

Proteccionismo No Arancelario y Coyuntura Económica

Eduardo González Tapia
Master en Comercio Internacional
Departamento Contabilidad y Gestión Financiera - FAE
Universidad Tecnológica Metropolitana
eduardo.gonzalez@utem.cl

Resumen

Los economistas han identificado el desarrollo de un nuevo tipo de proteccionismo comercial basado en el uso de barreras no arancelarias a las importaciones. La razón de este nuevo proteccionismo es la extensión adquirida por los acuerdos de libre comercio. Este documento revisa este nuevo proteccionismo, específicamente las aplicaciones de mecanismos de carácter transitorio, a saber, medidas anti-dumping y salvaguardias.

Abstract

The economists have identified the development of a new type of commercial protectionism based on the use of nontariff barriers to the imports. The reason for this new protectionism is the extension acquired by free trade agreements. This document reviews this new protectionism, specifically the requests and application of mechanisms of transitory character, i.e., antidumping and safeguard measures.

Palabras clave: anti-dumping, importaciones, proteccionismo, salvaguardias.

1. Introducción

La literatura internacional ha identificado, sobretodo en el caso de Estados Unidos, el surgimiento y desarrollo de un nuevo tipo de proteccionismo comercial. Se basa en la aplicación de barreras no arancelarias a las importaciones, entre ellas las medidas antidumping. La razón de este nuevo proteccionismo es la extensión adquirida por los acuerdos de libre comercio.

En coyunturas difíciles para los productores locales surgen las demandas de mayores restricciones a las importaciones. En otras épocas los gobiernos, en alguna medida, respondían a estas demandas aumentando los aranceles. Pero con la creciente integración comercial a través de acuerdos de libre comercio los gobiernos han venido cediendo autonomía en el manejo de los aranceles, y, consecuentemente, se han perdido grados de libertad para moverlos al vaivén de las demandas del sector privado.

No obstante, los países poseen aún otros mecanismos para restringir las importa-

ciones, como es el caso de las salvaguardias y los derechos anti-dumping¹. Las salvaguardias permiten restringir las importaciones de productos específicos a través de aranceles adicionales o contingentes de importación temporales para proteger aquellas empresas que se ven amenazadas de sufrir un daño grave a causa de las importaciones. Las salvaguardias se aplican a las importaciones sin discriminar el país de origen.

Por su parte, el anti-*dumping* (AD) es un instrumento diseñado para evitar o corregir los daños ocasionados a un productor nacional por una práctica de dumping ejecutada por un extranjero, y definida como el acto de realizar exportaciones a precios inferiores a los "normales"². De este modo, el AD supone aplicar aranceles adicionales (o precios mínimos de importación) hasta un nivel tal que corrija el *dumping*. Las medidas AD son dirigidas a productores particulares o, de no ser posible, a los países donde están domiciliados los productores que practican el *dumping*.

La aplicación de estos instrumentos (llamados mecanismos de defensa comercial, MDC) está reglamentada -ya sea por la Organización Mundial del Comercio (OMC), las legislaciones internas o por los acuerdos comerciales- con el objetivo de limitar su uso de forma que se minimicen las restricciones al comercio internacional³. De lo contrario no tendría sentido que los esfuerzos para liberalizar el comercio

internacional a través de la reducción de aranceles se vieran frustrados por el uso de instrumentos no arancelarios.

Sin embargo, existe alguna evidencia reportada en la literatura internacional (Knetter y Prusa 2000, Irwin 2004) de que la aplicación de estos instrumentos guarda relación con la coyuntura económica del país que adopta las medidas. Es decir, en épocas de recesión, revaluación real de la moneda doméstica o mayor penetración de las importaciones se incrementa la utilización de tales instrumentos, desvirtuando su propósito original de atender problemas puntuales de empresas y contrarrestar el comercio "desleal".

En el ámbito de la OMC, los mecanismos de defensa comercial son tres: las salvaguardias, el anti-*dumping* y las medidas compensatorias. Los dos primeros ya se explicaron brevemente. Las medidas compensatorias, al contrario de las salvaguardias y el AD, son permanentes y orientadas a corregir distorsiones en el comercio bilateral, cualesquiera sean⁴.

El presente documento docente consta de tres secciones principales, siendo la primera esta introducción. La sección 2 presenta algunas consideraciones generales e hipótesis sobre las relaciones eventuales entre los MDC (transitorios) y la coyuntura económica. La sección 3 presenta un modelo teórico de los determinantes de la demanda por protección.

1 Las normas técnicas para los bienes industriales y las medidas sanitarias para los agropecuarios son instrumentos para la protección del consumidor. Sin embargo, a veces son esgrimidos con fines proteccionistas. Este documento no hará referencia a ellos.

2 Más adelante se definirá el precio "normal".

3 En particular, la aplicación reiterada de estos mecanismos a sectores específicos constituye un uso contrario a sus objetivos.

4 Otras fuentes de distorsiones de precios en el comercio internacional son los subsidios o subvenciones a la exportación y las ayudas internas.

2. Los Mecanismos de Defensa Comercial y la Coyuntura Macroeconómica

Como ya se mencionó, las salvaguardias y el AD son instrumentos diferentes diseñados para objetivos diferentes. Así, las primeras están diseñadas explícitamente para proteger la producción nacional mientras que el AD está diseñado para contrarrestar una práctica “desleal” de comercio. De este modo, se espera, a priori, que su relación con la coyuntura macroeconómica sea diferente.

Específicamente, dado el objetivo del anti-*dumping*, su aplicación no debería guardar relación alguna con el desempeño macroeconómico del país que la impone. De nuevo, este es un instrumento diseñado para evitar los perjuicios del comercio desleal, no para proteger la producción doméstica⁵.

No obstante, la vulnerabilidad de las empresas y su sensibilidad al *dumping* sí guardan relación con el ciclo económico: dado un *dumping*, es más probable que una empresa solicite a su gobierno la aplicación de medidas AD en épocas de recesión que en épocas de auge de la demanda interna. Igual puede ocurrir con los ciclos del tipo de cambio: existiría mayor probabilidad de solicitar medidas AD en situaciones de revaluación de la moneda doméstica que en períodos de devaluación. Es por ello que se ha encontrado alguna evidencia de relación entre la intensidad de la utilización del AD y el ciclo económico, esto es, se ha observado la transformación de éste en una barrera al comercio.

Por el contrario, cabe esperar que la salvaguardia guarde relación con la

coyuntura macroeconómica ya que es un instrumento explícitamente diseñado para preservar temporalmente la integridad de una rama de la producción, dado que muchas empresas son más vulnerables a las importaciones en épocas de recesión o de revaluación real de la moneda doméstica. De este modo, encontrar una relación entre las salvaguardias y el ciclo económico no debería ser una sorpresa ni se constituiría en evidencia de un uso indebido del mecanismo. Otro sería el caso si se encontrara evidencia de un uso reiterado de la salvaguardia en sectores específicos pues esto desvirtúa el carácter temporal y coyuntural del instrumento.

A pesar de las diferencias conceptuales entre los MDC, los instrumentos tienden a ser sustitutos pues ambos cumplen un objetivo común: proteger la producción doméstica. En efecto, si una empresa se está viendo afectada por importaciones a precios de *dumping*, el empresario tiene la alternativa de solicitar medidas AD o una salvaguardia general. La elección no es obvia ya que ambos instrumentos tienen costos y beneficios diferentes. En el Anexo 1 se describen brevemente los requisitos y características de cada uno de estos instrumentos a fin de que el lector pueda apreciar con mayor detalle los determinantes de la demanda y la oferta gubernamental de una medida versus la otra.

3. Un Modelo de Proteccionismo Asociado a Variables Macroeconómicas

Los economistas defienden el libre comercio. Para éstos son claros los beneficios de la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas. No obstante,

5 Existe un caso hipotético en el cual las medidas anti-*dumping* pueden estar relacionadas con el ciclo sin que esto pueda ser tomado como evidencia de mala utilización. Es más probable que una empresa exportadora practique el *dumping* en épocas de recesión. Si el país importador se encuentra en esta misma fase del ciclo, habrá una correlación entre el ciclo económico y la aplicación de medidas anti-*dumping*.

el sentimiento popular puede ser otro y no de otra forma se explicarían las dificultades que pasan en los Congresos las aprobaciones de los acuerdos de libre comercio o las marchas antiglobalización en los foros de la OMC.

¿Por qué la gente le teme a las importaciones?; ¿por qué la gente demanda medidas proteccionistas de parte de las autoridades económicas? Con unas ciertas respuestas a estas preguntas se construye un pequeño modelo.

i) Supongamos que la gente (es decir, “el agente representativo”) percibe las importaciones como una amenaza a la producción nacional: considera que las importaciones “desplazan” la producción nacional y producen desempleo, dado que juzga inaceptable la flexibilidad del salario (el salario nominal es fijo) y la expulsión de trabajadores de sus puestos de trabajo previos⁶. Con estos supuestos en mente consideremos el siguiente modelo:

$$\begin{aligned} (1) \quad C &= Y + pM \\ (2) \quad Y &= AL^a \quad ; a \in (0,1) \\ (3) \quad M &= h p^{-b} \quad ; h, b > 0 \end{aligned}$$

Y : producción nacional

C : consumo

M : importaciones netas de exportaciones

p : precio relativo de las importaciones

L : empleo

$$p = \frac{p^* e (1+t)}{p} = \frac{p^* p'}{p}$$

p^* : precio externo de divisas

e : tasa de cambio

p : precio doméstico

t : arancel

$p' = e \cdot (1+t) = \text{índice de protección}$

Lo que aquí se llama “arancel” debe entenderse en un sentido amplio, esto es como el sobreprecio implicado por toda medida proteccionista, incluyendo salvaguardias y AD.

ii) El segundo gran supuesto es: la gente es “cortoplacista”, es decir, tiene una alta tasa de descuento intertemporal, lo que hace que maximice su utilidad inmediata y no piense en el largo plazo. A la gente le interesa consumir hoy, no mañana. Por lo anterior es difícil “vender” el libre comercio: la gente descuenta a una tasa muy alta los beneficios de mediano y largo plazo del libre comercio y, en cambio, es muy sensible a los costos inmediatos o de corto plazo.

De este modo podemos suponer que la función de utilidad o bienestar social es:

$$(4) \quad u = C$$

Y el objetivo es la maximización de u .

iii) El tercer supuesto esencial es: la gente demanda protección porque cree que en el corto plazo las autoridades económicas controlan el precio relativo de las importaciones a través del tipo de cambio o los aranceles.

Maximizando el beneficio de la empresa (B):

$$\text{Max } B = Y \cdot p - w \cdot L$$

$$(5) \quad p = \frac{a A p^* p'}{w} L^{a-1}$$

Siendo:

$w = \text{salario nominal}$

⁶ Estos supuestos equivalen a los de inmovilidad ex post del factor trabajo y de ausencia de mercados para asegurar riesgos contingentes; con estos supuestos Eaton y Grossman (1985) construyeron un modelo de “proteccionismo óptimo”.

Maximizando la función de utilidad (ecuación 4) sujeta a las restricciones contenidas en las ecuaciones 1 a 5 y

teniendo como variable de control el precio relativo de las importaciones, se llega a la siguiente ecuación:

$$(6) p^o = \left(\frac{(a A)^{\frac{2-a}{1-a}}}{h(1-a)(1-b)} \left(\frac{p^\bullet p'}{w} \right)^{\frac{1}{1-a}} \right)^{\frac{1-a}{1-b(1-a)}} > 0 \quad \hat{u} \quad b < 1$$

La ecuación (6) expresa el precio relativo óptimo de las importaciones, p^o .

ejemplo, de que una eventual apreciación de la moneda doméstica (que afecta negativamente sus utilidades) sea transitoria.

La condicionalidad de que β sea menor que 1 en este modelo surge de la ausencia de una función de demanda de exportaciones (M puede interpretarse como importaciones netas de exportaciones). En este caso, por ejemplo, una reducción del precio relativo requiere de un aumento menos que proporcional en las importaciones netas de modo que no disminuya el bienestar.

Se podría definir p^o como el nivel del precio relativo de las importaciones correspondiente a una situación de equilibrio que la sociedad quiere conservar. De este modo, se puede construir una especie de función de "reacción social" ante cualquier cambio exógeno que altere el *statu quo*. Esta función de reacción es asimilable a una función de demanda por protección.

iv) El último supuesto esencial es que la sociedad tiende a preservar el *statu quo*. Este supuesto puede surgir de la incertidumbre acerca de la temporalidad de los choques en las variables exógenas (y de los costos asociados a la incertidumbre). Podemos suponer que las empresas no tienen certidumbre con respecto al hecho, por

La función de demanda de protección, expresada por p' , es función del *statu quo*, representado por p^o , y de las variables exógenas del modelo⁷. Tal función es (según se deduce de 6):

$$(7) p' = e(1+t) = \frac{w}{p^\bullet} \left(\frac{(p^o)^{\frac{1-b(1-a)}{1-a}} h(1-a)(1-b)}{(a A)^{\frac{2-a}{1-a}}} \right)^{1-a}$$

La ecuación (7) implica que:

$$\frac{dp'}{dw} > 0 \quad ; \quad \frac{dp'}{dh} > 0 \quad ; \quad \frac{dp'}{dp^\bullet} < 0 \quad ; \quad \frac{dp'}{dA} < 0 \quad ;$$

7 La demanda de protección a través de aranceles o de devaluación nominal de la moneda doméstica ignora otros mecanismos de protección del gobierno o de rent seeking de las empresas como subsidios, créditos, etcétera. En este sentido el modelo es limitado, pero dicha limitación responde a la falta de información, ya que no existen foros formales donde se tramiten estos otros tipos de ayuda, al contrario de lo que sucede con los MDC

Es decir, el retorno a las condiciones de equilibrio (o la conservación del *statu quo*, p^0) implica que ante un aumento del salario nominal w o un aumento autónomo de las importaciones (aumento de h) o una recesión (disminución de A) o una caída de los precios

$$\textcircled{8} \quad t = \frac{w}{e p^0} \left(\frac{(p^0)^{\frac{1-b(1-a)}{1-a}} h (1-a)(1-b)}{(a A)^{\frac{2-a}{1-a}}} \right)^{1-a} - 1; \quad \frac{dt}{de} < 0 \quad ; \quad \frac{dt}{dh} > 0 \quad ; \quad \frac{dt}{dA} < 0$$

De la ecuación (8) es claro que una revaluación de la moneda doméstica (una reducción de e), un aumento autónomo de las importaciones o una recesión generan demandas de un alza en el arancel t (o de su equivalente en términos de otras medidas proteccionistas) para reestablecer las condiciones de equilibrio.

Finalmente, supondremos que la oferta de protección depende de la demanda: la protección observada es jalonada por su demanda.

Aunque el modelo anterior no es realista, puede captar algunos rasgos básicos de los fenómenos relativos a las solicitudes de medidas de defensa comercial y, quizás, la aplicación de estas. El mejor juicio acerca de la pertinencia del modelo sería ver si la evidencia empírica es compatible con sus

de las importaciones (p^*) la gente exija un aumento del grado de protección p' .

Asimismo, al descomponer el índice de protección p' , se puede obtener el arancel necesario para conservar el equilibrio:

predicciones, lo que excede el objetivo del presente documento.

■ Referencias bibliográficas

- Eaton, Jonathan, y Gene Grossman (1985). Tariffs as insurance: Optimal commercial policy when markets are incomplete, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 18, No. 2.
- Irwin, Douglas (2004). The Rise of U.S. Antidumping Actions in Historical Perspective. NBER Working Paper 10582 (junio).
- Knetter, Michael M., y Prusa, Thomas J. (2000). Macroeconomic Factor and Antidumping Filings: Evidence from Four Countries, Working Paper 8010, NBER (noviembre).

■ ANEXO 1. Normatividad de los Mecanismos de Defensa Comercial

1. Las medidas anti-dumping en la OMC

En la OMC, las medidas anti-dumping están reglamentadas por el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Para que un país pueda tomar medidas AD a las exportaciones de un productor extranjero debe demostrar: i) que un productor extranjero está exportando el producto a precios inferiores al "normal"⁸; ii) que existe daño o potencial daño grave a la rama de producción respectiva del país importador⁹; iii) que existe una causalidad entre las importaciones y el daño; y iv) que el dumping sea superior a 2% y que las importaciones afectadas por dumping sean superiores a 3% del total de las importaciones de dicho producto.

Por otro lado, la OMC exige el inicio de una investigación y establece requisitos de información, tiempos y la intervención de las partes interesadas –exportadoras, importadoras y productores-, lo que hace poco expedito el procedimiento¹⁰.

2. Las salvaguardias en la OMC

Luego de la creación de la OMC mediante el "Acuerdo de Marrakech" en abril de 1994,

los países miembros notificaron ante este organismo los niveles arancelarios máximos que se comprometían a aplicar a los demás miembros. Estos son llamados, en la jerga de la OMC, los aranceles "consolidados". Si un país requiere, en una coyuntura, aplicar aranceles superiores a los consolidados debe solicitar una salvaguardia conforme a los procedimientos.

El *Acuerdo sobre salvaguardias* establece las condiciones para su imposición: i) un aumento significativo de las importaciones, ii) que tales importaciones causen o amenacen causar daño grave a la rama de producción respectiva del país importador¹¹, iii) que exista una causalidad entre las importaciones y el daño, y iv) otorgar compensaciones a los países exportadores afectados. Las salvaguardias se aplicarán en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño, por el tiempo estrictamente necesario, que no debe exceder cuatro años.

Análogamente a las medidas AD, se exige el inicio de una investigación y se establecen requisitos de información, tiempos e intervención de las partes interesadas. Cabe anotar que la obligación de otorgar concesiones a los países afectados por la medida hace este procedimiento muy costoso y de difícil aplicación.

De la explicación anterior queda claro que, en el ámbito de la OMC, las medidas AD y las salvaguardias no son mecanismos

8 La OMC define el precio "normal". En primera instancia éste es el precio de venta del mismo producto en el mercado doméstico del país exportador. De no existir este precio, el Acuerdo establece varias alternativas para construir el precio normal a través de la estimación del costo de producción más un retorno o usando el precio de un tercer país.

9 La determinación del daño debe demostrarse y el Acuerdo establece los parámetros objetivos.

10 Esto con el fin de que se cumplan a cabalidad las condiciones establecidas y no se constituya en un instrumento de aplicación arbitraria que obstruya el comercio. Como ya se mencionó, las medidas AD (aranceles o precios mínimos) no pueden exceder el nivel que corrija la distorsión, y son aplicables sólo por el tiempo que subsista el dumping hasta un máximo de cinco años con revisiones anuales.

11 *Ibidem*.

perfectamente sustitutos. El hecho de que, para imponer una salvaguardia que contemple aranceles por encima de los consolidados en la OMC, se requiera otorgar compensaciones a los países afectados hace de difícil aplicación este mecanismo ya que implica bajar la protección en otros sectores.

Por ejemplo, en el caso de Chile, una salvaguardia para las importaciones de maíz haría necesario otorgar a Estados Unidos (nuestro principal proveedor) condiciones más favorables de acceso en lo concerniente a otro producto agropecuario de interés de Estados Unidos, dígase trigo.

Este conflicto sectorial dificultaría la imposición de la salvaguardia. Aún si los productores de maíz chilenos enfrentan problemas debido a las importaciones a precios de *dumping* provenientes de Estados Unidos, es poco probable, entonces, que recurran a una salvaguardia OMC.

3. Las salvaguardias por fuera de la OMC

En general, los países desarrollados notificaron a (“consolidaron” ante) la OMC los aranceles aplicados, mientras que los países en desarrollo consolidaron aranceles superiores a los aplicados en el momento de la notificación general. De este modo, los países que consolidaron aranceles superiores a los aplicados tienen grados de libertad para efectuar alzas sin necesidad de recurrir al *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la OMC, siempre y cuando dichas alzas no sobrepasen los niveles consolidados ante este organismo.

Siendo así, las salvaguardias que contemplen alzas en los aranceles que no sobrepasen los consolidados se regulan por normas internas o por las estipuladas en otros acuerdos comerciales. En general, las salvaguardias por fuera de la OMC no requieren compensar al país exportador afectado, facilitando su imposición. Esto puede contribuir a explicar la existencia de sustitución entre las salvaguardias y el AD.

