

POLÍTICA COMERCIAL

DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Política comercial de México en el siglo XXI^{1,2}

Manuel J. Molano

Resumen

El viraje que ha dado la política comercial de los Estados Unidos desde el año 2017 cimbró a la economía global, y en especial a la economía mexicana. El neoproteccionismo estadounidense es un riesgo que amenaza con detener el avance conjunto que ha tenido la región norteamericana en los últimos 25 años. Los embates de proteccionismo no se limitan a México: Estados Unidos se retiró del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y amenazó con cancelar el tratado de libre comercio con Corea del Sur. Asimismo, hay un proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en marcha, y Estados Unidos ha establecido restricciones comerciales contra China, Canadá, México y la Unión Europea. Los países grandes como Estados Unidos pueden sustituir comercio exterior con comercio interior, aunque su economía también sufrirá a partir del proteccionismo. Economías pequeñas como México, por el contrario, no pueden sustituir comercio exterior con comercio interno. Por ello, una buena estrategia comercial para México en el siglo XXI es profundizar la apertura comercial que iniciamos a mediados de los años 80, con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y que tuvo su culmen en el TLCAN.

1. La importancia del TLCAN

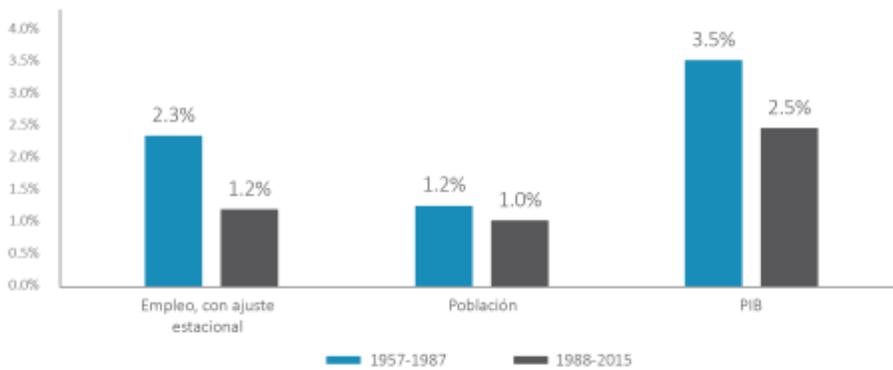
Cuando se cumplieron 20 años del TLCAN, se realizó mucho análisis de lo que este tratado implicó para México. Uno de los más notables “en separar la verdad de la ficción”, como dice el propio análisis es el de Hufbauer, Cimino y Moran (2014) del Instituto Peterson para la Economía Internacional (PIIE, por sus siglas en inglés).

¹ Este artículo se benefició de comentarios a versiones preliminares realizados por Roberto Newell, Javier Mancera y Luis de la Calle. Cualquier error remanente es responsabilidad del autor. Comentarios: manuel.molano@imco.org.mx. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad del autor, y no necesariamente representan la posición institucional del Instituto Mexicano para la Competitividad, AC.

² Este artículo se realizó gracias al generoso patrocinio de la Fundación Naumann “Por la Libertad”. El autor agradece a Birgit Lamm y Fernando Valdés por su apoyo, entusiasmo y comentarios.

El TLCAN fue muy controvertido en Estados Unidos porque fue el primer tratado de esa nación con un país pobre. Se culpaba, sin razón, al TLCAN de la crisis de balanza de pagos de 1994-95 y del surgimiento de un grupo armado, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el estado de Chiapas. En las dos décadas siguientes a la firma del tratado, la desigualdad aumentó en los Estados Unidos, y frecuentemente se ha culpado a los tratados y a la automatización de la pérdida de empleos. La realidad es exactamente al revés: en los Estados Unidos, 2.6 millones de empleos dependen del comercio con México y Canadá. Más aún, el número neto de empleos perdidos o ganados en la economía de los Estados Unidos a partir de los tratados de libre comercio es estadísticamente insignificante (Hufbauer, Cimino y Morán, 2014).

Gráfico 1. Estados Unidos: empleo, población y crecimiento del PIB, 1957-87 y 1988-2018

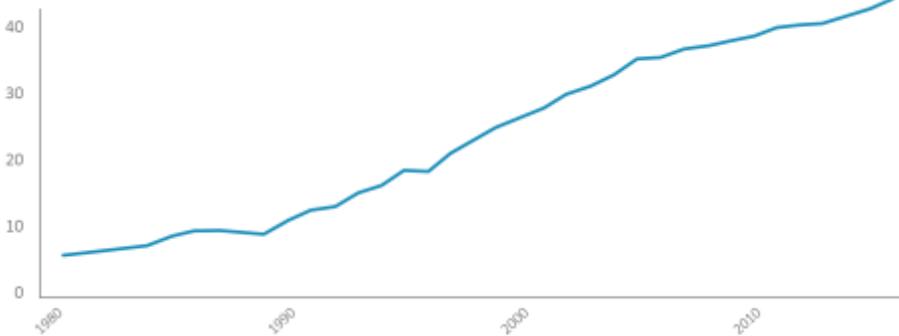


Fuente: Elaboración propia, con datos de bls.gov, census.gov y WolframAlpha.com

La economía de Estados Unidos en los últimos 30 años disminuyó su ritmo de crecimiento en un tercio con respecto a los 30 años anteriores, lo cual es normal en una economía madura, donde el ingreso y la riqueza son relativamente altos. La tasa de crecimiento de los empleos se redujo a casi la mitad pero, en el promedio, aún es superior a la tasa de crecimiento de la población. Es muy posible que el crecimiento del empleo, muy por arriba de la tasa de crecimiento poblacional en el período 1957-1987, haya sido responsable de elevar los costos laborales de la economía de los Estados Unidos, lo que hizo crucial para las empresas de ese país buscar operaciones y comercio con países que tuvieran costos laborales más bajos, como México y China, en los siguientes 30 años.

En el caso mexicano, a pesar de que la tasa de crecimiento decepcionó a propios y a extraños, el bienestar de la población cambió radicalmente a partir del TLCAN. Una manera de medirlo es el cambio en la disponibilidad de productos alimentarios en México después del tratado. Entre 1980 y 1994, en promedio México producía 9.24 kilos per cápita de carne de ave y 13.4 kilos de huevo. Entre 1995 y 2016, México produjo 32.5 kilos per cápita de carne de ave y 29.4 kilos de huevo³. La producción doméstica y las importaciones generaron una disponibilidad sin paralelo de proteínas para la gran mayoría de los mexicanos. A pesar del rezago mexicano en productividad de la agricultura de maíz y otros granos, a partir de la firma del TLCAN, México duplicó su productividad en maíz. Mercados que antes de la apertura comercial eran poco competidos, donde los consumidores tenían que conformarse con pocas opciones, de baja calidad y altos precios, se transformaron para dar acceso a muchas más familias y personas a bienes y servicios de clase mundial.

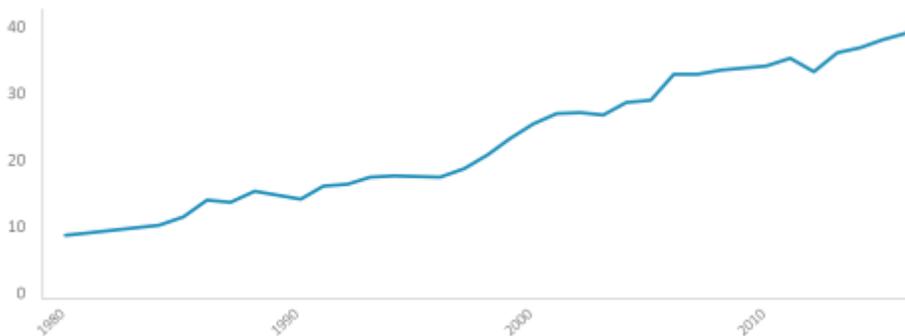
Gráfico 2. México: Producción de carne de ave (kg/hab)



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIAP (gob.mx)

³ Cálculos propios con datos del Servicio de Investigación Agrícola y Pesquero de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de México (SAGARPA-SIAP), disponibles en gob.mx

Gráfico 3. México: Producción de carne de huevo (kg/hab)



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIAP (gob.mx)

La energía quedó en manos de los monopolios del Estado (Pemex y CFE) y no se abrieron al comercio internacional, ni en el contexto del TLCAN, lo cual explica el atraso, baja calidad, elevados precios, bajos inventarios y las complicaciones en ese sector que comenzaron a solucionarse a partir de la reforma energética de 2012.

Los servicios, por su naturaleza de no comerciables (es imposible ponerlos en un contenedor) también tuvieron problemas para elevar su productividad. Muchos de los servicios son monopolios locales y, por lo tanto, generan rentas económicas. Por ello, una gran cantidad de trabajadores se refugió en el sector servicios, lo cual también ayuda a explicar la baja tasa de crecimiento general de la economía. Recientemente, la reforma de telecomunicaciones y la reforma de competencia ayudaron también a mejorar el desempeño de esos sectores. Estas reformas de segunda generación no se hubieran dado sin el precedente del TLCAN.

A pesar de los datos presentados por muchos, Hufbauer, Cimino y Moran (2014) concluyen que el TLCAN no fue perjudicial para la economía de los Estados Unidos. Concluyen que la única crítica justa al tratado es que en realidad no impulsó la tasa de crecimiento de la economía mexicana como se pensó inicialmente. De hecho, la economía creció perceptiblemente en aquellas regiones de México que pudieron aprovechar las ventajas del tratado, principalmente donde hay adecuadas condiciones de logística, infraestructura para energía y telecomunicaciones, y un Estado de derecho que defienda la inversión y donde se

respetan los contratos (IMCO, 2016). Quizás el beneficio más importante para la economía de los Estados Unidos es la reducción en la presión migratoria desde México, que es consecuencia del desarrollo de muchas de las regiones de este país. Según datos del Pew Research Center, el número de inmigrantes mexicanos ilegales se ha reducido en 1 millón de personas desde 2007, las aprehensiones fronterizas de personas que no son mexicanas superaron a las de mexicanos en 2016. En ese año, se aprehendieron a casi 193 mil mexicanos, lejos de los 1.6 millones del año 2000. (González-Barrera y Krogstad, 2017)

“Durante décadas después de la segunda guerra mundial, México persiguió muchas de las mismas políticas económicas desastrosas de otros países en desarrollo. Mantenía barreras proteccionistas para la manufactura y dependía desproporcionadamente de las exportaciones de materias primas, particularmente petróleo. En consecuencia, la economía estaba sujeta a ciclos de estancamiento y repunte, y la inflación y el déficit en balanza de pagos forzaban a rondas de austeridad, proceso que se repetía cuando subían los precios de las materias primas exportables, pero con una tasa de crecimiento cada vez menor. La tasa de crecimiento subía y bajaba dramáticamente, y para 1989, el ingreso per cápita de México era de apenas 2,393 dólares - alrededor del 11% del ingreso per cápita de los Estados Unidos” (Krueger, 2018). La importancia del TLCAN como política pública para la modernización de México es innegable. El economista Luis de la Calle lo resumió muy bien: “Sin el TLCAN no habría avanzado la negociación de APEC, ni se hubiera tejido la red de acuerdos comerciales entre países latinoamericanos, y entre estos y Estados Unidos, ni hubiera tenido éxito la ronda Uruguay para establecer la Organización Mundial de Comercio (OMC). México no hubiera negociado tratados con países latinoamericanos, con la Unión Europea (UE) o con Japón”. Además, el TLCAN dio un marco de certidumbre para los negocios, la protección a la propiedad privada, el respeto a los inversionistas y la solución de controversias, elementos con enormes deficiencias en el marco jurídico mexicano, tanto en 1994 como en 2018.

¿Qué pasará con México si Estados Unidos se sale del TLCAN? Esta es una pregunta recurrente en círculos académicos y de medios desde que el péndulo de la política comercial viró hacia el proteccionismo en Estados Unidos. A partir de una salida de los Estados Unidos del TLCAN, muchas cosas pueden cambiar en la relación de México con ese país, pero no deberían cambiar tantas cosas en la relación de México con el mundo. Los elementos de certidumbre que llegaron a México con el TLCAN están presentes en los acuerdos comerciales que tenemos con el resto del mundo. Incluso, el acuerdo latinoamericano, denominado Alianza del Pacífico, establece elementos de libertad económica que van más allá del libre comercio, como el libre tránsito de las personas.

Dicho lo anterior, la salida de Estados Unidos del TLCAN es un evento que puede ser muy doloroso para la economía mexicana. La depreciación paulatina del tipo de cambio desde que la retórica anti-TLCAN regresó a la política de los Estados Unidos es un termómetro del daño para México derivado del proteccionismo americano. Hay muchos otros elementos que pueden influir en el nivel de la cotización de la moneda mexicana, como la salud de las finanzas públicas y la política monetaria de Estados Unidos, pero es innegable que el clima político hacia el tratado al menos ha causado mucha volatilidad en la cotización peso-dólar.

Dado lo errático e impredecible de la Administración, es posible que en el momento en que este trabajo se publique, la hipótesis de salida de los Estados Unidos del TLCAN no sea una posibilidad, sino una realidad. Este trabajo intenta mostrar que hay muchas opciones comerciales para México a partir de una salida de Estados Unidos del TLCAN. Para materializar esas posibilidades, es necesaria una mayor apertura de la economía mexicana en el ámbito multilateral, es decir, con aquellos países con los que no tenemos tratados de libre comercio.

La posibilidad de que Estados Unidos salga del TLCAN no debe ser trivializada, porque cambiará la composición de la oferta exportable de muchos sectores de la economía mexicana y los precios relativos entre los productos e insumos que más comerciamos con los vecinos del norte. Dicho lo anterior, el análisis que presentamos aquí es bastante optimista respecto a esta posibilidad. De hecho, el daño a la economía mexicana depende mucho más del contragolpe mexicano al proteccionismo de los Estados Unidos. Si México responde con más proteccionismo, la economía podría meterse en muchos problemas. Por el contrario, si México profundiza su apertura comercial con el mundo, incluido Estados Unidos, podrá preservar buena parte de sus ventajas comparativas para atender al mercado estadounidense. No es momento para cambiar el rumbo de la economía mexicana, o dar un paso atrás en su apertura. Luis de la Calle (2017) lo plantea así: “Algunos analistas han insistido que se presente un plan B para la economía. [...] Ya se empiezan a escuchar voces en México a favor de una economía menos abierta, con menos competencia y menos disciplinas macroeconómicas. No va a ser fácil defender una mayor globalización, una apuesta por un cambio tecnológico más acelerado y profundo, un mejor funcionamiento de los mercados y finanzas públicas sanas si en Washington se defiende al populismo económico. [...] Este es precisamente el momento de reafirmar el compromiso con el plan A de modernización, estabilidad y apertura de la economía mexicana. Pero no sólo quedarse allí, sino ir más lejos: expandir las oportunidades a sectores y regiones del país menos favorecidas, invertir de manera decidida en el establecimiento del Estado de derecho, terminar con la extendida economía de la extorsión y reducir y perseguir la corrupción que

tanto merma la capacidad de crecimiento. En otras palabras, intensificar y extender el modelo que impuso el TLCAN al resto de la economía y del país”.

El escenario que debe preocupar a México (y al resto del mundo) es que Estados Unidos eventualmente se salga de la Organización Mundial de Comercio. Mientras Estados Unidos le abra la puerta a China para comerciar vía las reglas del sistema multilateral, los demás países podremos comerciar con Estados Unidos. México debe usar su liderazgo en el escenario internacional para preservar a la OMC, junto con otros países que también han sufrido la actual política estadounidense. Nuestros buenos oficios diplomáticos tendrían que lograr que incluso nuestro competidor usual, la República Popular China, nos ayude a preservar las reglas de la OMC. Roberto Newell (2018) lo explicó de manera elocuente en un artículo reciente: “Si la OMC desaparece, economías pequeñas como la mexicana serán las principales perdedoras puesto que sin la OMC la resolución de conflictos volverá a manejarse bilateralmente, como sucedía antes de su establecimiento, en detrimento de los intereses de las economías más pequeñas y vulnerables”.

¿Por qué el libre comercio es una idea tan difícil de vender?

El nuevo proteccionismo que ha surgido en diversos lugares del planeta tiene una razón de ser: es una idea políticamente rentable, a pesar de la enorme evidencia a favor de la promoción del comercio para contribuir al desarrollo de los países.

Según Alan Blinder, economista y catedrático de Princeton, la razón por la cual el público en general no comparte las ideas de los economistas sobre las bondades del comercio es que la profesión económica no ha podido convencer al público de la veracidad de la teoría de la ventaja comparativa. Esta teoría, desarrollada por David Ricardo hace un poco más de 200 años, es uno de los principios fundamentales de la economía, y la piedra angular de la razón por la cual el comercio es una actividad beneficiosa para los países, pero no es una idea obvia ni intuitiva. Isaac Newton tuvo mucho más éxito para explicar la fuerza de gravedad que el que han tenido los economistas para explicar esta idea en los últimos 200 años (Blinder, 2017). Parte del problema es haber vendido las ganancias potenciales del comercio en términos de empleos. Producir más empleos no es el beneficio real del comercio. Los ahorros para los consumidores y la reorientación de la actividad económica a los sectores donde se tienen ventajas comparativas es la ventaja del comercio. Al vender el comercio como exportaciones iguales a empleos, los opositores al comercio internacional replicaron que las importaciones son equivalentes a destrucción de empleos, y a la creencia que los déficits comerciales son perniciosos para las economías.

El Poder Ejecutivo federal de los Estados Unidos tiene una obsesión con el déficit comercial desde el 20 de enero de 2017, fecha en la que se nombró a Donald Trump presidente número 45 de la Unión Americana. El presidente Trump ve al déficit como una hoja de pérdidas, mientras que el superávit para él es una hoja de ganancias, como si la lectura de estadísticas comerciales fuera un estado de resultados empresarial (Katz, 2018). La Administración de Donald Trump cree que la política comercial proteccionista es una manera de reducir el déficit comercial de su país. Hay un consenso general entre economistas que el déficit comercial es resultado de una insuficiencia en los ahorros domésticos para financiar la inversión (ver por ejemplo Freund, 2017, o Krugman, 2018). Si se reduce el déficit con un conjunto de países por la vía de barreras al comercio, el déficit con otro socio comercial se hará más grande.

Sin embargo, esto no parece importarles a Trump, quien insiste en que el libre comercio con Estados Unidos ha beneficiado a todos los países del mundo, menos al suyo. Las recientes medidas proteccionistas en aluminio y acero en contra de México, Canadá y la Unión Europea, citando razones de seguridad nacional, son una muestra de que Trump busca todo tipo de argumentos legales para justificar un nacionalismo que no se había visto en nuestro vecino del norte desde principios del siglo XX (Newell, 2018). Las medidas en acero y aluminio hacen menos sentido en el caso mexicano si se piensa que Estados Unidos tiene un superávit comercial con México en aluminio y en acero de 4 mil 875 millones de dólares (Oficina del Censo, 2018). El arancel mexicano de compensación ante la medida de Estados Unidos era de esperarse y el resultado neto es que Estados Unidos acabó lastimando su propia capacidad para exportar acero a México.

El mundo está en una encrucijada. Si los políticos del planeta deciden seguir los pasos de Trump, y cerrar sus economías cada vez más, nos encaminamos a una situación muy parecida a la que se dio en 1930, cuando Estados Unidos promulgó la ley Smoot-Hawley, misma que intentaba estimular la economía de ese país para sacarla de la Gran Depresión. La ley Smoot-Hawley creó tasas de arancel muy altas, que resultaron en represalias comerciales del resto del mundo a los Estados Unidos. La Smoot-Hawley empezó como un mecanismo para ayudar a los agricultores, pero una vez que eso se logró, la industria del cabildo se movió para que se incluyeran muchos más sectores. Entre 1929 y 1933, el comercio global se redujo de 5.3 a 1.8 miles de millones de dólares (The Economist, 2008). Los aranceles a artículos como el azúcar aumentaron de 2.20 centavos por libra a 2.50, y en artículos como la leche, de 2.50 a 6.50 centavos por libra. Productos manufacturados como los zapatos, que eran libres de aranceles en la ley arancelaria de 1922, fueron castigados con un arancel del 20% (Berglund, 1930).

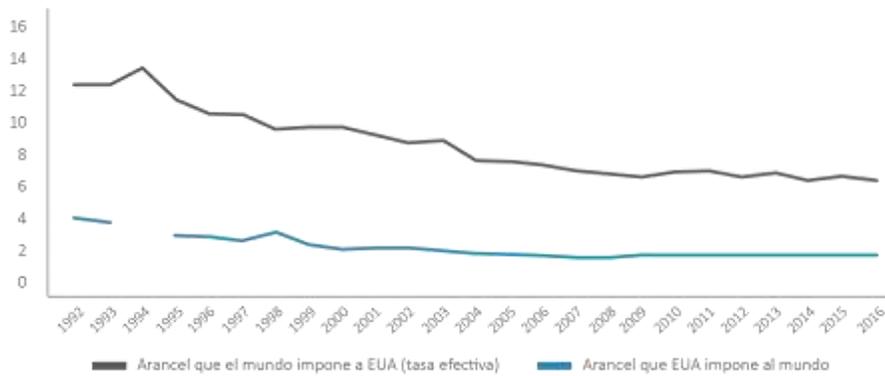
Una diferencia importante con 1930 es que la economía de Estados Unidos no está en recesión. Lo increíble de la nueva guerra comercial estadounidense de 2018 es que la economía de ese país vive uno de los mejores ciclos expansivos de su historia. En 1930, Herbert Hoover enfrentaba una crisis económica sin precedentes, lo cual explica parcialmente su proceder, pero no lo justifica. Mil 028 economistas estadounidenses de la época firmaron una petición para que el presidente Hoover no firmara la ley Smoot-Hawley. No hay evidencia de que esa ley causó la depresión, cuyas causas probables son de orden monetario, pero “sí envenenó un pozo que cada vez tenía menos agua” (The Economist, 2008). Si se sigue esta analogía, el proteccionismo de Trump podría envenenar un pozo que se desborda de lleno, con el potencial de hacer mucho más daño. En estos momentos, Estados Unidos necesita apertura comercial para tener un vector de precios relativos más competitivo, inmigración para un mercado laboral con fuerte escasez y cambio tecnológico para mejorar su posición competitiva. La Administración Trump se opone a estas tres transformaciones.

A pesar de que la prensa económica y de negocios lleva al menos una década hablando del retorno del proteccionismo, la realidad es que los aranceles se habían reducido en prácticamente todo el mundo en los últimos 20 años, como lo evidencian los datos de la base de datos WITS⁴ (Banco Mundial, 2018). Sin embargo, el arancel efectivamente aplicado de México a Estados Unidos en promedio se incrementó a partir del año 2010.

Con formato: Español (España)

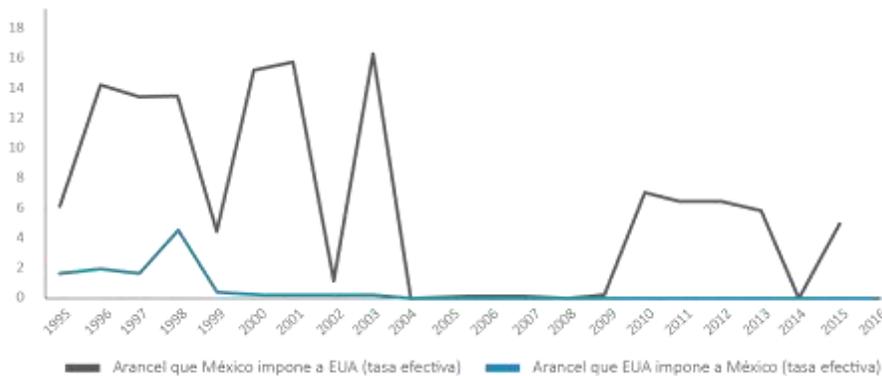
⁴ Solución integrada de comercio global (World Integrated Trade Solution). Banco Mundial (2018)

Gráfico 4. Aranceles que EUA impone al mundo y viceversa (Tasa efectiva, promedio ponderado)



Fuente: Elaboración propia, con datos de WITS.

Gráfico 5. Aranceles que EUA impone a México y viceversa (tasa efectiva, promedio ponderado)



Fuente: Elaboración propia, con datos de WITS.

De acuerdo a la base de datos de WITS, en promedio, México ha impuesto aranceles más altos de manera efectiva a los Estados Unidos que los Estados Unidos a México. Este fenómeno tiene una explicación. Primero, México tuvo una etapa larga de desgravación de productos agrícolas que concluyó en 2008, diseñada de esa forma para permitir a los agricultores ajustarse al libre comercio y no desatar un éxodo de mexicanos hacia Estados Unidos. La desgravación agrícola explica, en buena medida, los aranceles promedio altos de la fase inicial de vigencia del tratado.

México aplicó aranceles compensatorios a EUA bajo las reglas de la OMC en el caso del atún⁵, dado que Estados Unidos había establecido un embargo para el atún mexicano bajo el argumento de que su pesca perjudicaba a los delfines, después de una disputa que duró cerca de una década, de 2008 a 2016.

La disputa camionera también es una historia larga de proteccionismo. Entre 1995 y 2001, el acceso de los servicios de transporte de carga mexicanos a los Estados Unidos fue prácticamente nulo. En 2001, el panel arbitral del TLCAN favoreció a México ante el

⁵ Las consultas iniciaron el 24 de octubre del 2008 y la autorización para imponer medidas de retaliación se dio el 22 de mayo de 2017. OMC (2018b).

incumplimiento de Estados Unidos del tratado, al no dar acceso al transporte de carga mexicano, como está estipulado en el Capítulo XX del Tratado (SICE-OAS, 2018)⁶. A partir de este dictamen, el Congreso de los Estados Unidos establece una serie de obstáculos regulatorios para retrasar el cumplimiento de Estados Unidos de sus obligaciones, apoyada por diversos grupos de protección al ambiente, consumidores y sindicatos. En 2007, el presidente Bush establece un programa demostrativo que el presidente Obama canceló en 2009. A partir de la cancelación del programa piloto, México estableció aranceles en contra de productos americanos en 90 fracciones arancelarias, con aranceles de entre 10% y 45% sobre productos estadounidenses con valor cercano a 2.4 miles de millones de dólares (Alexander y Soukup, 2010).

Con formato: Español (España)

Con formato: Normal

⁶ El panel arbitral resolvió, en febrero de 2001, que los Estados Unidos estaba en violación de sus obligaciones en el Anexo I del tratado, artículos 1202 y 1203, y que las imperfecciones del sistema regulatorio mexicano para el transporte de carga eran un sustento legal insuficiente para que los Estados Unidos mantuviera la moratoria de acceso de camiones mexicanos a los Estados Unidos (Alexander y Soukup, 2010).

Gráfico 6. Aranceles que México impone a EUA (tasa efectiva), y aranceles (NMF) que México impone al mundo (promedios ponderados)



Fuente: Elaboración propia, con datos de WITS.

Aún así, el arancel promedio que México ha aplicado a los Estados Unidos y Canadá es más bajo que el arancel que México aplica a países con los que no tiene tratados de libre comercio, en la mayoría de los años de vigencia del tratado, como puede verse en la gráfica anterior. Si comparamos la tasa de arancel efectivamente aplicada por México a los Estados Unidos, comparada con la tasa de arancel de Nación Más Favorecida (NMF) que aplica México a los países con los que no tiene tratados, podemos ver que México abrió su economía hacia sus socios en el TLCAN, pero no tanto hacia el resto del mundo. Sin embargo, la apertura mexicana no estuvo exenta de saltos en la tasa promedio de los aranceles efectivos, resultado de nuestros contragolpes a distintas políticas proteccionistas no arancelarias de Estados Unidos.

Estados Unidos tiene muchas más disputas comerciales en la OMC con sus socios comerciales en el TLCAN que las que México y Canadá tienen con ellos. Esto es consistente con su comportamiento en otros escenarios de comercio global: Estados Unidos es el país del mundo que tiene más disputas comerciales en su contra (144).

Con formato: Español (España)

Gráfico 7. Número de disputas comerciales en la OMC, junio de 2018



Fuente: Elaboración propia, con datos de la OMC (OMC, 2018a)

Una famosa frase de Alan Greenspan⁷ resume el riesgo del proteccionismo: “El proteccionismo hará poco por crear empleos, y si los extranjeros toman represalias, con toda seguridad perderemos empleos” (Crutsinger, 2004). El mundo no debe contagiarse del proteccionismo que está en boga hoy en día, o las consecuencias para la economía global pueden ser muy serias, como se verá más adelante.

⁷ Probablemente Alan Greenspan utilizó esta frase varias veces. Crutsinger (2004) reportó que se dijo en un discurso en la Cámara de Comercio de Omaha, Nebraska.

Las teorías del arancel óptimo

R.F. Kahn (1947) escribió: “Puede demostrarse que la introducción de un sistema de aranceles siempre mejorará la posición del país que lo impone, siempre que el arancel esté por debajo de cierto nivel crítico, y siempre que el arancel no lleve a la retaliación de otros países, en la forma de imposición de aranceles más altos. Puede demostrarse que hay una tasa de arancel que maximiza la ventaja neta del país que la impone”. Kahn calculaba que la elasticidad doméstica de la oferta de importaciones y la elasticidad de la demanda extranjera por exportaciones determinaban el arancel óptimo, de tal forma que si un aumento pequeño en la tasa de arancel no disminuye ni aumenta el valor de la oferta doméstica, se ha llegado a la tasa óptima, y esa tasa puede ser distinta de cero.

El cálculo de Kahn (1947) ha sido rebatido muchas veces⁸, y puede demostrarse que para una economía pequeña, la tasa óptima de arancel es cero. Sin embargo, la literatura económica en el tema de aranceles óptimos aún prolifera. Por ejemplo, Young (1991) establece que “un país con poder monopolístico en el comercio debe explotar ese poder mediante la imposición de aranceles. (...) Los aranceles óptimos son positivos en promedio si la superficie de la oferta extranjera es cóncava hacia abajo, o si el país extranjero practica libre comercio y tiene una tecnología de producción estrictamente convexa y un consumidor representativo con preferencias estrictamente convexas. (...) si todos los bienes son normales para el consumidor representativo en el exterior, y el país extranjero impone un arancel fijo, entonces los aranceles óptimos son no-negativos en promedio”.

Hay un elemento clave en Kahn (1947), la teoría del proteccionismo original: poner aranceles es una estrategia óptima siempre que los países extranjeros no respondan con más aranceles. Una guerra comercial se desata cuando hay retaliación a lado y lado, y la economía global termina con un nivel de aranceles mucho más alto que antes de iniciar este proceso. Cuando un país impone aranceles a las exportaciones, la estrategia óptima en el corto plazo es responder con más aranceles. Sin embargo, este proceso tiene que detenerse en algún momento, antes que el arancel se vuelva prohibitivo e inhibidor de las transacciones comerciales globales, como ocurrió en 1930.

Las grandes diferencias de tamaño entre las economías globales son parte de la razón por la cual los aranceles existen, y el libre comercio global es tan difícil de lograr. Kennan y Riezman (1988) escribieron: “Es bien sabido que los países grandes pueden manipular los términos de

⁸ Ver, por ejemplo, Choi, H (2013)

intercambio en su propio beneficio mediante el uso de aranceles. Sin embargo, una creencia generalizada es que estas conductas invitan a la retaliación, y el equilibrio post-retaliación deja a todos los países peor que en la situación en la que todos comercian libremente. En [nuestro] modelo, encontramos que si un país es significativamente más grande que los demás, puede ganar una guerra comercial a pesar de la retaliación”.

Un problema adicional de los aranceles estratégicos, que utilizan poder monopólico de alguna fuente, es que la política comercial óptima siempre es de largo plazo y nunca coyuntural. Pero, en el largo plazo la elasticidad de oferta y demanda son mucho mayores, por lo que el arancel óptimo siempre es menor. Esto, además, en ausencia de cambio tecnológico. La principal fuente de crecimiento en virtud de la apertura no son las ganancias en eficiencia de Ricardo⁹ por la especialización, sino el desplazamiento de la frontera de posibilidades por el cambio tecnológico que surge del intercambio comercial.

Equilibrio general: escenarios de apertura comercial para México

En el primer semestre de 2018, el IMCO hizo una serie de análisis con el modelo de equilibrio general GTAP8inGAMS (Badri, Aguiar y McDougall, 2012 y Lanz y Rutherford 2016) que describe lo que le sucedería al PIB de México y a los precios relativos ante distintos incrementos en los aranceles de Estados Unidos, y también qué ocurriría ante distintas respuestas mexicanas ante el proteccionismo de los Estados Unidos.

Es importante discutir antes sobre la construcción del modelo de equilibrio general utilizado. Primero, es un modelo de naturaleza estática (ajuste instantáneo), por lo cual no hay endogeneidad en las tasas de arancel utilizadas, ni hay ninguna ilustración sobre las dinámicas de represalias. Segundo, el modelo supone que los sectores económicos existentes el día de hoy son los que existirán el día de mañana; es decir, el modelo nos dice poco sobre los efectos de largo plazo en las economías, a través de la innovación inducida por los cambios en precios relativos.

Es importante mencionar que cuando la tasa de arancel es muy alta y homogénea (por ejemplo, 100%), no encontramos una solución para el modelo. Es difícil decir qué pasa ahí,

⁹ Eficiencia como la definía David Ricardo donde cada país se especializa en producir solamente aquellas cosas para las cuales tiene ventajas comparativas.

pero una posibilidad es que, ante aranceles tan altos, la economía global caiga en una recesión profunda derivada de que no hay ningún intercambio comercial.

Hicimos muchos posibles escenarios de tasa promedio de arancel, pero al final nos quedamos solamente con cinco. La idea es ilustrar qué ocurre en los promedios arancelarios mediante una tasa homogénea para los 57 sectores agregados de las economías. El modelo permitiría modelar cambios sector por sector, y es muy posible que los resultados cambien de manera importante si así se hace.

Gráfico 8. Aranceles promedio

ARANCELES PROMEDIO				
Escenario	México	Estados Unidos	Unión Europea	Resto del mundo
1	0%	0%	0%	0%
2	0%	35%	0%	0%
3	35% a los Estados Unidos, 0% con el resto del mundo	35%	35% a los Estados Unidos, 0% con el resto del mundo	35% a los Estados Unidos, 0% con el resto del mundo
4	5%	5% con el resto del mundo, 35% con la UE	5% con el resto del mundo, 35% con los Estados Unidos	5%
5	35%	20%	20%	20%

Para cada uno de estos escenarios, registramos el cambio en el bienestar del consumidor y en el Producto Interno Bruto para cada uno de los países. Mostramos la tasa de cambio del PIB, con respecto al escenario de libre comercio global. El cambio en el consumo del agente representativo es muy parecido en todos los casos al cambio en el PIB y, por ello, no lo reproducimos aquí.

El primer escenario (libre comercio) se explica solo. En él, la tasa de arancel para la economía global es igual a cero. En el segundo escenario, Estados Unidos sube los aranceles al resto del mundo a un nivel de 35% (nivel arbitrario), pero el mundo no se engancha en una guerra comercial, y el arancel promedio en el resto del mundo se va a cero. En el tercer escenario, Estados Unidos impone un arancel del 35% al resto del mundo y todos los países del mundo imponen un arancel igual contra Estados Unidos, pero mantienen un arancel 0% entre ellos.

En el cuarto escenario, se desata la guerra comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea, con aranceles mutuos del 35%, pero el resto del mundo (incluido México) imponen solamente aranceles generales del 5% en promedio a todo el mundo. En el quinto escenario, México es más proteccionista que el resto de los países del mundo. Estados Unidos y el resto del mundo se quedan con aranceles del 20% con los demás, pero México impone un arancel mayor que el resto del mundo (35%).

El segundo escenario nos dice qué pasa si México y el mundo abren enteramente su economía, a pesar del proteccionismo de Estados Unidos. La pérdida de valor para la economía mexicana, derivado del proteccionismo de Estados Unidos, es cercano al 1% del PIB. Sin embargo, para Estados Unidos imponer aranceles promedio del 35% implica perder el 5.7% del PIB. La declaración de Trump de no comerciar con aquellos países que no tengan una política justa con los Estados Unidos tiene costos muy importantes para ese país, y para los países que formamos parte de su bloque comercial.

En el tercer escenario, modelamos una represalia global contra Estados Unidos, pero libre comercio entre todos los demás países. En este escenario, México pierde el 0.7% del PIB, mientras que Estados Unidos gana un 2.9%. La Unión Europea y el mundo crecen un 1.6% y un 1.3%, respectivamente.

En el cuarto escenario, Estados Unidos y la Unión Europea se enfrentan en una guerra comercial, pero el resto del mundo no se contagia enteramente. México y el resto del mundo imponen aranceles solamente del 5% a los demás, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea se imponen aranceles del 35% entre ellos. El PIB mexicano gana 0.4%, el de la Unión Europea pierde el 0.1% de su valor, mientras que el de Estados Unidos pierde el 3.1% de su valor. El PIB en el resto del mundo no se ve afectado.

En el quinto y último escenario, todo el mundo se impone aranceles del 20%, excepto México, que impone aranceles del 35% a todos los países del mundo. En este caso, México tiene un incremento modesto del 0.5% del PIB, mientras que Estados Unidos aumenta su PIB en 6.8%, la Unión Europea en 3.4% y el resto del mundo, en 4.2%. Es un caso perfecto como se lo imaginó RF Kahn (1947) en donde Estados Unidos apalanca su poder de mercado en el comercio global y logra crecer más que el resto del mundo a partir de una política arancelaria. Es importante notar que este crecimiento no es sostenible en el mediano plazo porque la política arancelaria acaba por matar el progreso tecnológico de las economías.

Gráfico 9. Cambio en el PIB de la región o país

CAMBIO EN EL PIB DE LA REGIÓN O PAÍS				
Escenario	México	Estados Unidos	Unión Europea	Resto del mundo
1	0%	0%	0%	0%
2	-1%	-6%	1%	0%
3	-0.7%	2.9%	1.6%	1.3%
4	0.4%	-3.1%	-0.1%	0.6%
5	0.5%	6.8%	3.4%	4.2%

Ante una guerra comercial, no hay un escenario ganador para México. Hay decremento en el valor de la producción, o crecimiento muy bajo. Los dos últimos escenarios (4 y 5) no son tan malos. El escenario 4 (una guerra comercial entre solamente Estados Unidos y la Unión Europea) es poco probable, ya que si Estados Unidos persigue una guerra comercial con países altamente desarrollados, la probabilidad de que lo haga también con países de ingreso medio como México es muy alta. El último escenario, donde el contragolpe mexicano es excesivo, resulta en un mundo que crece, pero México no.

Los aranceles que México ha impuesto en represalia a los aranceles estadounidenses al acero y al aluminio tienen una lógica política más que económica. Están diseñados para que grupos de votantes influyentes en el Partido Republicano y en el grupo del presidente Trump revisen su política comercial. Imponer estos aranceles tiene sentido, siempre que las tasas sean relativamente bajas. Donde México tiene mucho que perder es en un escenario en donde el proteccionismo mexicano (medido a través de la tasa de arancel) es mayor que el del resto del mundo.

La pérdida mínima para México está en el escenario 2, en donde todo el mundo abre su economía, a pesar del proteccionismo de los Estados Unidos. Los mercados globales se abrirían incluso para Estados Unidos y de forma asimétrica. La razón es muy simple: la dependencia de la economía global de los Estados Unidos es muy alta. En el caso mexicano, esta dependencia está exacerbada por la cercanía geográfica y comercial.

Estados Unidos es el país con poder monopólico en el comercio global que puede cambiar los términos de intercambio como lo describió Kahn (1947), pero no siempre puede hacerlo en su propio beneficio. De hecho, hay al menos dos escenarios en los cuales la disminución de la actividad económica de los Estados Unidos, derivado de una mala estrategia comercial, es catastrófica.

Cabe mencionar que un arancel uniforme como el presentado subestima el cambio de precios relativos entre bienes comerciables y no comerciables. Asimismo, al ser este un modelo estático y donde no se consideran los efectos del cambio tecnológico, la estimación subestima el efecto que tienen las economías cerradas sobre tal cambio.

IMCO propone

Las propuestas del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en este tema son:

1. **Usar el poder suave de México para revertir la lógica proteccionista global.** Uno de los escenarios de menor pérdida posible es que la economía global no siga la lógica de la economía de los Estados Unidos (escenario 2). En este escenario, México pierde valor, porque Estados Unidos pierde valor. Si nuestro principal socio comercial comete imprudencias en su política comercial, necesariamente salimos afectados. La diplomacia mexicana, que ha logrado consensos globales alrededor de buenas causas, como el cambio climático, podría hacer un esfuerzo concertado para que la lógica de apertura comercial continúe, aún si Estados Unidos se cierra al resto del mundo. Hay que aprovechar para posicionar a México como país aperturista no solo porque lo podemos hacer, sino porque mejora la imagen de México en el mundo, proyecta a un país que cree en la competitividad, seguro de sí mismo y que, por primera vez, tiene la razón.

2. **No excederse en las medidas de represalias contra Estados Unidos, ni cerrar la economía mexicana a otros países.** México no puede darse el lujo de ser más proteccionista que el resto de los países. Si la política mexicana de protección es excesiva, y los aranceles promedio en México acaban siendo mayores que en Estados Unidos (escenario 5) la economía mexicana enfrenta la máxima pérdida posible. Estos son algunos puntos útiles como criterio futuro para tomar represalias comerciales:

- Solamente tomar represalias en productos donde haya alternativas claras de suministro.
- Nunca tomar represalias para proteger un sector doméstico.
- Solamente tomar represalias como medida de reacción y para revertir la medida proteccionista original.
- Las represalias comerciales tienen que ser temporales.

3. **Darle mayor importancia a la estrategia bilateral y multilateral de México, al mantener nuestra estrategia regional.** En Barfield, De la Calle, Destler y Vargo (2003), “De la Calle explicó la relación entre los tres niveles de acuerdos de comercio (bilaterales, regionales y multilaterales). (...) De la Calle argumentó que los tres niveles de los acuerdos de comercio

están interrelacionados. (...) Junto con la Unión Europea, México tiene la red más grande de acuerdos de libre comercio, que se traducen en muchas relaciones estables comerciales. Esta red permite a México ser un jugador significativo en varios foros - la OMC, APEC, FTAA - porque tiene menos que perder que otras naciones menos ancladas. Los acuerdos bilaterales pueden tener un impacto significativo en las negociaciones regionales y multilaterales en el corto plazo porque pueden cambiar los incentivos". También en Barfield, De la Calle, Destler y Vargo (2003) "Barfield argumentó que el marco bilateral es el menos deseable desde la perspectiva de los Estados Unidos. Hizo tres puntos principales: (1) los acuerdos multilaterales deben mantenerse como la primera prioridad del Representante de Comercio de los Estados Unidos; (2) es importante en los acuerdos regionales que no se excluyan sectores completos y (3) todas las naciones deben comprometerse a mantener los acuerdos de libre comercio abiertos para que otros países se unan".

La estrategia comercial de México históricamente ha apostado mucho a acuerdos regionales como TLCAN, bilaterales como el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) o el Tratado con Japón, pero realmente poco a la estrategia multilateral. Es importante pensar en nuevos bilaterales (como un posible acuerdo con la Gran Bretaña), pero fortalecer la estrategia multilateral. Aunque la OMC no sea perfecta, es importante preservar sus reglas, de otra forma, la asimetría entre los países en acuerdos bilaterales actuará en contra de los países más pequeños y pobres como México (Newell, 2018). Ante esta circunstancia, uno de los nombramientos más importantes para la Administración 2018-2024 es el de nuestro representante diplomático ante la OMC.

En el fondo, la única estrategia de apertura realmente útil es la apertura unilateral (aquella que no demanda concesiones de otros países). Las demás aperturas (bilateral y regional especialmente) son solamente instrumentos para, de manera gradual, conseguir una economía más abierta que dedique sus factores productivos a aquellas actividades donde tiene ventajas comparativas.

Referencias bibliográficas

Alexander, Klint W. y BJ Soukup (2010), *Obama's First Trade War: The US-Mexico Cross-Border Trucking Dispute and the Implications of Strategic Cross-Sector Retaliation on U.S. Compliance under NAFTA*, 28 Berkeley J. Int'l Law. 313 (2010).

Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/1>. Fecha de último acceso: 9 de junio de 2018.

Badri Narayanan, Ángel Aguiar y Robert McDougall, editores (2012). "Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 8 Data Base", Center for Global Trade Analysis, Purdue University. Disponible en:

http://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8_doco.asp

Banco Mundial (2018), *World Integrated Trade Solution*. Disponible electrónicamente en <http://wits.worldbank.org>. Fecha de último acceso: 5 de junio de 2018.

Barfield, Claude, Luis De La Calle, I.M. Destler, and Regina Vargo (2003). "The Multilateral System and Free Trade Agreements: What's the Strategy?" *The International Lawyer* 37, no. 3 (2003): 805-07. <http://www.jstor.org/stable/40707742>.

Berglund, Abraham (1930), "The Tariff Act of 1930", *American Economic Review*, 1930.

Blinder, Alan (2017), "Why, after 200 Year, Can't Economists Sell Free Trade?", Peterson Institute for International Economics, canal de Youtube PetersonInstitute, transmitido en vivo el 25 de mayo de 2017. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=QXyB54IJBf4>. Fecha de último acceso: 5 de junio de 2018. Transcripción disponible en: <https://piie.com/file/13738/download?token=DU8yLhJ6>. Presentación disponible en: <https://piie.com/system/files/documents/blinder20170525ppt.pdf>

Oficina del Censo de los Estados Unidos (2018), *USA Trade Online*. Disponible en <https://usatrade.census.gov>. Fecha de último acceso: 9 de junio de 2018.

Choi, H (2013), "Kahn's Foolish Optimal Tariff Theory" (May 24, 2013). Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2270043> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2270043>. Fecha de último acceso: 15 de junio de 2018.

Crutsinger, Martin (2004), "Greenspan: It's not outsourcing", *The Herald Tribune*, Sarasota, FL, 21 de febrero de 2004. Disponible electrónicamente en:

Con formato: Español (España)

Con formato: Interlineado: sencillo

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

<http://www.heraldtribune.com/news/20040221/greenspan-its-not-outsourcing>. Fecha de último acceso: 20 de mayo de 2018.

The Economist, "The battle of Smoot-Hawley",
<https://www.economist.com/node/12798595>. Fecha de último acceso: mayo 31, 2018.

De la Calle, Luis (2017), "Para enfrentar a Trump no es el plan B, sino el A", El Universal, 18 de octubre de 2017. Disponible en:

<https://www.dropbox.com/s/7t464180toxjv8a/20180613propuestaindicestem.docx?dl=0>

De la Calle, Luis (2017), "La importancia de llamarse NAFTA". El Universal, 9 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/luis-de-la-calle-pardo/cartera/2017/08/9/la-importancia-de-llamarse-nafta>.

Freund, Caroline (2017), "Three Ways to Reduce a Trade Deficit", Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 6 de noviembre de 2018. Disponible electrónicamente en: <https://piee.com/blogs/trade-investment-policy-watch/three-ways-reduce-trade-deficit>. Fecha de último acceso: 1 de junio de 2018.

González Barrera, Ana y Jens Manuel Krogstad (2017), "What we know about illegal immigration from Mexico", Pew Research Center, FactTank News in the Numbers, 2 de marzo de 2017. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>. Fecha de último acceso: 5 de junio de 2018.

Hufbauer, GC, Cathleen Cimino y Tyler Moran (2014), "NAFTA at 20: Misleading Charges and Positive Achievements", Peterson Institute for International Economics, número PB14-13, mayo del 2014. Disponible electrónicamente en www.piee.com

IMCO (2016), "Puente entre dos Méxicos: índice de competitividad estatal 2016". Disponible en www.imco.org.mx/indices. Fecha de último acceso: 5 de junio de 2018.

Kahn (1947), "Tariffs and the Terms of Trade", *The Review of Economic Studies*, Vol. 15, No. 1 (1947-48) páginas 14-19, Oxford University Press. Disponible electrónicamente en JStor: <http://www.jstor.org/stable/2295923>. Fecha de acceso: 6 de junio de 2018.

Katz, Isaac (2018), "Guerra", El Economista, 4 de junio de 2018. Disponible electrónicamente en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Guerra-20180604-0017.html>. Fecha de último acceso: 5 de junio de 2018.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Código de campo cambiado

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Código de campo cambiado

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Kennan, John, y Raymond Riezman (1988), "Do big countries win tariff wars?", *International Economic Review*, Vol. 29, No. 1, February, 1988. Pages 81-85. Disponible electrónicamente en: <http://www.jstor.org/stable/2526808>. Fecha de último acceso: 11 de junio de 2018.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Krueger, Anne (2018), "Trump's Trade Disaster", *Project Syndicate*, 8 de junio de 2018. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/trump-s-trade-disaster-by-anne-krueger-2018-06>. Fecha de último acceso: 10 de junio de 2018.

Krugman, Paul (2018), "A trade war primer", *The New York Times*, 3 de junio de 2018. Disponible electrónicamente en: <https://www.nytimes.com/2018/06/03/opinion/a-trade-war-primer.html>. Fecha de último acceso: 4 de junio de 2018.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Lanz, B., & Rutherford, T. (2016). "GTAPinGAMS: Multiregional and Small Open Economy Models". *Journal of Global Economic Analysis*, 1(2), 1-77. doi:dx.doi.org/10.21642/JGEA.010201AF

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Newell, R (2018), "La decisión comercial de Trump". *Reforma*, sección Negocios, 7 de junio de 2018.

OMC (2018a). Estadística de disputas comerciales. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm. Fecha de último acceso: 9 de junio de 2018.

OMC (2018b). "Dispute Settlement DS381: United States - measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products". https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds381_e.htm. Fecha de último acceso: 9 de junio de 2018.

Código de campo cambiado

SICE-OAS (2018). "North American Free Trade Agreement Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty in the matter of Cross-Border Trucking Services (Secretariat File No. USA-MEX-98-2008-01). <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/english/U98081de.asp>, numerales 295-296. Fecha de último acceso: 11 de junio de 2018.

Young, L. (1991). Optimal Tariffs: A Generalization. *International Economic Review*, 32(2), 341-370. doi:10.2307/2526879