Tell us about the Trade Collapse?», VoxEU.org, 4 julio.
- [2] BLANCO, M. (2009): «La globalización bajo amenaza», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2.959, febrero.
- [3] ECB (2009): «Assessing Global Trends in Protectionism», *ECB Monthly Bulletin*, febrero.
- [4] EICHENGREEN, B. y O'ROURKE, K. (2009): «A Tale of Two Depressions», VoxEU.org, 4 junio.
- [5] EVENETT, S. J.; HOEKMAN, B. M. y CATTANEO, O. (2009): *The Fateful Allure of Protectionism: Taking Stock for the G8*, a CEPR-World Bank e-book, julio.
- [6] GAMBERIONI, E. y NEWFARMER, R. (2009): «Trade Protection: Incipiente But Worrying Trends», *Trade Notes* marzo 2, número 37, International Trade Department, World Bank.
- [7] GTA (2009): *Global Trade Alert First Report, July 2009*. Disponible en [http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA%201st%20Report%20\(July%2009\)\\_0\\_0.pdf](http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA%201st%20Report%20(July%2009)_0_0.pdf)

- [8] IRWIN, D. (2009a): *The Battle over Protection: A History of U.S. Trade Policy*. De próxima publicación.
- [9] IRWIN, D. (2009b): «A Historical Perspective», en EVENETT *et al.* (2009), páginas 13-15.
- [10] KINDLENBERGER, C. (1973): *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press.
- [11] MADSEN, J. (2001): «Trade Barriers and the Collapse of World Trade during the Great Depression», *Southern Economic Journal*, 67, 848-868.
- [12] PIERMARTINI, R. (2009): «Trade Policy Commitments and Contingency Measures», VoxEU.org, 26 julio.
- [13] STEINBERG, F. (2007): *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*, Editorial Akal, Madrid.
- [14] STRAUSS-KAHN, D. (2008): Transcript of a Press Briefing by Dominique Strauss-Kahn, IMF Managing Director, Washington, DC, Saturday, November 15. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/tr/2008/tr081115.htm>
- [15] WTO (2009a): *World Trade Report 2009*, Ginebra.
- [16] WTO (2009b): Report(s) to the TPRB from the Director General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments. Ginebra. Disponibles en [www.wto.org](http://www.wto.org)