

Guerra comercial y América Latina: impactos y respuestas de política

JOSÉ GUILHERME REIS

*Director Ejecutivo para Brasil y Suriname
en el Banco Interamericano de Desarrollo.*



ES CON MUCHO GUSTO QUE PARTICIPO DE este seminario. El seminario organizado anualmente por el Boletín Techint ya se ha consolidado como uno de los foros importantes para la discusión de temas críticos de la agenda económica en América Latina. Aunque hace 59 años que se publica el Boletín Techint me arriesgo a decir que nunca en todos estos años los desafíos que se plantean para la agenda de integración comercial fueron tan elevados.

Estamos pasando por momentos de turbulencias y caminando hacia un territorio inexplorado, donde hay un alto grado de incertidumbre acerca de qué manera el comercio internacional será afectado, cómo se organizará y cómo las cadenas de producción globales se organizarán frente a la perspectiva de conflictos comerciales entre las principales economías del mundo.

En este momento, lo único que podemos hacer es especular acerca los escenarios en el horizonte. Un primer punto es tratar de identificar cuál es la extensión del cambio.

¿CUÁLES PUEDEN SER LOS IMPACTOS DE LA GUERRA COMERCIAL EN AMÉRICA LATINA?

Lo que vemos hoy, a fines de agosto de 2018, es un escenario de guerra comercial entre China y Estados Unidos, donde las normas internacionales que limitan la adopción de aranceles y otras medidas de política han sido abandonadas. Gran parte de las importaciones de productos de China en los EEUU (US\$ 250 mil millones) están o van a ser sometidas a aranceles de 10 a 25%, mientras que China por su vez, como retaliación, tiene la intención de imponer aranceles a casi toda la canasta de importaciones de los EEUU.

En este contexto, podemos esperar que América Latina sufra los efectos económicos negativos asociados al entorno comercial deteriorado. Las restricciones pueden, sin embargo, favorecer algunos productos específicos, principalmente en el sector agrícola. Como se sabe, los aranceles bilaterales desvían comercio a nivel de producto, creando oportunidades a corto plazo para exportadores de terceros países, los de América Latina (LAC) incluidos.

Como la región es un actor importante en los mercados agrícolas mundiales, existe la posibilidad de que Brasil, Argentina e incluso los países más pequeños de la región puedan beneficiarse del creciente enfrentamiento comercial, con nuevas o mayores oportunidades para abastecer el mercado chino y tal vez también el mercado de los EE. UU. con un aumento de los precios de algunos productos básicos. Por ejemplo, las previsiones recientes, que incorporan el impacto de los aranceles adicionales,

estiman una menor venta de soja en los Estados Unidos y un aumento de las exportaciones brasileñas a China. Sin embargo, no está claro si este impacto será duradero. El impacto de los aranceles en una industria determinada no sólo depende de la microeconomía del producto específico y de la cadena de suministro, sino que, más importante aún, es que no esa evidencia en esta etapa cuál será el resultado o la duración de esta disputa comercial entre los Estados Unidos y China.

Se han hecho recientemente algunos esfuerzos para cuantificar los impactos de la guerra comercial sobre la región en el mediano plazo, utilizando modelos de equilibrio general computable.

De lo que fue anunciado hasta ahora, hay un impacto negativo sobre la región, aunque el impacto directo del comercio es limitado. Sin embargo, un estudio reciente del Banco Mundial señala que *Global decline in income is expected to be relatively small from tariffs alone*. De hecho, en escenarios en los cuales sólo aranceles son impuestos entre China y EEUU, aunque con retaliación e imposición de aranceles a toda la canasta de importación, los impactos estimados sobre los niveles de ingreso de casi todas las regiones del mundo son pequeños. En algunos casos, como LAC, el impacto es en verdad positivo, porque el efecto de *trade diversion* domina el efecto ingreso. Sólo cuando se agrega un *shock* sobre inversiones hay una caída más fuerte de ingreso y exportaciones de la región (-1,1% y -1,6%).

CUADRO 1

Impactos en los ingresos de las disputas comerciales actuales (% desviaciones de la base)

	25% aranceles impuestos en las listas 1 y 2	25% aranceles sobre todas las importaciones entre sí	Anterior mas 0,5% de disminución en la inversión global/PIB
USA	-0,2	-0,4	-1,6
China	-0,3	-2,5	-3,5
LAC	0,1	0,1	-1,1
Global	0,0	-0,3	-1,7

Fuente: FREUND ET AL, WBG, julio 2018.

¿CÓMO REACCIONARÁN OTROS PAÍSES Y CADENAS GLOBALES DE VALOR (CGV) A LA GUERRA COMERCIAL?

Una preocupación particular está vinculada a la trayectoria de crecimiento de la economía china. En las últimas dos décadas, LAC y China han desarrollado una fuerte conexión centrada en el comercio. El comercio entre ellos se ha multiplicado por 18 desde el año 2000. China también se ha convertido en una fuente de financiación para la región mediante la inversión extranjera directa (IED) y los préstamos principalmente para infraestructura y energía.

Dada la importancia de China para nuestra región el departamento de investigación del BID está preparando un estudio que intenta evaluar el impacto de la imposición de tarifas sobre exportaciones y del crecimiento de China sobre el crecimiento en LAC. Lo que implica US\$ 32.500 millones en aranceles a los niveles actuales de exportación. Dos escenarios para determinar el impacto en ALC:

- Las exportaciones caen en US\$ 32.500 millones (sólo aranceles), pero el PIB chino reacciona, por lo que la relación exportaciones / PIB se mantiene constante, lo que implica una caída del 1,35% en el PIB chino.
- Las exportaciones caen en US\$ 32.500 millones (sólo aranceles), y la mitad de esa caída corresponde al valor agregado chino (el resto son importaciones), lo que implica una caída de 0,135% en el PIB chino (el resto del PIB chino se mantiene constante).

La caída del PIB chino alimenta un modelo macro global, cuyos resultados preliminares apuntan para un crecimiento más bajo que la línea de base en 0,2% en el caso de caída más acentuada del PIB chino.

En resumen, se puede esperar un impacto negativo sobre la región, aunque considerando desvíos de comercio los impactos directos del *shock* de comercio sean modestos. El impacto negativo va a ser tanto mas importante cuanto más disruptivo sea, afectando el comercio basado en reglas, las cadenas de valor y por ende los planes de inversión de las empresas y el crecimiento económico.

Hay que reconocer que el escenario puede empeorar, con ampliación de la guerra hacia otros países, disrupción de acuerdos regionales, etc. Tratase de un escenario aún más disruptivo, con consecuencias verdaderamente imprevisibles, pero ciertamente muy negativas, acerca del comercio internacional y naturalmente su crecimiento.

Cuantificar un escenario disruptivo es casi una contradicción en términos, pero quizás valga la pena mencionar los números de un trabajo reciente de Nicita, Olearreaga y Silva que, usando un modelo de poder de mercado, encuentran un aumento promedio de 32 puntos de porcentaje en la protección arancelaria que el exportador medio mundial pasará a enfrentar. Considerando que la reducción arancelaria de las últimas décadas ha venido acompañada de un significativo incremento de los niveles de protección no arancelaria-ver el trabajo de Gunesse, Millner y Niu-el mundo estaría confrontándose con un nivel inédito de proteccionismo. La conclusión de los autores apenas refuerza el punto que viene siendo dicho, que una guerra comercial difícilmente tiene vencedores.

Un punto importante aquí es discutir, otra vez de forma bien especulativa, cuál será el impacto sobre las CGV, que como se sabe conforman la forma de comercio predominante en el siglo XXI. Hay quien ya ha decretado el fin de las CGVs con lo que está sucediendo en el mundo ahora. No voy tan lejos, porque los determinantes económicos y tecnológicos del *sliding* de la producción global en varios países siguen existiendo y son incluso más fuertes con el progreso tecnológico (véase el libro reciente de RICHARD BALDWIN, *La Gran Convergencia*). Pero hay que reconocer que las CGV están bajo un fuerte impacto, porque además de la importancia de los Estados Unidos, aquí otros movimientos están impactando sobre ellas, en particular la emergencia en varios países de un sentimiento antiinmigración. Las cadenas globales de valor son muchas veces definidas como fábricas que se extienden mas allá de las fronteras de los países. El funcionamiento de manera efectiva de estas fábricas

¿CÓMO DEBERÍAN POSICIONARSE LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA EN MEDIO DE LA GUERRA COMERCIAL?

mundiales necesita que los países se pongan de acuerdo con reglas que van más allá de reglas de acceso a mercados, lo que explica la emergencia de lo que se está llamando acuerdos de comercio profundos (*deep trade agreements*), lo que incluye un movimiento de personas entre países más intenso.

Pese a todo eso, no creo que la reacción proteccionista deba servir de justificación para la falta de acción de nuestra región en lo que se refiere a la inserción internacional. La justificación para buscar una mayor integración de las economías de la región –y en particular de dos de los *latecomers* en el proceso de globalización, que son Argentina y Brasil– con el mundo sigue siendo de naturaleza unilateral, es decir, integrarse más al mundo tiene consecuencias benéficas sobre la productividad y el crecimiento de nuestras economías. Los mecanismos que vinculan comercio y productividad son múltiples, sea a través de una mayor presión competitiva de importaciones, vía el aprendizaje a través de mayores exportaciones y mayor integración a CGVs. Considerando los desafíos que tenemos en nuestros países en lo que refiere a la productividad en los últimos 20 años, esa debe ser vista como parte de una agenda decisiva para los próximos años.

Dos estudios recientes del Banco Mundial para Brasil y Argentina utilizando metodología similar, evalúan los impactos de una mayor integración. Simulamos varios escenarios, y queda claro que hay ganancias positivas para los países en exportación y crecimiento. El orden de magnitud de los impactos sería de un 7% en exportaciones y un 6% en importaciones, mientras que el PIB tendría el potencial de crecer el 1%, por encima de la línea de base. Habría por cierto un impacto negativo en algunos sectores industriales, pero sería más que compensado por aumentos significativos en el sector de servicios, de recursos naturales y de agricultura.

¿Cómo integrarse? Hay que seguir buscando esfuerzos de integración con diferentes países. En el escenario actual, la promoción del regionalismo y la integración entre bloques regionales parecen ser apuestas seguras.

Una propuesta bastante concreta de integración para la región la está proponiendo el BID y esta desarrolla en el libro *Conectando los Puntos*, coordinado por Mauricio Moreira. La propuesta sería de converger en la región hacia un tratado de libre comercio para la América Latina y el Caribe, como una forma de fortalecer las cadenas regionales de valor.

El diagnóstico es que hay muchos acuerdos subregionales en la región, con una gran fragmentación de pequeños acuerdos, los cuales aunque fueron herramientas poderosas para promover la integración regional, impulsando el comercio intrarregional en un 60% en promedio, no lograron impulsar la competitividad de América Latina frente al mundo, como se ve en la performance de las exportaciones de la región hacia el mundo.

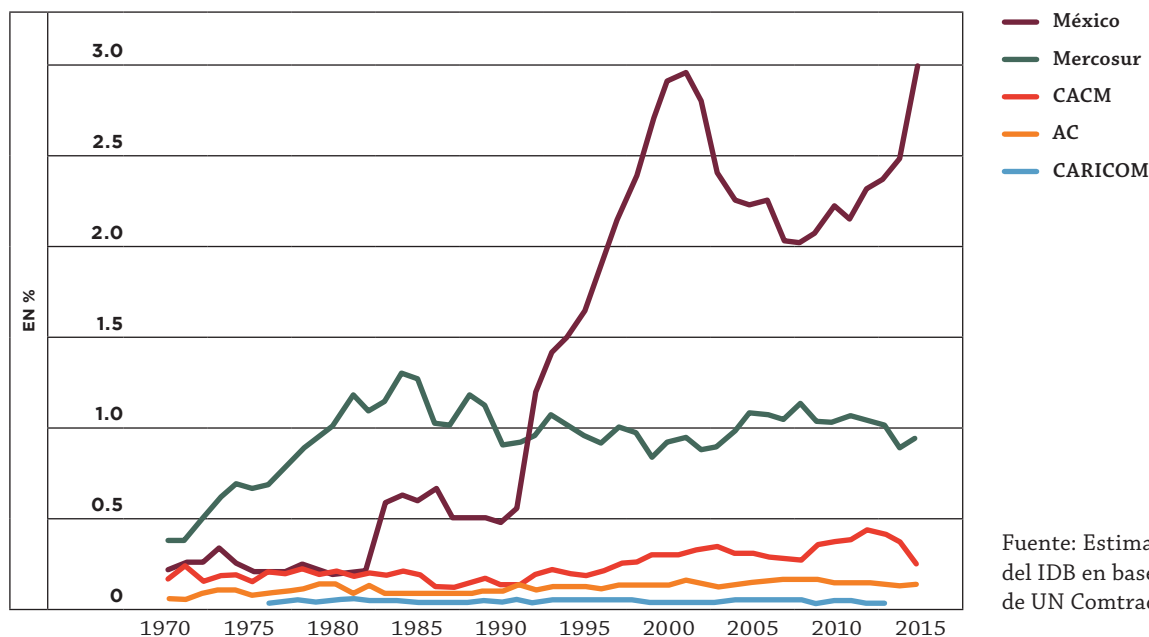
El punto de partida es ventajoso: hoy, más del 90% del comercio intrarregional ya está libre de aranceles en función de acuerdos de preferencias arancelarias. Una manera de avanzar en esta dirección es buscar una mayor convergencia entre los dos bloques subregionales más importantes de la región: el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Frente a esto, aún sería necesario trabajar con más ahínco en los temas no arancelarios, principalmente en lo que se refiere a reglas de origen y de facilitación del comercio, comprendiendo no sólo temas de aduanas sino también minimización de costos de transacción.

El estudio del BID muestra que, si logramos avances en esas áreas, se puede esperar ganancias medias de un 9% para el comercio intrarregional de bienes intermedios usados en las exportaciones de la región, lo cual les daría un impulso importante a las cadenas de valor regionales.

Estas ganancias también pueden ser potenciadas, caso que los países del Mercosur sigan adelante en sus objetivos de alcanzar reformas en su política de comercio exterior que apunten a una mayor apertura comercial. Los avances en mayor integración de la región servirían como base para el gobierno para proseguir de forma más rápida en otros acuerdos de interés de Brasil y del Mercosur. Si se confirma el acuerdo con la Unión Europea, esto también podrá abrir puertas para una integración del bloque con otros grandes participantes del comercio internacional, como Japón, Corea del Sur y Canadá.

GRÁFICO 1

Diversificación de las exportaciones al mundo



Fuente: Estimaciones del IDB en base a datos de UN Comtrade.

Para aprovechar los beneficios de una integración renovada de comercio en términos de un crecimiento inclusivo más amplio, los países de la región deben abordar el desafío apremiante del bajo crecimiento de la productividad. Esta agenda de competitividad es una agenda doméstica, que incluye, pero va más allá, de una mayor integración comercial. Las restricciones son específicas de cada país, al igual que las medidas prioritarias para abordarlo, pero en general requieren políticas y acciones críticas para cerrar la brecha de infraestructura; de fortalecimiento y ampliación de capital humano, mejorando la educación y las habilidades de calidad y alineándolas con las demandas del mercado; de fomento de las capacidades de innovación y adopción de tecnología; de mejora del entorno empresarial, incluso mediante una mayor transparencia, de una mejor gobernanza y una mayor competencia en sectores clave de servicios; y de ampliación del acceso al capital.

Por fin, la agenda multilateral y el fortalecimiento de las reglas del comercio sigue siendo una tarea para todos nosotros. Un sistema de comercio multilateral abierto, transparente y basado en normas sigue siendo indispensable para que los países de LAC prosperen. Un compromiso más efectivo de los países de la región para mejorar el funcionamiento y la eficacia del sistema comercial global, evitar la fragmentación y avanzar hacia una mayor cooperación comercial y de políticas de inversión globales será particularmente oportuno una vez se retorne a una *normalidad* en el escenario comercial global.

REFERENCIAS

BALDWIN, R. (2018). *The Great Convergence: information Tecnology and the New Globalization*. Cambridge, USA.

FREUND, C. (2018). *Impacts on Global Trade and Income of Current Trade Disputes*. Washington, DC: World Bank.

GUNESSE, M.A. (2018). *Growing non-tariff and overall protection*. VOX.

MESQUITA, M. (2018). *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. IADB.

NICITA, A., & OLARREAGA, M.A. (2018). *A trade war will increase average tariffs by 32 percentage points*. VOX EU.

REIS, J., LLOOTTY, M., SIGNORET, J., GOODWIN, T., MARTINEZ LICETTI, M., & DUHAUT, A. L. (2018). *Trade Liberalization and Integration of Domestic Output Markets in Brazil*. World Bank.