



CRECEN LAS AMENAZAS PARA EL COMERCIO MUNDIAL

Pinelopi K. Goldberg y Tristan Reed

El proteccionismo podría conducir a un mundo menos resiliente, más expuesto a conflictos y con más desigualdad

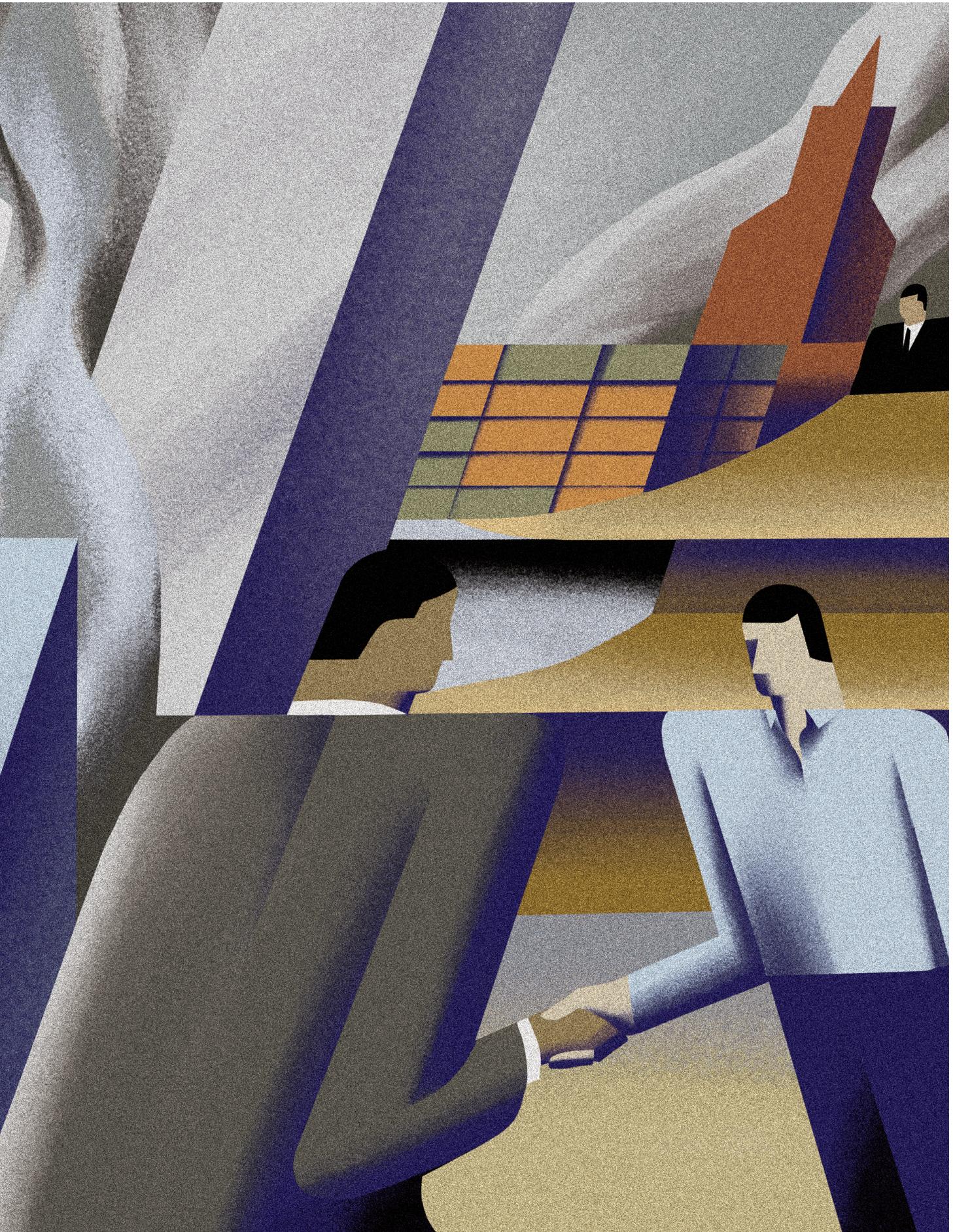


ILUSTRACIÓN: NATALIA SHULGA

Hace cuatro años, uno de nosotros escribió un artículo sobre el futuro del comercio para la edición de junio de 2019 de esta publicación, que celebraba el 75.º aniversario de las instituciones multilaterales de Bretton Woods. El artículo concluía que no había datos convincentes de que se había producido un retroceso de la globalización, pero que el comercio internacional y el sistema multilateral en el que se apoyaba estaban siendo objeto de ataques y que su futuro dependía de las decisiones de políticas que se tomaran. Desde entonces, las autoridades de algunas de las economías más grandes del mundo han tomado decisiones que frenan la integración internacional y, en varios casos, incorporan políticas proteccionistas o nacionalistas.

Hoy en día, aún no hay pruebas contundentes de que el comercio internacional se esté desglobalizando. Medido en dólares de EE.UU., el crecimiento del comercio mundial se desaceleró tras la crisis financiera mundial de 2008–09 y disminuyó considerablemente con el estallido de la pandemia en 2020. Sin embargo, desde entonces, el comercio se ha recuperado al nivel más alto jamás visto. Como proporción del PIB, el comercio mundial ha registrado una leve caída, provocada principalmente por China, que durante años ha aplicado una estrategia de “doble circulación” que prioriza el consumo interno mientras mantiene la apertura al comercio y la inversión internacional, y por India (véase el gráfico). Esto marca el final de un extraordinario auge exportador del que ambos países gozaron durante décadas, así como menos importaciones de bienes intermedios respecto del pasado. Sin embargo, como proporción del PIB, las importaciones de bienes intermedios siguen creciendo en el resto del mundo; lo mismo ocurre con las exportaciones.

Los aranceles estadounidenses y chinos que se introdujeron en 2018 no redujeron el comercio internacional, sino que, como se esperaba, frenaron el comercio entre Estados Unidos y China. Pero el comercio de los productos más afectados por esos aranceles crecieron en el resto del mundo. En otras palabras, no hubo una reducción del comercio, sino un redireccionamiento. Y la guerra arancelaria no impidió que otros países, como los miembros de la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, firmaran acuerdos de comercio regionales y plurilaterales.

Durante la pandemia de COVID-19, muchos países limitaron temporalmente las exportaciones de medicamentos, y otros suspendieron los envíos de trigo y otros alimentos al dispararse los precios tras la invasión rusa de Ucrania. Pero muchos gobiernos siguen apostando con decisión por la integración económica, por ejemplo, mediante acuerdos que facilitan el trabajo de profesionales en países extranjeros o que facilitan el flujo de bienes de consumo gracias a normas de seguridad comunes.

Naturalmente, el comercio puede tardar en adecuarse a los cambios en materia de políticas. Y las políticas mismas pueden responder lentamente a los cambios de la opinión pública. Términos como la “seguridad nacional” y la “relocalización” han comenzado a aparecer con mayor frecuencia en noticias e informes de investigación. Quizá los datos más contundentes provengan de las encuestas realizadas por economistas de la Escuela de Negocios de la Universidad de Chicago. En marzo de 2018, el 100% de los encuestados estaban en desacuerdo con los aranceles inicialmente impuestos por Estados Unidos. Sin embargo, en enero de 2022, los encuestados se mostraban escépticos sobre las cadenas de suministro mundiales: solo 2 de 44 economistas no creían que la dependencia de insumos externos fuese responsable de la vulnerabilidad de las industrias estadounidenses a las perturbaciones.

Ha habido un claro cambio en la política y en la opinión pública respecto del comercio mundial. ¿Cómo llegamos a este punto? ¿Cómo han incidido los diferentes factores? ¿Y qué cabe esperar?

Hiperglobalización

La era de la “hiperglobalización”, que cobró impulso a partir de los años noventa, trajo consigo grandes logros económicos. La pobreza extrema, como la define el Banco Mundial, se redujo considerablemente con expectativas de erradicación en todos salvo unos pocos países con fragilidad institucional, en parte gracias al fuerte crecimiento de los países del este asiático. Los niveles de vida, que se miden según el ingreso per cápita, aumentaron en todo el mundo.

Los consumidores de las economías abiertas al comercio obtuvieron acceso a una extraordinaria variedad de bienes procedentes de todo el mundo a precios asequibles. Gracias a los teléfonos inteligentes, las computadoras y otros artículos electrónicos, la población pudo aumentar su productividad y gozar de un entretenimiento más variado que el que hayan soñado las generaciones anteriores. Los precios más bajos de los viajes aéreos permitieron visitar otros países y conocer nuevas culturas e ideas, una experiencia que antes quedaba reservada a las personas muy adineradas.

Si bien muchos factores contribuyeron a esta mejora del nivel de vida, la apertura y otras políticas de mercado desempeñaron un papel fundamental. Las actividades comerciales (en ese momento) con países de bajos salarios influyeron en los precios de los bienes y los salarios de las economías avanzadas, beneficiando a los consumidores de esos países y a los trabajadores de los países exportadores. La inflación se mantuvo en niveles sorprendentemente bajos, a pesar de la expansión cuantitativa y el aumento de la deuda de Estados Unidos.

Por último, los países de Occidente disfrutaron de un período prolongado de paz —una rareza histórica— que

Ha habido un claro cambio en la política y en la opinión pública respecto del comercio mundial. ¿Cómo llegamos a este punto? ¿Cómo han incidido los diferentes factores? ¿Y qué cabe esperar?

trajo prosperidad. Un importante factor de este logro fue, a todas luces, la estrecha interconexión mundial que se logró hacia finales del siglo XX, al darle a todos los actores un incentivo para comportarse correctamente. En una era de hiperglobalización, una guerra implicaba la perturbación de las cadenas de suministro mundiales, con posibles consecuencias graves para la economía mundial, como estamos en vías de constatar.

Sin embargo, bajo la superficie fueron acumulándose tensiones que derivaron en una reacción contra la globalización. Trazamos tres etapas de este movimiento de desglobalización: la primera comenzó alrededor de 2015, cuando el nerviosismo en torno a la globalización y la competencia de países con bajos salarios derivaron en el Brexit, los aranceles aplicados por Estados Unidos, las represalias de China y un resurgimiento de posiciones extremistas en Europa.

Retroceso mundial

Si bien una persona promedio en el mundo se encontraba en mejores condiciones económicas a fines de la década de 2010, muchos trabajadores de economías avanzadas se sentían abandonados, pues les iba peor que a sus padres. Hay muchos estudios económicos que documentan estos efectos distributivos, los cuales tuvieron un componente geográfico claro: a las comunidades más expuestas a la competencia de importaciones de países con bajos salarios (gracias a los patrones preexistentes de distribución espacial de la industria) les fue peor que a las comunidades que se protegieron de las importaciones.

Esto, a su vez, tuvo importantes consecuencias políticas en Estados Unidos y el Reino Unido. Paralelamente, hubo quienes salieron ganando con la globalización: empresas multinacionales “superestrella” que se beneficiaron de la hiperespecialización de las cadenas de valor con costos más bajos y mayores ganancias, y una categoría específica de individuos con remuneraciones muy altas que obtuvieron beneficios al ampliar mercados y aprovechar nuevas oportunidades económicas. Mientras unos quedaban rezagados, otros avanzaban con rapidez.

Los economistas ortodoxos tardaron en reconocer estos efectos. Pero en muchos sentidos los efectos no fueron una novedad: pusieron de manifiesto la tensión habitual entre el bienestar general y el conflicto distributivo generado por el comercio. Sin embargo, la velocidad y la intensidad de estos cambios dieron una nueva dimensión a esta tensión. Aun así, no había nada fundamentalmente nuevo

en las recomendaciones de los economistas: la mayoría rechazaban el proteccionismo como solución y se mostraban partidarios de adoptar alguna forma de redistribución de los beneficiados a los perjudicados.

Mientras tanto, a los países occidentales les preocupaba cada vez más la competencia con China que consideraban “desleal” debido a la utilización de subvenciones y a la imposición de restricciones sobre empresas que querían acceder al mercado. Comenzó entonces a exigirse que se adoptaran políticas más contenciosas hacia China, en especial porque había dejado de ser un país pobre en desarrollo.

Sin duda, ya se habían producido reacciones contra el comercio internacional antes, en particular en las protestas de Seattle en 1999. Pero estos movimientos no influyeron en las políticas. No había motivos para creer que las reacciones contra la globalización entre 2015 y 2018 fueran a tener consecuencias permanentes para su futuro. Después de todo, el mundo estaba demasiado interconectado para volver al régimen anterior.

Presiones durante la pandemia

La segunda etapa del movimiento de desglobalización comenzó con las exhortaciones a la resiliencia al inicio de la pandemia de 2020. Pero ¿qué es la resiliencia? No hay un parámetro claro de referencia. La definición y la medición de la resiliencia dependen de la naturaleza del shock. Por ejemplo, la COVID-19 fue tanto un shock de la oferta —debido al confinamiento que afectó a los principales proveedores internacionales en diferentes momentos, ralentizando las entregas— como de la demanda, en vista del rápido crecimiento que experimentó la demanda de productos médicos y bienes durables, como los automóviles y residencias secundarias.

Durante la pandemia, los cortos retrasos en las entregas y la escasez de bienes debido a las perturbaciones en el comercio internacional se describían como una crisis. Pero esa descripción fue bastante exagerada y, de hecho, los mercados demostraron una enorme resiliencia (Goldberg y Reed, 2023a). Estados Unidos, por ejemplo, importa productos y suministros médicos de un grupo diverso de países. La única excepción son las mascarillas médicas. Pero en 2020 los envíos de mascarillas desde China llegaron en meses, lo que alivió por completo la situación de escasez.

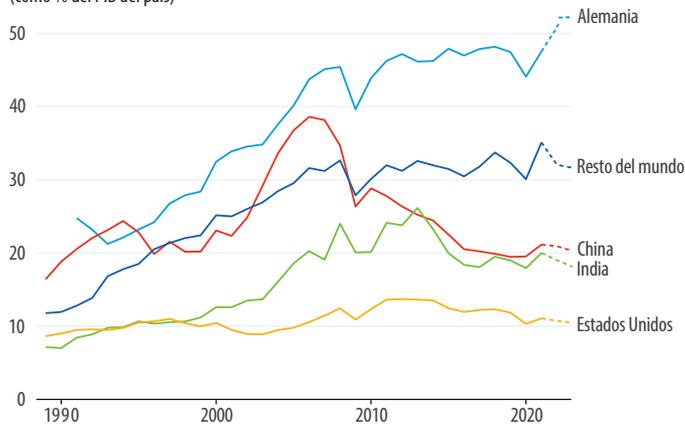
Estos ejemplos demuestran que el comercio internacional aumentó la resiliencia. Con ese mismo criterio, de hecho, Estados Unidos mantuvo sus relaciones comerciales; los

Gráfico 1

Evolución diversa del comercio

El comercio, como porcentaje del PIB, está disminuyendo en varias economías importantes, especialmente en China e India.

Exportaciones de bienes y servicios
(como % del PIB del país)



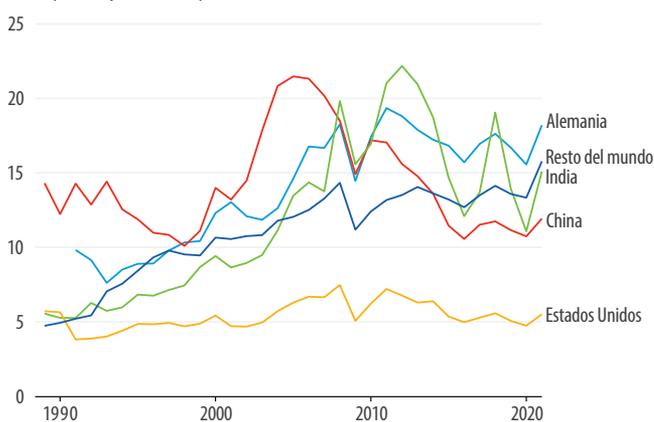
Fuente: Goldberg y Reed (2023a).

Gráfico 2

Importaciones de bienes intermedios

Las importaciones de bienes intermedios utilizados en las cadenas de valor de la manufactura mundial siguen creciendo en muchos países.

Importaciones de bienes intermedios
(como porcentaje del PIB del país)



Fuente: Goldberg y Reed (2023a).

importadores comerciaron con socios extranjeros con más regularidad y buscaron nuevos proveedores, aun cuando el volumen total del comercio disminuía. Otros estudios indican, a partir de simulaciones de modelos cuantitativos, que el comercio internacional contribuye a diversificar las economías, lo que se traduce en una mayor resiliencia (Caselli *et al.*, 2020; Bonadio *et al.*, 2021). Se deduce así que los shocks de oferta tienen menos correlación entre economías que dentro de estas y que el acceso a varios proveedores permite responder con más facilidad a los shocks que afectan a países concretos.

En general, los argumentos contra el comercio que hacen hincapié en la fragilidad de las cadenas de suministro no se condicen con la evidencia. Estos argumentos se usaron para alimentar el discurso proteccionista que había tenido origen en la primera etapa, pero los efectos iniciales no perduraron. El comercio registró un fuerte crecimiento en 2021, cuando el mundo logró controlar la pandemia.

Presiones geopolíticas

La tercera etapa comenzó en febrero de 2022 con la invasión rusa de Ucrania. Para la opinión pública, esto puso de manifiesto nuevos riesgos derivados de la especialización internacional. Cuando Rusia recortó el suministro de gas a los europeos y los precios de la energía se dispararon, quedaron al descubierto los peligros de depender de un único país para las importaciones de un insumo crítico. Los temores no tenían que ver intrínsecamente con Rusia. Pero por extrapolación, los países comenzaron a preguntarse qué pasaría si tuvieran que desvincularse de China de la noche a la mañana. Las autoridades concluyeron que, si no lo habían hecho ya, sería mejor hacerlo de inmediato y en sus propios términos.

Casi al mismo tiempo, hubo un cambio generalizado de mentalidad, básicamente, que el bienestar internacional es un juego de suma cero. Estados Unidos impuso una prohibición a las exportaciones con destino a China de chips lógicos y de memoria avanzados y de la maquinaria para su fabricación. Ciertamente es que las tecnologías de semiconductores tienen aplicaciones militares y las prohibiciones de exportación podrían comprometer el desarrollo militar de China. Pero las tecnologías tienen muchas otras aplicaciones en el sector civil y, por ello, esas prohibiciones también retrasan el desarrollo de tecnologías civiles. Se pasó así de un mundo en el que se alentaba el comercio, la competencia y la innovación en todos los países a uno en el que la mayoría de las economías avanzadas buscaban no solo competir sino obstaculizar.

Pero otra posibilidad es que el mundo termine fragmentado en campos rivales y que se desate una nueva guerra fría, esta vez entre Estados Unidos y China (y sus respectivos aliados).

Así las cosas, cualquier pronóstico es sumamente especulativo puesto que, como ya se ha visto, los resultados dependerán, en gran medida, de las decisiones de políticas. Una posibilidad es que el movimiento de desglobalización llegue hasta aquí; las intervenciones para obstaculizar el acceso a la tecnología se limitarán a los productos con una doble utilización creíble, mientras que el comercio de otros productos continuará prosperando. Pero otra posibilidad es que el mundo termine fragmentado en campos rivales y que se desate una nueva guerra fría, esta vez entre Estados Unidos y China (y sus respectivos aliados). Las consecuencias de este segundo escenario podrían ser graves.

Una nueva guerra fría

Muchos modelos de crecimiento a largo plazo hacen hincapié en el papel que tiene el tamaño de la población en la investigación y el desarrollo. Es dable esperar que las economías más grandes y pobladas tengan nuevas ideas y adquieran ventajas absolutas, como lo demuestran sus posiciones líderes en el mercado en una variedad de productos. Si se interrumpe la colaboración científica entre China y Estados Unidos, el mundo podría tener menos soluciones para las próximas enfermedades pandémicas o endémicas.

En términos más generales, la separación de socios “no aliados” equivale a dejar de utilizar posibles proveedores de bajo costo. En materia de descarbonización, por ejemplo, el costo de los paneles solares es mucho más alto en Occidente que en China y las estimaciones de la industria indican que, debido a los aranceles, se ha ralentizado la instalación. La lucha contra los efectos del cambio climático no puede esperar. Cada año perdido genera más daños y aumenta considerablemente los costos de mitigación.

¿Es este el precio de una mayor resiliencia? Las restricciones al comercio mundial difícilmente vayan a generar resiliencia. Como explicamos anteriormente, la resiliencia no puede evaluarse sin referencia a shocks concretos. El comercio exclusivo con países “aliados” puede aumentar la resiliencia a riesgos geopolíticos, al menos en el corto plazo, pero el concepto de “amistad” en sí mismo está expuesto a cambios continuos. Sin embargo, puede generar menos resiliencia a otros tipos de shocks, como el reciente shock sanitario.

La desigualdad en los países podría aumentar. Un mayor número de restricciones comerciales hace que

los precios suban, lo que a su vez produce salarios reales más bajos. Puede que la globalización haya contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución espacial, pero el proteccionismo no es la cura, probablemente empeore el problema. El riesgo es que la desigualdad aumente en todos los países. La fragmentación geoeconómica podría traducirse en un aumento de las actividades comerciales entre las economías con ingresos altos que son “aliadas”. Si en los acuerdos comerciales se exige la aplicación de normas ambientales y laborales, se aumentarían las barreras de entrada para los países muy pobres, los que tendrían dificultades para cumplir esos requisitos. Sin un acceso a los mercados extranjeros lucrativos, no hay un camino claro para la reducción de la pobreza y el desarrollo en esas economías (Goldberg y Reed, 2022).

Pero el mayor riesgo posiblemente sea para la paz. Con frecuencia, las guerras frías han desembocado en guerras declaradas. Durante la década de 1930, el período entre ambas guerras mundiales, se produjo un drástico abandono del comercio multilateral en favor del comercio dentro de imperios o esferas informales de influencia. Los historiadores han sostenido que este cambio exacerbó las tensiones entre países antes de la Segunda Guerra Mundial. Solo nos queda esperar que los años venideros no sean una repetición de la época que precedió la guerra. **FD**

Puede consultarse un análisis más detallado de este tema en nuestro estudio publicado en marzo de 2023 Brookings Papers on Economic Activity (“Is the Global Economy Deglobalizing? And if So, Why? And What Is Next?”).

PINELOPI K. GOLDBERG es profesora Elihu de Economía y Asuntos Globales y miembro del Centro de Crecimiento Económico de la Universidad de Yale. **Tristan Reed** es economista del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial.

Referencias:

- Bonadio, Barthélémy, Zhen Huo, Andrei Levchenko, and Nitya Pandalai-Nayar. 2021. “Global Supply Chains in the Pandemic.” *Journal of International Economics* 133 (November): 103534.
- Caselli, Francesco, Miklós Koren, Milan Lisicky, and Silvana Tenreyro. 2020. “Diversification through Trade.” *Quarterly Journal of Economics* 135 (1): 449–502.
- Goldberg, Pinelopi K., and Tristan Reed. (2022). “Demand-Side Constraints in Development: The Role of Market Size, Trade, and (In)Equality.” Yale University Working Paper, New Haven, CT.
- Goldberg, Pinelopi K., and Tristan Reed. 2023a, “Is the Global Economy Deglobalizing? And if So, Why? And What Is Next?” *Brookings Papers on Economic Activity* (March).
- Goldberg, Pinelopi K. 2023b. *The Unequal Effects of Globalization*. Cambridge, MA: MIT Press