

¿LA VUELTA DEL PROTECCIONISMO?

Jaime Requeijo

Catedrático Emérito de Economía Aplicada. IEB

RESUMEN

Desde mediados del siglo pasado, las relaciones económicas internacionales se han llevado a cabo en un entorno con menores trabas, con vaivenes, pero cada vez con menores trabas.

La actual Presidencia norteamericana parece haber tomado, por el momento, un rumbo distinto, un rumbo en el que se busca reducir la competencia exterior para resolver problemas interiores.

Este trabajo pretende valorar si esa receta es posible en un mundo económico crecientemente intercomunicado (*).

PALABRAS CLAVE

Gran Depresión, Conectividad, Globalización, Fragmentación productiva, Deslocalización, Costes de la protección.

1. El eterno retorno

Cuando Nietzsche acuña la expresión *El eterno retorno* (1) se está refiriendo a la circularidad de las ideas y de las culturas pero, en ese eterno retorno, podría haber incluido el proteccionismo –las barreras frente a la competencia exterior para proteger la producción interior– una de las políticas económicas que nunca desaparecen: siempre vuelven. La historia lo demuestra.

Arrinconado, en parte, el mercantilismo, la polaca comercial del absolutismo monárquico, por la escuela clásica inglesa –el modelo de costes comparativos de Ricardo es su expresión más clara: el comercio entre países puede y debe beneficiar a todos los intervinientes–, parecía que, a finales del siglo XVIII, el mundo más desarrollado se adentraba en una etapa de reducción paulatina de fronteras económicas, pero los propósitos no fueron demasiado lejos.

Hamilton, en Estados Unidos, en el XVIII, y List, en Alemania, en el XIX, manifestaron opiniones parecidas y contrarias a la apertura exterior.

Alexander Hamilton, uno de los firmantes de la Declaración de Independencia de 1776 y secretario del Tesoro de Estados Unidos (1797-1801), fue uno de los defensores de la protección exterior, en sus diversas formas, por entender que la naciente economía nortea-

mericana podría desarrollarse mejor si se aislaba de la competencia de países más desarrollados, fundamentalmente algunos europeos (2).

Friedrich List, el economista alemán, va seguir un razonamiento parecido. En su obra más conocida señala que las naciones tienen que desarrollarse con sus propias fuerzas y sus propios mercados y echa en saco roto las propuestas de los economistas clásicos ingleses (3).

Con repetidas referencias a List, y repetidas críticas al liberalismo económico, el bien conocido alegato de Antonio Cánovas del Castillo sigue la misma línea anterior. Haciendo gala de un amplio conocimiento de las propuestas librecambistas y proteccionistas de su tiempo, Cánovas señala que *la protección debe ser concedida al trabajo nacional, ante todo y sobre todo por ser nacional* (4). Una idea –la de la protección del trabajo nacional– que va estar presente en la política comercial de la Restauración y que va a plasmarse en los aranceles de 1881, 1906 y 1922. Este último, propugnado por Cambó, fue calificado en su día como el *arancel del hambre* (5). España, es bien sabido, se había dotado de una muralla protectora que, tras la guerra civil y el ensayo autárquico, solo comenzaría a cuartearse con el Plan de Estabilización de 1959.

La Gran Guerra de 1914-1918 arrinconó el debate sobre política comercial –en las guerras todo queda

subordinado al esfuerzo bélico— y, a su conclusión, el panorama económico mundial se caracterizaba por la importancia alcanzada por la economía norteamericana, por el esfuerzo de reconstrucción del Reino Unido y Francia y por el debilitamiento de Alemania, enormemente cuarteada por las pérdidas sufridas en la guerra y por las cláusulas del Tratado de Versalles.

Norteamérica, convertida ya en la primera economía mundial, conoció, a partir de 1923, un periodo de continuo crecimiento y notable dinamismo social —son los vibrantes años veinte— que llevó, a muchos de sus inversores, en la segunda mitad de la década, a repatriar parte de las inversiones efectuadas en países europeos para aprovechar las continuas elevaciones de las cotizaciones bursátiles (6).

No puede decirse lo mismo de las principales economías europeas. Agotadas por el esfuerzo bélico, tanto Reino Unido como Francia experimentaron crecimientos lentos en los años veinte y los antiguos imperios centrales —Alemania y Austria-Hungría— conocieron graves problemas de toda índole, entre otros la hiperinflación alemana de 1922-1923.

La gran crisis, sin embargo, tendría su epicentro en los Estados Unidos.

2. La Ley Hawley-Smooth

En octubre de 1929, la Bolsa de Nueva York experimenta un colapso que marcará el inicio de lo que se conoce con el nombre de Gran Depresión.

Pero ese derrumbamiento, y el subsiguiente contagio, facilitado por la política monetaria contractiva practicada por la Reserva Federal, no fueron las únicas razones de la crisis global, dado que el gobierno norteamericano de la época decidió proteger su economía de la competencia exterior mediante la Ley Hawley-Smooth (7). En su virtud se elevaron, considerablemente, los aranceles de más de 20.000 productos, con tarifas que, en muchos casos, superaban el 50% (8).

Esa medida, que abroquelaba la economía norteamericana frente al exterior, contó, por otro lado, con la oposición de buena parte de los expertos de la época.

Antes de que la ley se aprobara, un amplio grupo de economistas norteamericanos —académicos y profesionales— presentaron en el Senado su oposición al proyecto (9). Aducían una serie de razones que a nadie podían escapar: los aranceles elevarían el precio de los productos, el coste de la vida aumentaría en detrimento de amplios grupos de la sociedad americana, el aumento de costes dificultaría la exportación y, por otra parte, era de esperar la reacción de los demás países.

Sus profecías se cumplieron y, por supuesto, la guerra comercial se inició. Los países europeos, muy perjudicados por la muralla arancelaria norteamericana, adoptaron, cada uno por su cuenta, una serie de medidas proteccionistas bien conocidas —elevación de aranceles, aumento de las cuotas y de las prohibiciones—, con lo cual se consolidaron las *políticas de empobrecer al vecino* características del arsenal mercantilista (10). Una guerra comercial generalizada —a la que se sumaron otros países no europeos— que desplomó los flujos internacionales de comercio y los ritmos de crecimiento, tal y como puede apreciarse en el gráfico 1.

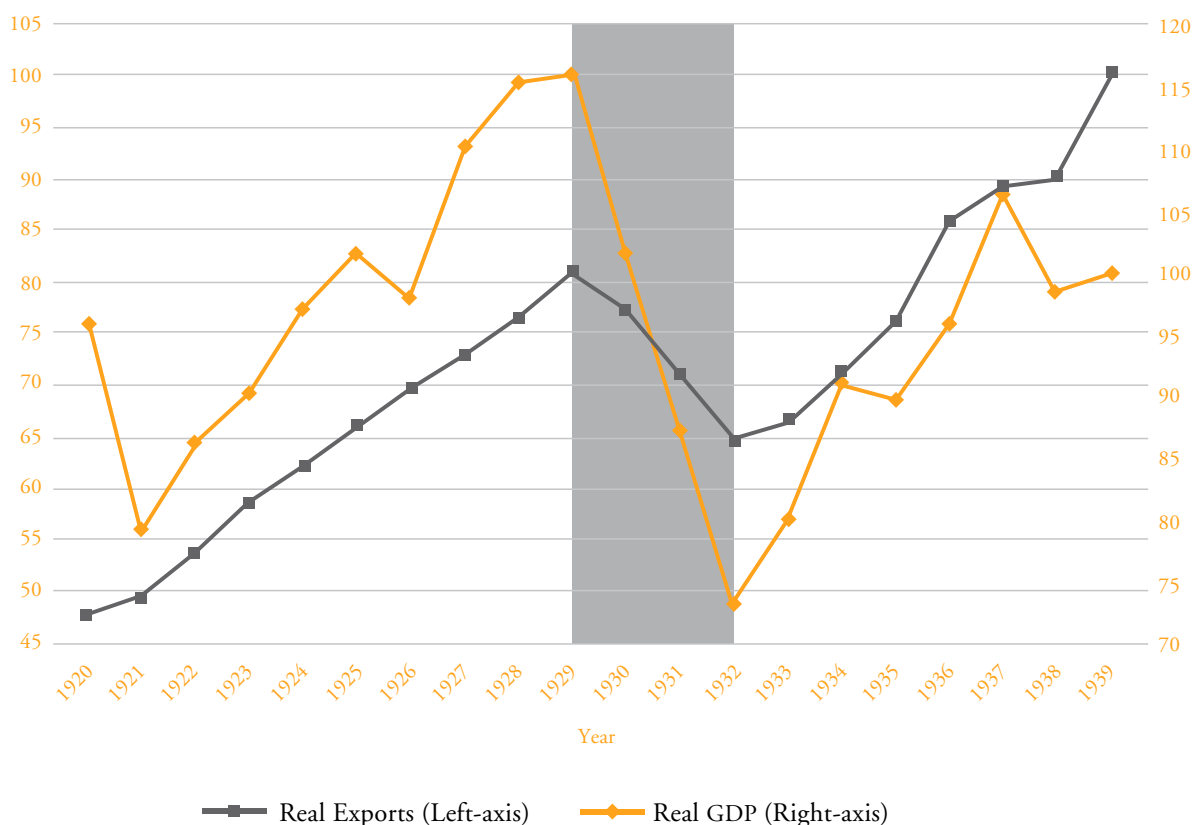
La muestra analizada, de 27 países y de distintos continentes, es suficientemente reveladora de la violencia de una depresión que de 1929 a 1933 redujo en un 50% los flujos de comercio y la producción global, con el consiguiente impacto sobre el empleo.

¿Qué había sucedido? La respuesta es bastante simple: en 1929 Norteamérica era el primer importador y exportador del mundo y, al elevar considerablemente sus aranceles, puso en marcha un proceso que empobreció a los principales países del mundo. Ningún país salió beneficiado, empezando por la propia Norteamérica (11): de 1929 a 1933, el producto interior bruto norteamericano se contrajo un 46% (dólares corrientes) y la tasa de desempleo aumentó, en ese mismo periodo, del 3,2% de la población activa al 24,9% (12).

No resulta aventurado pensar que la Gran Depresión fue elemento coadyuvante en el estallido de la segunda guerra mundial. No fue el único —el Tratado de Versalles de 1919, que aherrojaba la economía alemana, abrió el camino para que Hitler llegara al poder (13)— pero su influencia no puede pasarse por alto.

Gráfico 1

Evolución del PIB y de las exportaciones



Nota: Exportaciones y PIB en dólares de 1990 y en índices 1929=100. Los países son: Argentina, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Grecia, Holanda, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Sri Lanka, Suecia, Suiza y Uruguay.

Fuentes: Madison, A. «The World Economy Historical Statistics» (OECD, 2003) y Jaks y Novoy: «Trade booms, trade busts and trade costs», NBER, WP 1527, 2009.

3. En busca de unas economías estables y abiertas

Antes de que la guerra terminara, Estados Unidos, convertido ya en la gran potencia económica, política y militar del mundo occidental, patrocinó una conferencia que tenía por objeto evitar los errores de los años treinta y crear un mundo económico estable y abierto. Fue la pretensión de la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en 1944, con presencia de 44 naciones, entre ellas varias hispanoamericanas.

En esa conferencia se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Más tarde, en 1947, surgirá, como acuerdo intergubernamental,

el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

A través del Fondo Monetario Internacional se buscaba crear una red de cambios semifijos y razonablemente estables. Para ello cada país debía fijar el valor-oro de su moneda y los tipos de cambio quedaban establecidos a través de la paridad-oro. Todas las monedas debían ser convertibles entre ellas pero solo una –el dólar norteamericano– era convertible en oro. Los gobiernos debían procurar que la oscilación del tipo de cambio de su moneda no superase unos determinados límites y caso de experimentar problemas serios de balanza de pagos podrían solicitar la ayuda del Fondo.

El Banco Mundial, formado por varias instituciones, debía facilitar fondos para el desarrollo de los países más atrasados.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio tenía por misión reducir, gradualmente, la protección exterior de las economías de los países miembros mediante una serie de reuniones encaminadas a tal fin –las rondas– y la aplicación de la cláusula de *nación más favorecida*, en virtud de la cual todo acuerdo entre dos partes –encaminado a reducir la protección exterior de una serie de productos– era automáticamente extensible a todos los países miembros de la organización. La cláusula no era aplicable a países inmersos en un proceso de integración económica (14).

Todas esas medidas encaminadas a liberalizar los intercambios –tipos de cambio estables, ayuda al desarrollo, reducción de aranceles y otros expedientes protectores– tropezaban con el control de los movimientos de capital: el comercio no es libre si los pagos no lo son. De ahí que la OCDE, organismo internacional de consulta y cooperación del mundo desarrollado, pusiera en marcha, bastantes años más tarde, el Código de Liberalización de los Movimientos de Capital (1962), por aplicación del cual los países miembros han ido liberalizando los flujos de capital.

Tal es el conjunto de organizaciones y acuerdos que, con altibajos y remiendos, han servido para crear un mundo económico más abierto. Un mundo que se ha visto rápidamente transformado por la muy veloz revolución tecnológica.

4. Un mundo sin distancias

Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han transformado nuestro mundo y, en especial, la actividad económica. Los mercados –sean de bienes, servicios o financieros– son visibles desde cualquier rincón de la economía mundial y, más aún, efectuar operaciones en cualquier mercado puede ser cuestión de segundos y, en el caso de los mercados financieros, de centésimas de segundo, razón por la cual el arbitraje financiero resulta imposible.

A esa capacidad de transmisión de datos y de decisiones, por medio de unas tecnologías en constante evolu-

ción, la denominamos *conectividad*, una conectividad que aumenta con el paso del tiempo.

Pero ese mundo sin distancias no es un mundo homogéneo: es un mundo de diferencias, de entre las que entresacamos, en el terreno económico, las diferencias de costes laborales y las diferencias en el impuesto de sociedades.

El gráfico 2 permite apreciar las diferencias de costes laborales por hora trabajada en el sector manufacturero de distintos países.

Adviértase, en la muestra seleccionada, que las diferencias son notables y que el coste de Suiza, el país de mayor coste de la muestra, es casi ocho veces superior al de Brasil, el país de menor coste. Aunque, sin duda, la tecnología, la especialización sectorial y la productividad laboral explican una parte de las discrepancias, en ese conjunto de países las diferencias resultan evidentes.

El gráfico 3 refleja, para otra muestra de países, las diferencias de tratamiento fiscal de los beneficios empresariales: es decir, las diferencias en el Impuesto de Sociedades.

Aquí, también, las diferencias son apreciables: varios de los países de la muestra aplican una tasa que ronda el 35% mientras que en otros no alcanza el 10%.

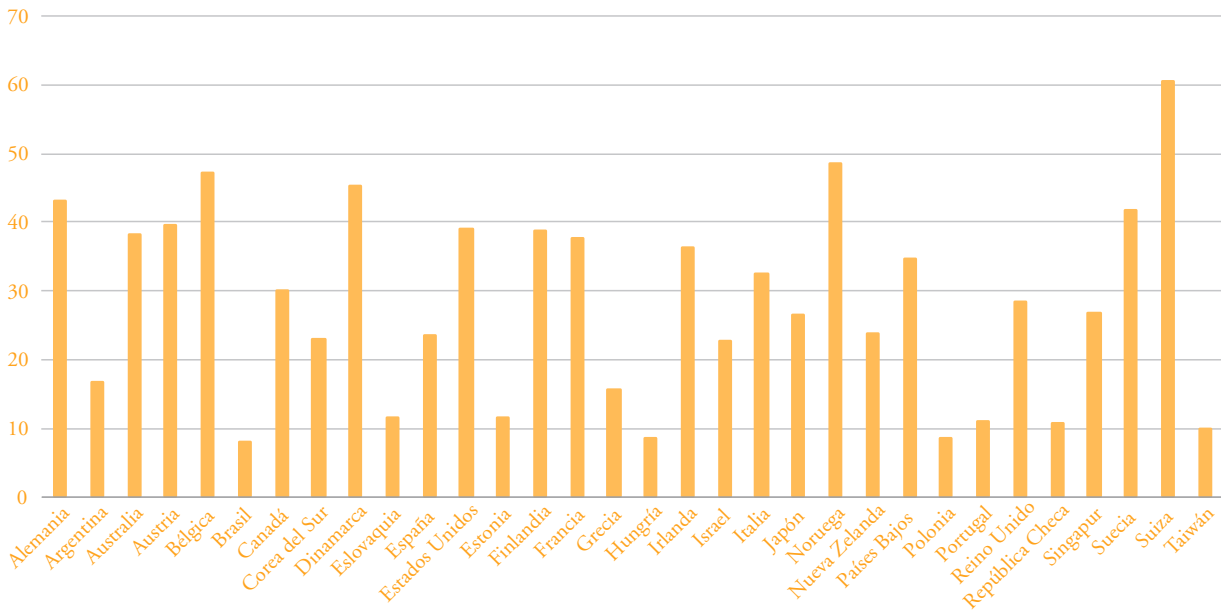
Por mor de esas tres características de la realidad económica actual –conectividad, diferencias de costes salariales y diferencias de Impuesto de Sociedades– la economía se ha globalizado: muchos procesos productivos se han fragmentado en busca de menores costes laborales, y muchas sedes empresariales se han deslocalizado, se han situado en países con menores impuestos sobre beneficios.

El gráfico 4 muestra la evolución en el tiempo de un índice que refleja la globalización económica.

En este caso, el índice nos señala que, en la actualidad, el 50% aproximado de la actividad económica está globalizada, con tendencia a aumentar. Y está formada por una serie de redes productivas, comerciales y financieras que superan los límites geográficos y políticos de muchos países. Una situación que no es reversible,

Gráfico 2

Coste laboral por hora trabajada, en dólares americanos, 2016 (manufacturas)

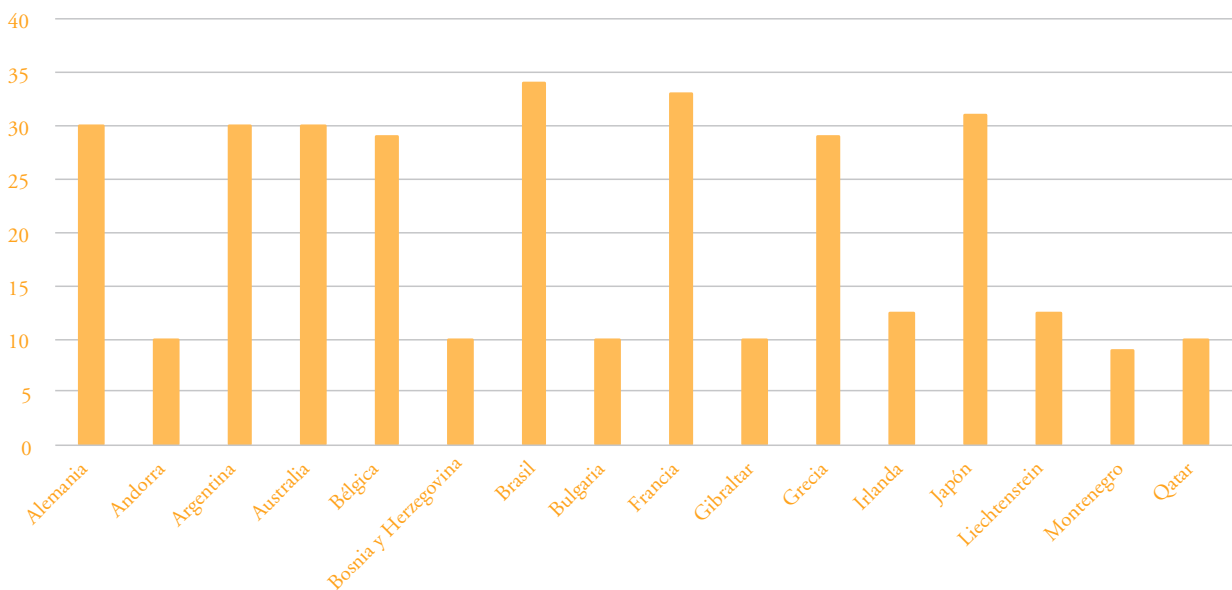


Nota: Se trata de costes de compensación, muy similares a los costes laborales totales.

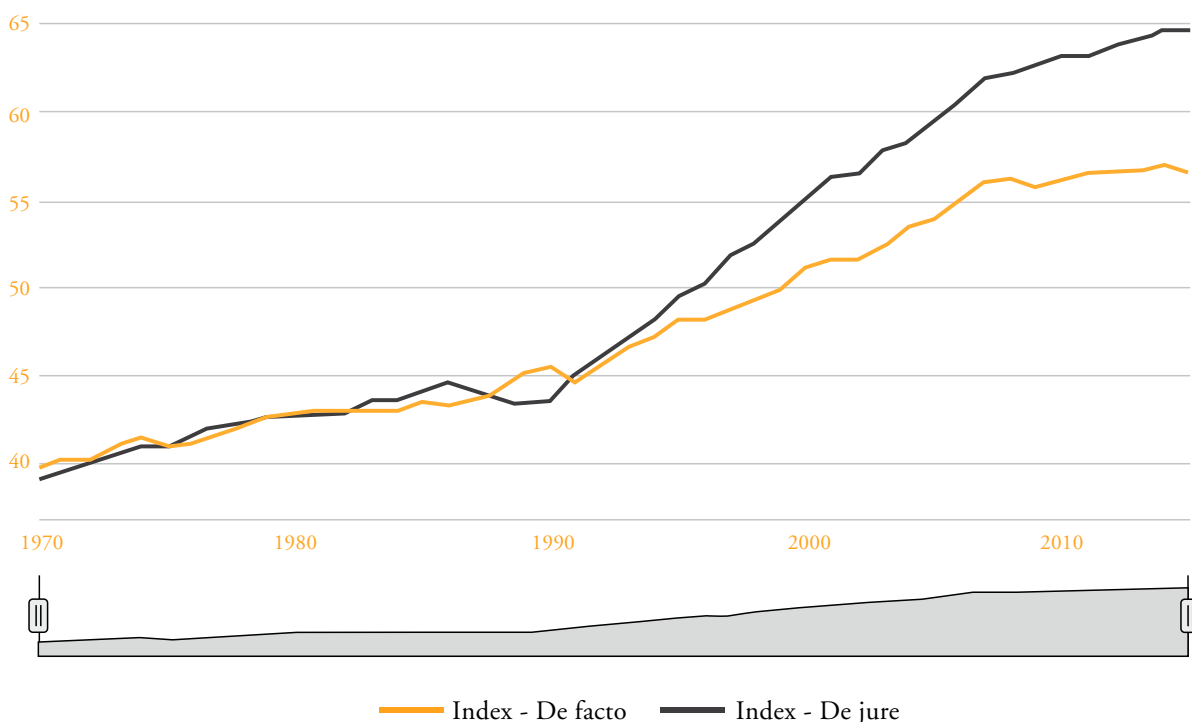
Fuente: Datos de Conference Board (en red).

Gráfico 3

Impuesto de Sociedades (2018)



Fuente: KPMG Global: Corporate Tax Rates (en red).

Gráfico 4**Evolución de la globalización económica**

Nota: La línea naranja muestra la evolución real y la línea negra la evolución legal.

Fuente: KOF (en red).

porque el avance tecnológico lo impide, y una situación que puede generar problemas sociales de envergadura que difícilmente pueden ser resueltos con las recetas tradicionales.

5. La política de puertas cerradas del actual gobierno norteamericano

Cuando, en su toma de posesión, el nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, repetía su lema *America first* (América ante todo), pocos sabían lo que quería decir. Pero, transcurrido año y medio de su actual mandato, todos conocen su significado: ni globalización económica ni comercio sin trabas ni inversiones extranjeras indiscriminadas en empresas norteamericanas.

A lo largo de 2017, el gobierno Trump ha abandonado una serie de tratados internacionales que buscaban

liberalizar el comercio y las inversiones internacionales: Tratado de Libre Comercio con México y Canadá (TUCAN); Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y Asociación Transatlántica del Comercio y la Inversión. También ha abandonado el Acuerdo de París sobre cambio climático.

Por lo que atañe a los flujos de comercio, la presidencia norteamericana ha emprendido su propia guerra arancelaria. Ha impuesto aranceles del 25% al acero y aluminio procedentes de la Unión Europea; las aceitunas negras españolas tropiezan con un nuevo arancel del 34,7%, y sobre todo, anuncia una serie de nuevos aranceles para productos procedentes de China, amén de asegurar que frenará la inversión china en empresas norteamericanas. Para lograr este último objetivo se anuncia un endurecimiento de las normas aplicables por el Comité de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría del Tesoro.

Las razones alegadas para adoptar esas medidas son, por el momento, de dos tipos: al mercado norteamericano llegan productos subvencionados en otros países (apunta, en el caso de las aceitunas, a la Política Agrícola Común). Segunda razón, alegada en el caso chino: Norteamérica padece un enorme déficit comercial con ese país: más de 375.000 millones de dólares en 2017, un 67% aproximado de su déficit total (15).

Desconocer las reglas del intercambio internacional parece ser, por ahora, la norma del presidente Trump. Olvida, por ejemplo, que Norteamérica es miembro de la Organización Mundial de Comercio y que, por tanto, debe respetar las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), reglas que prohíben la imposición unilateral de aranceles y otras cargas fronterizas (16).

¿En qué se basa la actual política comercial de la Presidencia norteamericana? En su concepción del *comercio justo*, expuesta en el Foro de Davos a principios de este año: *No es aceptable un sistema de librecomercio universal si hay países que se aprovechan de ese sistema a expensas de otros. Defenderemos el librecomercio siempre que sea justo y recíproco* (17).

En principio la afirmación resulta inquietante porque si las transacciones comerciales entre países se atienen a los principios del librecomercio, la condición de que sean *justas y recíprocas* no tiene sentido. A menos que lo que de verdad se quiere señalar es que no sean perjudiciales para Estados Unidos.

El comercio internacional debe atenerse a unas reglas, las del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, reglas pactadas y encaminadas a potenciarlo. Es cierto que, en muchas ocasiones, las reglas se soslayan —especialmente en el comercio de productos agrícolas—, pero no es menos cierto que ignorarlas o retorcerlas convertiría los intercambios internacionales en una tierra de nadie, en perjuicio de todos. Y, para dar sentido a esa afirmación, basta con recordar los eternos olvidos que siempre acompañan a la tentación proteccionista y que implican tres tipos de costes: costes explícitos, costes implícitos y costes sombra.

6. Los costes de la protección

Imponer un nuevo arancel, sobre un determinado producto, o elevar el ya existente, equivale a aumentar el

precio del bien importado y, por lo general, de los productos nacionales que compiten con el importado. Por intenso que sea el grado de competencia en ese mercado, la experiencia demuestra que los precios tienden, antes o después, a igualarse al precio de importación. Es ese el principal coste explícito que presenta un impacto reducido si no son muchos los productos a los que se aplican los nuevos aranceles; si, por el contrario, el número de bienes es elevado, el coste de vida se elevará, en claro perjuicio para los consumidores.

Encarecer el precio de una serie de productos importados equivale a elevar el precio de una serie de productos exportados: los que incorporan, en su proceso de fabricación esos productos ahora encarecidos. Ahí radica el principal coste implícito. Un coste que puede resultar altamente perjudicial en una economía de producción fragmentada, como lo son la mayoría de las economías actuales. Un dato servirá para esclarecer esa relación: en 2011 Estados Unidos utilizaba, en su exportación total de bienes, un 12,4% de productos importados. No es un porcentaje muy elevado —si lo comparamos con el de economías mucho más abiertas— pero permite comprender el significado de ese coste implícito (18). Un coste que reduce la capacidad competitiva de la exportación en la medida en que los aranceles encarezcan los componentes importados.

Los costes sombra son, siempre, imprecisos puesto que es difícil adelantar cuándo pueden surgir y cuál puede ser su alcance. El primer coste sombra es, por tanto, la incertidumbre. ¿Es posible que las actuales medidas de la Presidencia norteamericana tengan mucho más de advertencia que de permanencia y que, a corto plazo, las aguas se aquieten? Es posible, pero es poco probable porque tanto China como la Unión Europea ya han puesto en marcha medidas de retorsión.

¿Es posible que la política comercial norteamericana desate una guerra de consecuencias imprevisibles? La posibilidad existe y las consecuencias pueden alcanzar dimensiones insospechadas porque la economía mundial está mucho más entrelazada que la de la Gran Depresión. Añádase a ello que la economía norteamericana muestra una abultada deuda pública (19) y que buena parte de esa deuda —la mitad aproximada— se

encuentra en China, parte en su gobierno, parte en manos de ciudadanos chinos.

Y considerando gran parte de las medidas adoptadas o anunciadas por el actual gobierno norteamericano –aumento de aranceles para múltiples productos y restricciones a la inversión china en empresas norteamericanas–, es perfectamente posible que, llegados a un punto crítico, la inestabilidad financiera se sume a la inestabilidad comercial.

Nada de eso debería suceder porque las consecuencias podrían ser muy graves para la economía mundial, pero –no lo olvidemos– también las crisis económicas forman parte del *eterno retorno*.

NOTAS

- (*) Agradezco a Benjamín Serrano y a Rosana Elvira su eficaz ayuda. Los errores son, por supuesto, solo míos.
- (1) *Así habló Zaratustra* (en red).
 - (2) Su defensa del proteccionismo figura en su *Report on Manufactures* de 1791 (en red). A él se deben toda una serie de medidas de protección encaminadas a defender la producción nacional.
 - (3) Publicada en 1840, *El sistema nacional de economía* (traducción al español) constituye una pieza más, y una pieza importante, del mensaje proteccionista.
 - (4) «De cómo he llegado yo a ser doctrinalmente proteccionista», *Revista de España*, 481 y 482, Madrid, 1888, pág. 206.
 - (5) Sobre la política arancelaria de la época, véase Eva Prados Martínez, «La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913)», *Banco de España. Estudios de Historia Económica*, núm. 37, 1998.
 - (6) Recordemos que poco antes del derrumbamiento de la Bolsa de Nueva York, Irving Fisher, uno de los más reputados economistas norteamericanos, había manifestado que las cotizaciones bursátiles habían alcanzado un nivel de máxima estabilidad.
 - (7) Son los nombres de los senadores que la propusieron. Por entonces el presidente norteamericano era Herbert Hoover.
 - (8) Ver: el texto (en red).
 - (9) Véase «The Tariff and American Economists», Congressional Record Senate, 5 mayo 1930 (en red).
 - (10) Un buen relato es el de Perry Wells Bidell, *The New American Tariff Europe's Answer*, Foreign Affairs, octubre 1930 (en red).

- (11) En 1939, John Steinbeck publicó *The Grapes of Wrath*, novela que refleja el triste deambular de una familia durante la época de la Gran Depresión. La edición primera es de Viking. Existe traducción al español: *Las uvas de la ira*, la primera edición, en español, es de Mundo Ediciones S.A. (1981).
- (12) Datos del US Bureau of Census, «The Statistics of the Great Depression» (en red).
- (13) En el último capítulo de *The Economic Consequences of the Peace*, libro publicado en 1919, Keynes ya vislumbraba esa posibilidad.
- (14) Desde 1995 el GATT forma parte de la OMC (Organización Mundial del Comercio).
- (15) Dato del Census Bureau.
- (16) Existen las «Medidas de Salvaguardia» del art. 6 del OMC, pero cualquier conocedor de las reglas comerciales sabe que el proceso es largo.
- (17) World Economic Forum, 26 enero 2018. Transcripción del discurso del presidente de Estados Unidos.
- (18) Datos de la OECD: *Input-Output Tables* (en red).
- (19) Las cifras se publican en el US Treasury Department (en red).

BIBLIOGRAFÍA

- Davos (2018), «President Donald Trump Davos Address in Full», enero.
- European Commission (2010), «Trade as a Driver of Prosperity», Bruselas.
- Eichengreen, B. E; Irwing, D. (2009), «The Slide to Protectionism in The Great Depression: Who Succumbed and Why», NBER.
- Irwing, D. (2018), «Trump Trade Policy: Exercise in Futility», Dartmouth College.
- Kenwood, A. G.; Loughheed, A. L. (1992), «The Growth of the International Economy 1820-2000», Routledge.
- Prados de la Escosura, L. (2003), «El progreso económico de España (1850-2000)», Fundación BBVA.
- Prados, Eva (1998), «La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913)», Servicio de Estudios del Banco de España.
- Requeijo, J. (1986), «¿Hacia un mundo de altas barreras comerciales?», *Papeles de Economía Española*, núm. 28.
- Schneider-Petsinger, M. (2017), «Trade Policy under President Trump. Implications for the US and the World», Royal Institute of International Affairs, Chatham House, noviembre.
- World Bank (2017), «Making Trade an Engine of Growth», WB.