

La economía política del proteccionismo

Federico Steinberg Wechsler

Universidad Autónoma de Madrid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Dpto. Análisis Económico: Teoría Económica e Historia Económica

Ctra. Colmenar Viejo, km 15 - 28049 Madrid

federico.steinberg@uam.es

RESUMEN

Este artículo explica desde una perspectiva teórica cómo se determina la política comercial. Tras presentar de modo crítico las contribuciones fundamentales a la economía política del proteccionismo se plantea un modelo de interacción estratégica que explica la determinación de la política comercial mediante el análisis de las relaciones que se produce entre los distintos grupos de presión y el ejecutivo. Asimismo, se plantean extensiones del modelo que consideran el impacto que tienen sobre la política comercial tanto los factores de seguridad como la existencia de instituciones de cooperación económica internacional.

Palabras clave: proteccionismo, comercio, economía internacional, grupos de presión.

I. INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

En todos los estados, el gobierno es el responsable último de diseñar la política comercial y escoger sus instrumentos. Sin embargo, se ve influido por un gran número de factores. Por una parte, es consciente de los beneficios de la liberalización comercial, que aumenta el bienestar y la eficiencia al tiempo que permite a los consumidores acceder a una mayor variedad de bienes a menores precios. Por otra parte, es sensible a las demandas de los grupos de interés. Algunos de estos grupos demandan barreras comerciales para protegerse de la competencia extranjera. Otros esperan que el gobierno les ayude a promover sus exportaciones, tanto mediante instrumentos fiscales como persiguiendo la apertura de los mercados en el resto del mundo.

El poder ejecutivo del gobierno también está condicionado por el marco institucional en el que se desenvuelve, tanto a nivel doméstico como internacional. En el plano doméstico, tiene que adecuarse a la estructura institucional del Estado, que determina los cauces legislativos mediante los que se pone en práctica la política comercial, que son distintos en cada nación. En el plano internacional, el gobierno ve restringido su campo de acción por los tratados internacionales en vigor.

Por otra parte, el gobierno utiliza la política comercial como un instrumento diplomático de política exterior, entrando en alianzas comerciales con países afines o cerrando sus mercados a los bienes de sus rivales. También es posible que intente utilizar la política comercial para aumentar los ingresos arancelarios, especialmente en el caso de los países en vías de desarrollo. Por último, cualquier política, incluyendo la comercial, tiene como objetivo último no socavar el apoyo electoral y mantener al ejecutivo en el poder.

En definitiva, la política comercial viene determinada por un conjunto de fuerzas políticas y económicas, así como por las ideas y creencias que tienen los distintos agentes. La influencia de los grupos sociales se transmite a través del sistema político y las políticas comerciales redistribuyen renta.

Por lo tanto, cualquier análisis que explique cómo se determina la política comercial debe combinar herramientas de la teoría económica y de la ciencia política. Los modelos económicos permiten identificar ganadores y perdedores, pero es necesario el análisis político para saber cómo se distribuyen las ganancias del comercio y cómo las estructuras institucionales afectan a la dinámica de las negociaciones comerciales.

Este artículo tiene como objetivo explicar desde un punto de vista teórico cómo se determina la política comercial. Primero, se presentan de modo crítico las contribuciones fundamentales a la economía política del proteccionismo propuestas por economistas, poli-

tólogos y teóricos de las relaciones internacionales. Segundo, se plantea un modelo que explica la determinación de la política comercial mediante el análisis de la interacción que se produce entre los distintos grupos de presión y el ejecutivo. Tercero, se plantean extensiones del modelo que consideran el impacto que tienen sobre la política comercial tanto los factores de seguridad como la existencia de instituciones de cooperación internacional.

II. PERSPECTIVA GENERAL DEL PROTECCIONISMO: ENFOQUES ALTERNATIVOS

Es habitual encontrar desacuerdos entre economistas acerca de cuáles son las mejores políticas económicas. Sin embargo, todos coinciden en que, en materia comercial, una política librecambista es casi siempre superior a una proteccionista¹ porque aumenta la eficiencia y el bienestar agregado incluso en el caso de que otras naciones mantengan cerrados sus mercados². Además de estos efectos estáticos positivos, el libre cambio presenta beneficios desde el punto de vista dinámico, al acelerar la transmisión de tecnología, incentivar la innovación y promover la competencia.

Por lo tanto, las prescripciones que el mundo académico ofrece a los políticos, que no han cambiado desde que en 1817 Ricardo descubriera el principio de la ventaja comparativa, son claras: debe liberalizarse el comercio de modo unilateral independientemente de lo que hagan los demás estados porque las ganancias del comercio llegan a través de las importaciones y no de las exportaciones³. Sin embargo, afirmar que la liberalización comercial es beneficiosa para una nación en términos agregados no implica que todos los agentes ganen. La liberalización comercial beneficia a algunos sectores y perjudica a otros (Stolper y Samuelson 1941), pero las ganancias son siempre más que suficientes para compensar las pérdidas, siempre que exista un mecanismo político para redistribuir rentas dentro de la nación que abre sus

¹ La única excepción a esta regla desde el punto de vista teórico es el caso de la teoría del arancel óptimo para países relativamente grandes con poder de mercado o la política comercial estratégica bajo unos supuestos muy restrictivos sobre la estructura de los mercados.

² Véase, por ejemplo Feenstra (2004) para la demostración de este resultado.

³ Los desarrollos teóricos que más han puesto en jaque a librecambismo son la teoría de la industria naciente propuesta por John Stuart Mill (1848) y la teoría de la política comercial estratégica, propuesta por Brander y Spencer (1983, 1985) en los años ochenta. Para una discusión de estos enfoques y una demostración de que el libre comercio continúan siendo la política óptima desde un punto de vista teórico véase Krugman (1986) Irwin (1996) y Bhagwati (1988, 2002).

mercados. Por lo tanto, si los estados pretenden maximizar la eficiencia en la asignación de los recursos y el bienestar agregado, deberían liberalizar el comercio unilateralmente y sin demora. Sin embargo, no hacen. ¿Por qué?

Para resolver este *puzzle* intelectual, los académicos apuntan a la supremacía de las consideraciones políticas sobre la eficiencia económica a la hora instrumentar la política comercial. Incluso cuando los estados tienen intereses políticos convergentes es muy difícil llegar a acuerdos intergubernamentales debido a los dilemas de acción colectiva que reflejan juegos como el dilema del prisionero. El estudio de los microfundamentos de la política comercial que discutimos a continuación, demuestra que la acción racional para el poder ejecutivo del gobierno no es siempre liberalizar el comercio, ya que su función objetivo está compuesta por varias variables, de las cuales la eficiencia no es necesariamente la que tiene un mayor peso.

Antes de analizar cómo la dinámica de los distintos grupos de presión afecta a la política comercial, es importante señalar brevemente el papel que juegan las ideas (sean correctas o incorrectas), que se incorporan al meta-discurso que manejan los políticos y la opinión pública, pasando a formar parte de lo que Krugman (1996) ha bautizado como el «saber convencional.» Como indica Bhagwati (2002:5-7), un factor que genera desconfianza ante liberalización comercial es que la ventaja comparativa es una de las ideas menos intuitivas de la teoría económica, lo que hace que muchos políticos no aprecien las ventajas de la liberalización unilateral o sientan que están haciendo concesiones a otros estados si no exigen reciprocidad. Los modelos teóricos sobre los beneficios del comercio son fáciles de explicar en un libro de texto, pero llevarlos a la práctica en la esfera política es una labor mucho más compleja y son raros los economistas que se involucran en el debate político para explicar las ventajas de la liberalización comercial. Esto provoca que ideas erróneas o no contrastadas, como que el libre comercio disminuye los salarios en los países industrializados, fomenta la explotación del tercer mundo o promueve la destrucción del medio ambiente, se incorporen como verdades absolutas en la opinión pública⁴.

La persistencia del proteccionismo ha generado dos líneas de investigación en el mundo académico: una llevada cabo por economistas y otra por politólogos y teóricos de las relaciones internacionales. A continuación revisamos estas dos perspectivas, sus limitaciones y el proceso que ha llevado a una convergencia parcial de ambos enfoques en los últimos años y que ha dado lugar a lo que hoy se conoce como la economía política del comercio internacional.

⁴ Véase Krugman (1996) para una extensión de esta crítica al equivocado «saber convencional.»

II.1. *Contribuciones desde la teoría económica*

Los economistas han explicado la dinámica de la determinación de las políticas comerciales fundamentalmente desde una perspectiva nacional, modelizando la interacción estratégica entre gobiernos, grupos de presión y votantes a través de un enfoque de elección racional. Esta metodología tiene como ventajas sus sólidos microfundamentos y una teoría bien definida que explica el comportamiento de los distintos actores. El gobierno nacional, los individuos y los grupos de presión son maximizadores de utilidad y se comportan de un modo racional, lo que les permite hacer cálculos coste-beneficio para escoger la acción que les reporta mayor utilidad esperada, dada la información de la que disponen.

El ejecutivo pretende aumentar el bienestar agregado y obtener la reelección, los votantes maximizan renta y los grupos de interés presionan para obtener protección y subsidios a la exportación. Estos modelos se basan en la teoría neoclásica del comercio internacional (especialmente en los modelos que explican qué grupos ganan y qué grupos pierden con la liberalización comercial a través del teorema Stolper-Samuelson), en la teoría de la acción colectiva de Olson (1965) y en la literatura que explica las actividades de búsqueda de rentas desarrollada inicialmente por Krueger (1974) y Bhagwati (1980) y que ha tenido un importante desarrollo posterior.

Desde finales de los años ochenta se han propuesto multitud de modelos que se han agrupado bajo la denominación de *endogenous tariff formation*. Este enfoque demuestra que el proteccionismo emerge como un equilibrio natural de la interacción entre los distintos agentes maximizadores de utilidad. Las principales contribuciones a esta literatura son las de Findlay y Wellisz (1982), Mayer (1984), Magee, Brock y Young (1989), Mayer y Li (1994) y Grossman y Helpman (1994, 2001, 2002). Todos ellos combinan un modelo de comercio internacional con una estructura política determinada, que contempla desde una elección directa sobre la política comercial, hasta distintas estructuras institucionales a través de las que los individuos, organizados en grupos presión, influyen sobre las decisiones de los gobiernos o de los partidos políticos que se presentan a las elecciones⁵.

Las conclusiones de estos modelos varían dependiendo de los supuestos sobre el comportamiento de los agentes, que dependen de los incentivos a los que se enfren-

⁵ Para una visión general comparativa y crítica de estos modelos, véase Helpman (1995), Rodrik (1995) y Feenstra *et al* (1996).

tan y de la estructura político institucional en la que se desenvuelven⁶. Por ejemplo, si los aranceles se determinasen por democracia directa en una economía con información perfecta y con mercados perfectamente competitivos, el nivel arancelario vendría determinado por las preferencias y la dotación de factores del votante mediano (Mayer 1984). Asimismo, casi todos estos modelos demuestran que un mayor nivel de recursos dedicados a actividades de presión política por parte de los grupos de interés no se traduce necesariamente en un mayor nivel de protección porque la interacción estratégica entre los distintos lobbies genera que los esfuerzos de unos se vean anulados por los de otros.

Este enfoque ha recibido diversas críticas. En primer lugar, porque no considera el efecto que la ideología, los valores sociales o las instituciones tienen sobre la determinación de la política comercial. Esta limitación es importante porque las ideas juegan un papel en la formación de la política económica y las instituciones son claves para entender los mecanismos mediante los cuales los individuos transmiten sus demandas a los políticos.

Segundo, muchas de las predicciones de estos modelos no se cumplen en la realidad, como la de que los trabajadores no cualificados de las áreas rurales, que supuestamente tienen menos posibilidades de organizarse y presionar al gobierno para obtener protección, queden protegidos bajo altos aranceles incluso cuando el gobierno negocia reducciones de aranceles generalizadas para toda la economía (Baldwin 1996:150). Este resultado demuestra que el poder ejecutivo se preocupa por redistribuir renta cuando instrumenta la política comercial, lo que no es una predicción de ninguno de estos modelos.

Tercero, las políticas comerciales motivadas por factores geo-estratégicos y de seguridad no pueden ser explicadas por el enfoque de los economistas. Las acciones de los grupos de presión económicos sobre el gobierno no son la causa del embargo económico de Estados Unidos sobre Cuba, de la escasez de relaciones comerciales entre los países de la OTAN y los del bloque soviético durante la Guerra Fría, o de la

⁶ Fuera de este enfoque, algunos autores como Rodrik (1994) y Frey (1984a) han indicado que algunos gobiernos utilizan el proteccionismo simplemente para aumentar los ingresos públicos. Esta situación se da especialmente en los países en vías de desarrollo, que no cuentan con un sistema fiscal efectivo y que experimentan déficits públicos crónicos. Debe señalarse que esta explicación se basa en la observación empírica y es compatible con todos los enfoques de la determinación de la política comercial anteriormente mencionados.

insistencia durante los años noventa por parte de Estados Unidos para otorgar privilegios a las importaciones Chinas.

Finalmente, el excesivo nivel de abstracción de los modelos económicos hace difícil utilizarlos para hacer comparaciones entre países o a lo largo del tiempo.

II.2. *Contribuciones desde la ciencia política*

Desde la ciencia política se han planteado explicaciones de muy diversa índole para explicar las políticas comerciales. Algunos autores han planteado un enfoque similar al de los economistas pero con menor énfasis en la formalización matemática y mayor atención a casos de estudio específicos de proteccionismo en la historia contemporánea. Este enfoque sostiene que la política comercial viene determinada por el comportamiento competitivo de distintos grupos sociales en el interior de los estados como respuesta a cambios en la economía mundial. Desde éste punto de vista el gobierno tiene poca libertad para avanzar el interés general, que recomendaría prácticas librecambistas, y tan solo es un vehículo de transmisión de los intereses de los actores más poderosos de la sociedad, que actúan persiguiendo su propio interés⁷.

Por su parte los teóricos de las relaciones internacionales sostienen que las políticas comerciales vienen determinadas por fuerzas sistémicas de la estructura política internacional. Según este enfoque el nivel de apertura comercial de la economía mundial depende del equilibrio de poder en el sistema internacional y del lugar que cada país ocupa en la economía mundial (Hirshman 1970, Krasner 1976, Gowa 1994, Grieco 1990, Lake 1989 y Mansfield 1994). Estos autores sostienen que los estados consideran la política comercial como una política exterior de segundo orden (*low politics*) y, por lo tanto, ésta vendrá determinada fundamentalmente por intereses

⁷ Este enfoque ha sido utilizado por Schattschneider (1935) y Eichengreen (1989) para explicar la ley arancelaria Smoot-Hawley que se aprobó en Estados Unidos en 1930 y que derivó en una espiral de aumento del proteccionismo que llevó a la prolongación de la crisis de los años treinta. Por su parte Rogowski (1987, 1989) ha generalizado este enfoque para explicar cómo las coaliciones políticas a favor del libre comercio o del proteccionismo son distintas dependiendo del lugar que cada nación ocupa en la división internacional del trabajo, así como los cambios que se producen a lo largo del tiempo en estas coaliciones cuando cambian las condiciones económicas externas. Los trabajos teóricos de estos politólogos que emplean el enfoque del *rational choice* han recibido las mismas críticas que los modelos económicos.

geo-estratégicos y militares, ocupando los intereses económicos un papel secundario.

Los estados se resisten a la liberalización comercial tanto porque temen que los otros estados no cooperen (visión liberal de las relaciones internacionales) como porque temen que sus socios comerciales ganen más que ellos y se conviertan en naciones más poderosas (visión realista de las relaciones internacionales). Desde esta perspectiva, un sistema comercial abierto sólo será posible si existe una potencia hegemónica capaz de imponerlo (Krasner 1976, Gilpin 1987) o si emerge un régimen institucional internacional capaz de reducir las barreras comerciales a través de la reciprocidad (Krasner 1983, Keohane 1984). Asimismo, señalan que un sistema comercial abierto tenderá a ser frágil y difícil de mantener, especialmente en casos de declive de la potencia hegemónica y en tiempos de recesión económica internacional.

Otro grupo de autores ha señalado que la estructura político-institucional de cada estado tiene un enorme impacto en la determinación de la política comercial porque los intereses de los distintos actores deben ser transmitidos a través de la estructura institucional del estado, que varía de unos países a otros. Estos estudios sostienen que el poder ejecutivo y el presidente de un estado están más aislados de los grupos de presión que el legislativo, y este aislamiento les permite poner en práctica políticas de liberalización comercial con mayor facilidad (Mansfield y Busch 1995, Destler 1986 y Baldwin 1986).

Las críticas que han recibido estos enfoques son de dos tipos. Primero, la estructura institucional puede ser entendida como un reflejo de los intereses de los actores más poderosos del sistema y puede ser modificada cuando no sirva a sus intereses. En segundo lugar, no siempre es cierto que el ejecutivo o el presidente estén convencidos de que el libre comercio sea beneficioso para la mayoría de la población. En los casos en los que el ejecutivo crea que la mejor política comercial es el aislamiento de la economía mundial y/o la de sustitución de importaciones, (como ocurrió durante el periodo autárquico en España (1939-1959) o en los países en vías de desarrollo durante los años sesenta y setenta), aislar al ejecutivo de presiones políticas puede ser catastrófico para avanzar en la liberalización comercial.

II.2.1. El enfoque de juegos en dos niveles

La contribución de la ciencia política al campo de la política comercial -y al de la diplomacia económica en general- que ha recibido mayor atención en la literatura es la propuesta por Putnam (1988), que plantea las negociaciones intergubernamentales como juegos en dos niveles (*two-level games*). Según Putnam el jefe de la dele-

gación diplomática de un estado negocia y está restringido simultáneamente en dos niveles interrelacionados: el nacional y el internacional. A modo de metáfora, Putnam explica que el negociador se sienta simultáneamente en dos mesas. En una negocia con los actores principales de su propio estado (grupos de presión, distintos ministerios del gobierno y actores no estatales como las empresas multinacionales o las ONGs) y en la otra con los diplomáticos de otras naciones. Las zonas posibles de acuerdo, que Putnam denomina *win-sets*, vienen determinadas simultáneamente por los intereses de los diversos grupos de interés nacionales y por la estructura institucional de todos los estados involucrados en la negociación. Putnam señala que los *win-sets* no son estáticos, sino que pueden ser modificados a lo largo del proceso de negociación en ambos niveles a través de la vinculación de distintos temas y de la existencia de pagos compensatorios (*side-payments*). Más específicamente, un negociador hábil será capaz de extraer concesiones en ambos frentes para lograr el objetivo que persigue⁸.

Este enfoque ilustra lo difícil que resulta alcanzar la liberalización comercial de modo multilateral. Dado que los estados son estructuras poliárquicas, los negociadores tienen que tener en consideración los intereses de los distintos grupos de presión nacionales, los condicionamientos institucionales del sistema político, y la posición negociadora de los otros estados (que viene a su vez definida por su estructura poliárquica), a menudo con información incompleta y limitaciones de tiempo. Por lo tanto, la liberalización comercial es difícil de alcanzar, aunque no imposible.

II.3. *Síntesis*

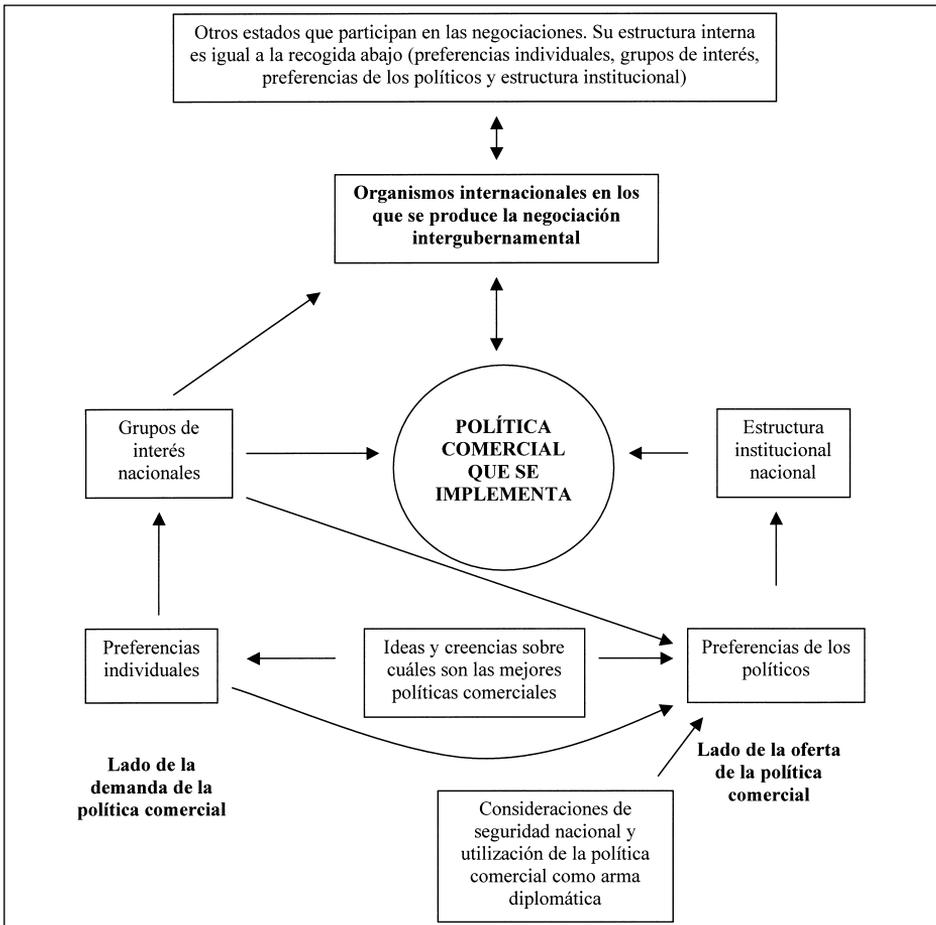
El cuadro 1 combina todos los enfoques anteriormente discutidos para exponer de modo simplificado las fuerzas que influyen sobre la política comercial. Las ideas, los intereses y las instituciones (nacionales e internacionales) son las variables clave.

Las ideas y creencias sobre los efectos que tiene la política comercial determinan las preferencias de individuos y políticos. Es importante señalar que la percepción de

⁸ La idea del juego en dos niveles ha sido utilizada por politólogos y economistas para explicar los resultados de las rondas de liberalización comercial multilaterales, para los acuerdos de algunas cumbres del G-7 (como la de Bonn de 1978), así como para explicar bajo qué condiciones los estados entran en acuerdos comerciales regionales (Putnam 1988, Grossman y Helpman 1995a y 1995b, Milner 1997, Milner y Rosendorff 1996 y Evans, Jacobson y Putnam 1993).

los agentes sobre la política comercial tiende a ser un factor rígido, que se modifica lentamente a lo largo del tiempo y que es muy difícil de modelizar. En la actualidad, la idea de que el libre comercio es, en términos generales, beneficioso es compartido por una gran mayoría de la población, especialmente en los países desarrollados⁹.

Cuadro 1. La determinación de la política comercial



⁹ Mayda y Rodrik (2001) demuestran mediante un estudio empírico que el nivel educativo está positiva y significativamente correlacionado con la preferencia por el libre comercio, lo que explicaría que los países menos desarrollados sean menos proclives a la liberalización comercial.

El segundo elemento clave en la determinación de la política comercial son los intereses de los agentes. Los individuos se agrupan en grupos de presión para transmitir al gobierno sus demandas. Los individuos, como consumidores tenderán a preferir el libre comercio y como productores pueden tener intereses proteccionistas o librecambistas, dependiendo del sector productivo del que obtengan sus ingresos. Los políticos pretenden lograr la reelección. Para ello intentan aumentar el crecimiento económico y la eficiencia, proteger los intereses de sus electores y utilizar la política económica como instrumento diplomático de política exterior y para promover la seguridad nacional.

El tercer elemento que condiciona la política comercial es la estructura institucional del Estado, que condiciona el modo en el que los políticos ponen en práctica las políticas comerciales. Finalmente, los organismos internacionales, en los que cada gobierno negocia con otros estados, tienen importantes efectos sobre la política comercial, ya que, en la práctica, la liberalización comercial se plantea como un intercambio de concesiones. La teoría de los juegos en dos niveles expuesta anteriormente ayuda a entender cómo se produce esta negociación multilateral entre gobiernos. También es habitual que los grupos de interés de los distintos estados, las empresas multinacionales o las organizaciones no gubernamentales tengan voz (aunque no voto) en las negociaciones multilaterales.

La política comercial es pues el resultado de un gran número de variables difíciles de precisar y cuantificar en la práctica. Esta es la razón de que no exista una única teoría coherente sobre la determinación de la política comercial sino multitud de estudios que analizan partes aisladas de este proceso. A continuación proponemos un modelo que engloba un gran número de estas variables con el fin de entender con mayor profundidad el proceso de determinación de la política comercial.

III. EL MODELO

La sección anterior ha puesto de manifiesto la dificultad de incluir en un único modelo todos los elementos que determinan la política comercial. Cuantificar el peso relativo de las ideas y de las consideraciones estratégicas de seguridad nacional no resulta sencillo. Por otro lado la gran diversidad de estructuras institucionales existentes en el mundo y la variedad de métodos mediante los cuales los lobbies afectan a la toma de decisiones políticas, hacen que no sea posible construir un único modelo que explique la política comercial.

El modelo que presentamos a continuación utiliza la metodología económica, basada en el comportamiento racional y optimizador de los agentes, pero también integra espec-

tos de seguridad nacional y de mecanismos institucionales de negociación intergubernamental. El análisis no incluye una discusión de la estructura institucional interna del estado ya que si lo hiciera sería difícil extraer conclusiones claras y predicciones contrastables. Sin embargo, nuestro planteamiento integra los elementos que economistas y politólogos han identificado como los más importantes para explicar la política comercial.

III.1. *Marco teórico general*

Para establecer una relación causal entre el nivel de proteccionismo comercial (variable dependiente) y el interés económico de los distintos grupos, el papel del factor estratégico de la seguridad nacional, y el que juegan las ideas y las instituciones (variables independientes), es necesario entender las preferencias de los distintos actores, así como establecer supuestos explícitos sobre los efectos redistributivos que tiene la política comercial

Trabajaremos con un país pequeño que tiene una estructura de mercado perfectamente competitiva y una economía relativamente abierta. Este país toma los precios mundiales como exógenamente establecidos y no tiene poder de mercado en la producción de ningún bien, por lo que no puede modificar su relación real de intercambio a su favor mediante un aumento del proteccionismo. Dados estos supuestos, para esta economía el libre comercio es Pareto eficiente, y cualquier nivel de proteccionismo vendrá generado por decisiones estrictamente políticas. Por simplicidad, asumimos que los aranceles son el único instrumento de política comercial.

Utilizamos el modelo Ricardo-Viner de comercio internacional, según el cual algunos de los factores productivos son específicos a la producción de un bien y sólo el trabajo es móvil. Esta estructura implica que cuando la economía se abre al comercio internacional, los cambios en los precios relativos afectan a los agentes que poseen factores productivos específicos empleados en la producción de los bienes comercializables internacionalmente en su sector. Por ejemplo, una reducción del precio de los automóviles resulta perjudicial tanto para el trabajo como para el capital empleado en el sector automovilístico. Esta caracterización de la economía implica que los sectores orientados a la exportación apoyan una mayor liberalización comercial, mientras que los sectores que compiten con importaciones intentan conseguir un mayor nivel de protección¹⁰.

¹⁰ Alternativamente, podríamos utilizar el modelo Heckscher-Ohlin de comercio, según el

Nuestro modelo del sistema político está basado en la teoría de la elección pública que, según indica Frey (1984a: 201), proporciona «an explicit positive approach to the workings of political institutions and to the behaviour of governments, parties, voters, interest groups, and (public) bureaucracies by using the tools of modern (neo-classical) analysis.» Por lo tanto los individuos son la unidad básica de análisis y asumimos que se comportan de modo racional, lo que implica que conocen sus preferencias, entienden la estructura del juego y la matriz de pagos a la que se enfrentan y son capaces de realizar análisis coste-beneficio para seleccionar las estrategias óptimas que les permitan alcanzar sus objetivos, dada la información de la que disponen.

El modelo incluye elementos domésticos e internacionales tanto en el plano económico como en el político. Al nivel doméstico, nos basamos en el trabajo de Milner (1997), que es una extensión de la teoría política de la poliarquía de Dahl (1971) y del análisis de juegos en dos niveles de Putnam (1988). En un sistema poliárquico: «no single group sits at the top; power or authority over decision making is shared, often unequally. Relations among groups in polyarchy entail reciprocal influence and/or the parcelling out of distinct powers among groups» (Milner 1997:11). Debemos determinar quiénes son los actores principales que tienen peso en las decisiones políticas, cuáles son sus preferencias y a través de qué canales afectan a la toma de decisiones.

La política comercial en el nivel doméstico tiene dos caras: demanda y oferta. La demanda viene de las preferencias individuales y se canaliza a través de los grupos de interés, que ejercen presión sobre el gobierno. Los lobbies donan fondos para financiar las campañas de los partidos políticos, mantienen entrevistas con los políticos para facilitarles información acerca de cómo creen que determinada política afectará a su sector y votan en las elecciones (no como grupos sino a través de sus miembros).

La oferta viene determinada por las preferencias de los políticos y de la burocracia pública. El equilibrio entre la oferta y la demanda viene determinado por la

cual los cambios en los precios relativos afectan a los distintos factores productivos en su conjunto, sin importar en que sector están empleados, tal y como nos indica el teorema Stolper-Samuelson (1941). Este modelo da lugar a conflictos de clase entre los poseedores de tierra, trabajo y capital, y determina las coaliciones políticas domésticas con respecto a la política comercial. La razón por la cual utilizamos el modelo Ricardo-Viner es que nuestro análisis se centra en el corto y medio plazo, que es el periodo de tiempo relevante para el análisis político. Combinar un modelo económico de largo plazo con movilidad perfecta de factores no sería consistente con utilizar un modelo de comportamiento político de corto plazo.

estructura institucional del Estado, tal y como hemos explicado en la sección anterior. A nivel internacional, nuestra discusión se centra en factores estratégicos de seguridad y en el papel de los regímenes internacionales. Analizamos cómo la percepción que el gobierno tiene de la probabilidad de amenazas al país afecta a la política comercial, así como bajo qué condiciones el gobierno está dispuesto a entrar en acuerdos plurilaterales en los que se liberalice el comercio de forma recíproca.

III.2. Actores y preferencias

III.2.1. El ejecutivo

El poder ejecutivo es el actor principal porque es el que decide en última instancia la política comercial. Asumimos que el legislativo no tiene poder de veto sobre las decisiones del ejecutivo. El ejecutivo maximiza una función objetivo, que tiene como argumentos el bienestar social de los ciudadanos y las contribuciones económicas que realizan los grupos de presión. Por lo tanto, se enfrenta a un *trade-off* entre la mayor eficiencia y aumento del bienestar derivado de la liberalización comercial, y las demandas de los grupos de productores en sectores que compiten con las importaciones, los cuales realizan contribuciones con el fin de maximizar las probabilidades de que el gobierno implemente la política comercial que más les conviene.

El ejecutivo también intenta maximizar los ingresos fiscales (que provienen de varias fuentes, entre ellas de los ingresos por aranceles) porque sabe que una producción óptima de bienes públicos como la defensa, la educación, la salud o las infraestructuras aumentan el bienestar agregado y, por lo tanto, sus probabilidades de ser reelegido. Finalmente, el ejecutivo también se preocupa por la seguridad nacional.

El problema al que se enfrenta el ejecutivo puede escribirse como:

$$\text{Max } U(\text{LC}) = \alpha \text{ B}(\text{LC}) + \beta \text{ CP}(\text{LC}) + (1-\alpha-\beta) \text{ IF}(\text{LC}) + \eta \text{ S}$$

(+)
(+/-)
(-)

Donde LC representa libre comercio, B bienestar, CP contribuciones políticas e IF ingresos fiscales. La seguridad nacional (S) también afecta a la utilidad, pero viene exógenamente determinada. Los signos entre paréntesis indican si la relación de cada variable con la el libre comercio es directa o inversa. α , β y α son parámetros que toman un valor entre 0 y 1. α y β miden el peso relativo que el ejecutivo otorga al nivel de bienestar agregado, a las contribuciones políticas y a los ingresos fiscales. η indica el peso que el ejecutivo asigna a la seguridad nacional.

Por una parte, asumimos que el ejecutivo es consciente de que una mayor liberalización comercial es beneficiosa, ya que aumenta la renta nacional y la eficiencia, y permite a los consumidores aumentar su utilidad al tener acceso a un mayor número de bienes y a menores precios. Más específicamente, el ejecutivo está interesado en un vector de precios tal que el excedente del consumidor sea maximizado. El ejecutivo también está preocupado por la reelección. Es consciente de que cuanto más alta sea la utilidad del votante medio, mayores serán sus probabilidades de ser reelegido. Por lo tanto, es especialmente sensible a las demandas de los sectores que emplean a una alta proporción de la fuerza laboral, porque estos sectores influyen en el proceso electoral tanto votando directamente como a través de contribuciones económicas a las campañas electorales. Asumimos que existe una conexión directa entre las contribuciones políticas que los grupos de presión hacen a los políticos y el resultado electoral. Por lo tanto el ejecutivo valora muy positivamente las contribuciones políticas.

Finalmente, el ejecutivo está interesado en la seguridad nacional. Este componente de la función de utilidad es extremadamente complejo porque puede actuar tanto a favor como en contra de la liberalización comercial, dependiendo de cuál sea el país con el que se comercia (un aliado o un enemigo) y dependiendo del sector productivo del que se trate (sectores vitales para la defensa nacional o sectores que no lo son, con las dificultades que implica hacer esta diferenciación). Por estos motivos, el parámetro de la seguridad viene exógenamente determinado y será discutido más adelante.

III.2.2. Individuos y grupos de presión

Cada individuo posee una combinación de factores productivos y recibe unos ingresos por dicha dotación. Todos los individuos son propietarios del factor trabajo, pero no todos poseen los factores específicos (tierra y capital). Por lo tanto, cada individuo tiene una preferencia distinta con respecto a la política comercial, que depende de su dotación de factores y de sus preferencias de consumo. Asumimos que los individuos forman sus preferencias atribuyendo mayor peso a su actividad como productores que como consumidores, porque las ganancias en el consumo que se derivan de unas importaciones relativamente más baratas son insignificantes comparadas con las pérdidas que se derivan del cierre de la industria de la que reciben ingresos cuando ésta se abre al comercio, especialmente en el caso en el que sólo posean trabajo. Para resumir podemos decir que los individuos maximizan renta, el excedente

del consumidor y las transferencias totales que reciben del Estado en forma de subsidios y bienes públicos.

Las preferencias de los grupos de presión vienen determinadas por la estructura económica del país (caracterizada por el modelo Ricardo-Viner), que nos indica qué efectos redistributivos tiene la política comercial para los agentes económicos según la dotación de factores de cada individuo. Asumimos que los individuos pueden agruparse y formar lobbies, que son capaces de indicar sus preferencias al ejecutivo a través del proceso político. Los lobbies representan intereses sectoriales e influyen en las decisiones del ejecutivo mediante contribuciones económicas a las campañas de los partidos o mediante contactos directos con los miembros del ejecutivo en los cuales expresan sus preferencias políticas y facilitan al gobierno información acerca de los efectos esperados de la política comercial. Siguiendo a Grossman y Helpman (1994), asumimos que cada grupo de presión realiza contribuciones económicas tanto al partido en el gobierno como a los que compiten por ganar las elecciones porque esperan que estas contribuciones afecten a la política comercial. Cada lobby diseña su esquema de contribuciones para maximizar el bienestar agregado de sus miembros, medido como la renta más el excedente del consumidor menos las contribuciones.

El papel de las contribuciones no es específicamente ayudar a los partidos políticos a ganar las elecciones, sino influir en la política comercial una vez que el partido ganador ostente el poder ejecutivo. Los lobbies saben que sus contribuciones no pueden «comprar políticas» directamente y también entienden que sus contribuciones particulares no son el elemento principal que determina el resultado de las elecciones porque la contribución de cada lobby es pequeña en comparación con el total. También comprenden que el poder ejecutivo, en última instancia, implementará la política comercial que maximice su función de utilidad.

Sin embargo, cada lobby sabe que cuanto mayor sea su contribución, mayores son las probabilidades de que la política comercial que finalmente ponga en práctica el ejecutivo se acerque a sus preferencias. Finalmente, todos los lobbies son conscientes de que si no contribuyen, la probabilidad de que el ejecutivo no tome en consideración sus preferencias aumenta, especialmente en el caso de los lobbies que intentan obtener protección en sectores no competitivos internacionalmente.

Es importante mencionar que realizar lobbying tiene un coste. Cada unidad monetaria invertida en lograr influir en la política del ejecutivo no será utilizada para la producción. La literatura sobre *directly unproductive profit-seeking behaviour* (Krueger 1974, Bhagwati 1980) pone de manifiesto que cuantos más recursos se utilizan en actividades de lobby, más restringida queda la frontera de posibilidades de

producción de la economía. Por lo tanto esta actividad es claramente perjudicial para el crecimiento económico.

Existen grupos de presión tanto a favor de la liberalización comercial como a favor del proteccionismo. Tanto los grupos de presión de los sectores orientados a la exportación como aquellos que compiten con las importaciones determinan sus esquemas contributivos teniendo en cuenta el comportamiento de todos los demás grupos. Por ejemplo, un lobby sabe que si realiza una contribución pequeña mientras los demás no realizan contribución alguna (por ejemplo porque no están organizados), obtendrá su nivel arancelario óptimo utilizando pocos recursos. Asimismo, realizar una contribución grande no garantiza a ningún grupo su nivel arancelario óptimo porque otros grupos pueden hacer contribuciones aún mayores. Por lo tanto cada lobby contribuirá hasta que el beneficio marginal de la última unidad monetaria invertida sea igual a la utilidad marginal esperada de obtener el nivel arancelario deseado¹¹. Finalmente debemos señalar que cada lobby se beneficia de un aumento de protección en el bien que produce y se ve perjudicado por un aumento de protección en todos los demás bienes.

Los grupos de presión ofrecen a los políticos un «menú,» que asocia a cada nivel de protección una suma determinada en forma de contribución. Obviamente, este «menú» no es un contrato vinculante y muy posiblemente ni siquiera está escrito. Sin embargo, es razonable suponer que los grupos de presión y el ejecutivo se comunican y están familiarizados con las preferencias de cada uno de los demás actores.

III.3. *Secuencia de movimientos y equilibrio*¹²

El modelo tiene la estructura de un juego no cooperativo de dos etapas. Definimos un equilibrio como 1) un conjunto de funciones de contribuciones electorales tal que cada grupo de presión organizado maximiza simultáneamente el bienestar conjunto de cada uno de sus miembros, dadas las contribuciones de los otros grupos de presión y anticipando las acciones del ejecutivo y 2) un vector de precios (en los cua-

¹¹ Es importante mencionar que, dado que cada lobby tiene información incompleta acerca de las contribuciones que realizan los demás y sobre las posibilidades de obtener el nivel de protección deseado, todos deben diseñar sus esquemas contributivos basándose en conjeturas.

¹² Esta sección y la siguiente siguen la misma lógica que Grossman y Helpman (1994: 838-849).

les los aranceles sobre los bienes comercializables tienen un importante efecto) tal que el ejecutivo maximiza su función objetivo tomando las contribuciones de los grupos de presión como dadas.

La secuencia de movimientos es la siguiente. Primero, cada grupo de presión selecciona las contribuciones anticipando el comportamiento de los demás grupos. Segundo, los políticos seleccionan el nivel arancelario que prometen poner en práctica. Tercero, las contribuciones son entregadas a los partidos. Finalmente la política comercial se pone en práctica.

Por lo tanto el juego tiene dos etapas. Primero resolvemos el problema de maximización de los lobbies y obtenemos un equilibrio de Nash, que nos proporciona un conjunto de estrategias (una por cada lobby), tal que cada grupo está jugando su mejor respuesta dada la información disponible. A continuación resolvemos el problema de maximización del ejecutivo, que toma en consideración el equilibrio de Nash previamente determinado, así como los otros factores que hemos incluido en su función de utilidad (bienestar agregado y seguridad nacional). Finalmente, una vez que las contribuciones se han hecho efectivas la política comercial queda determinada.

Grossman y Helpman (1994) han demostrado que es posible derivar un único equilibrio en este tipo de juegos. Su modelo no incluye factores de seguridad, pero como en nuestro modelo el parámetro de la seguridad es exógeno, el razonamiento de estos autores puede ser aplicado.

En equilibrio, el bienestar conjunto de cualquier lobby específico y el del ejecutivo deben estar maximizados, dadas las contribuciones de los demás lobbies. Si no fuese así, cualquier lobby podría mejorar su situación reformulando su esquema de contribuciones para hacer que el ejecutivo seleccione una política que se acerque más a sus intereses. Lo único que tiene que hacer es ofrecer al ejecutivo una contribución marginalmente superior a la anterior de modo que tanto el lobby como el ejecutivo mejoren su situación. En este caso la ganancia para el gobierno sería pequeña y la del lobby grande. Como demuestran Grossman y Helpman (1994:839) «In equilibrium, no such unexploited profit opportunities can exist for any lobby.» Evidentemente, como el peso que el gobierno atribuye a cada sector de la economía en su función de utilidad es diferente¹³ y como los grupos de presión maximizan su utilidad igualando

¹³ La disposición del gobierno a proteger un sector depende de la cantidad de población empleada en el sector, el nivel de organización de cada industria dentro del sector y del valor que ese sector tenga para la seguridad nacional.

el beneficio marginal esperado de la última unidad monetaria invertida con su coste marginal, los grupos de presión no pueden aumentar indefinidamente sus contribuciones hasta obtener su nivel de protección deseado. Esa es precisamente la lógica del equilibrio de Nash.

Dado que el ejecutivo intenta minimizar la pérdida neta de bienestar derivada del proteccionismo, prefiere obtener contribuciones de aquellos sectores que hacen que la pérdida de eficiencia para la economía en su conjunto sea menor. Al mismo tiempo, cada miembro de un lobby también es un consumidor y, por lo tanto, intenta minimizar las distorsiones derivadas de la política comercial en todos los sectores excepto en aquel/aquellos en el/los que emplea sus factores productivos. Esta idea implica que aquellos sectores con un output doméstico grande ganarán mucho con un aumento de la protección mientras que el coste del proteccionismo para la sociedad en su conjunto en aquellos sectores en los que el volumen de importaciones es reducido será pequeño. Por lo tanto, cuanto mayor sea el output doméstico de un sector organizado comparado con sus importaciones, mayor será su influencia política.

III.4. *Escenarios posibles*

Este epígrafe esboza los diferentes equilibrios que pueden surgir del juego dependiendo del número de grupos de presión que están organizados y del grado concentración de factores específicos en la economía.

Solamente un grupo de presión está organizado. Cuando sólo un grupo de presión está organizado, sólo su sector obtiene protección y observamos libre comercio (o incluso subvenciones a la importación) en los demás sectores. En este caso, los agentes que poseen el factor específico empleado en la producción del sector que está organizado obtienen enormes beneficios del lobbying porque no tienen competencia de otros grupos de presión. Disfrutan de altos niveles de proteccionismo en los bienes que producen y de bajos precios en las importaciones que consumen en otros sectores¹⁴. Obtenemos este equilibrio porque como el ejecutivo

¹⁴ Asimismo, Helpman (1995:20) señala que el nivel de protección en el único sector que tiene un lobby organizado será mayor cuanto menor sea el peso relativo que el ejecutivo le atribuya en el bienestar con respecto a las contribuciones, cuanto mayor sea el nivel de output del

solamente puede obtener contribuciones de un sector, éste es capaz de capturar todas las rentas disponibles.

Varios grupos de presión están organizados. En el caso en el que existen varios grupos de presión organizados, todos ellos obtienen protección mientras que los sectores que no tienen un lobby organizado quedan desprotegidos. En el caso límite en el que todos los sectores están organizados y todos los votantes están representados por algún lobby, los niveles de proteccionismo son relativamente bajos (en un caso límite, incluso podríamos observar libre comercio) y el gobierno es el gran beneficiado al obtener el mayor número posible de contribuciones.

En este caso, los niveles de protección son relativamente bajos porque la competencia entre los distintos grupos de interés es tan intensa que los lobbies se neutralizan mutuamente al intentar obtener protección. Cada lobby tiene que hacer una gran contribución para no ser dañado por las contribuciones que realizan los demás. Sin embargo, el equilibrio de Nash está caracterizado por bajos niveles de protección. Este escenario permite al ejecutivo maximizar los ingresos por contribuciones y poner en práctica una política comercial relativamente liberal. También es el escenario en el que la economía gasta más recursos en actividades improductivas. Este escenario nos permite observar que altos niveles de contribuciones no se corresponden necesariamente con altos niveles de proteccionismo, es decir, no existe una relación lineal positiva entre gasto en actividades de lobby y nivel arancelario.

Varios grupos de presión están organizados pero representan a pocos votantes. Cuando varios grupos de interés están organizados pero éstos sólo representan a una pequeña fracción de los votantes, (los intereses particulares están altamente concentrados), entonces los lobbies son capaces de obtener protección mientras que la mayoría de los votantes (que no poseen factores específicos) se ven altamente penalizados. En este caso, la competencia entre lobbies no es tan intensa porque el porcentaje de población involucrada en la presión política es bajo. Dado que los miembros de cada grupo de presión organizado (que son una pequeña fracción de la población) recibirían un beneficio muy pequeño por la caída de precios en los bien-

sector, cuanto más concentrada esté la propiedad del sector específico en ese sector y cuanto más plana sea la función de demanda de las importaciones, porque cuanto esto implica que el coste impuesto sobre la sociedad es menor.

es importados que consumen si hubiera libre comercio, están dispuestos a contribuir para obtener protección en su sector pero no para obtener libre comercio en los otros sectores. El resultado es que cada lobby es capaz de obtener el nivel deseado de protección del gobierno mientras que la mayoría de los votantes (que no están organizados) tienen que pagar altos precios por todas las importaciones.

IV. LA DINÁMICA INTERNA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL

Uno de los elementos clave en la determinación de la política comercial del modelo es el nivel de organización de los grupos de presión. Hasta ahora hemos supuesto que algunos grupos se organizan y otros no. En esta sección explicamos qué grupos tienen mayores incentivos para organizarse y por qué. También analizamos cómo la existencia de instituciones internacionales modifica la dinámica de la determinación de la política comercial al nivel nacional.

IV.1. *Bienes Públicos, free-riders y problemas de acción colectiva*

Tanto el libre comercio como el proteccionismo son bienes públicos porque no son excluibles (todos los agentes se ven afectados por la política comercial) y porque su consumo por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para los demás. Al igual que sucede con cualquier bien público, aparece el problema del *free-rider* ya que todos los individuos tienen un incentivo para no contribuir a la oferta del bien público esperando que los demás lo hagan. Pero algunos grupos podrán resolver el problema del *free-rider* mejor que otros. Como señala Olson (1965) los concentrados intereses de los productores tenderán a dominar los dispersos intereses de los consumidores en el proceso político. Dado que organizarse y formar un lobby implica incurrir en costes de información y de transacción, solo los grupos que esperan obtener una elevada ganancia per cápita de esta actividad tendrán incentivos para realizarla¹⁵.

¹⁵ Además, como los productores son un grupo más reducido que los consumidores (especialmente en el caso de los sectores muy concentrados en los que existen pocas empresas),

Por su parte, los consumidores no tienen incentivos para incurrir en los costes necesarios para obtener la información que les indique cuál es el coste real que el proteccionismo tiene para ellos. Por lo tanto, es razonable asumir que la influencia de las asociaciones de consumidores en la determinación de la política comercial es relativamente pequeña.

Entre los productores los grupos pro-proteccionistas tienen mayores incentivos para organizarse que aquellos que persiguen el libre comercio. Tanto los sectores que compiten directamente con las importaciones como aquellos que producen bienes intermedios para industrias que se enfrentan a la competencia internacional buscan refugio tras altos aranceles. Estos sectores tienen fuertes incentivos para movilizarse y trasladar sus preocupaciones al gobierno señalando que una reducción de la protección tendrá un efecto negativo directo en el nivel de empleo y en los beneficios de las empresas nacionales. Estos argumentos suelen tener un gran impacto sobre la clase política. Asimismo, los sindicatos tienen la capacidad de influir sobre la opinión pública y de debilitar la posición del ejecutivo si convocan huelgas argumentando que la competencia internacional aumenta el desempleo.

Por su parte, aquellos sectores que defienden la liberalización comercial son los que están orientados a la exportación y producen bienes y servicios que son competitivos internacionalmente, las empresas que utilizan como *inputs* bienes importados y las empresas multinacionales. Estos sectores trasladan al gobierno la preocupación de que el proteccionismo lleve a otras naciones a aumentar su nivel de protección y reduzcan el acceso a sus mercados de los productos importados como represalia. Sin embargo, a estos sectores no les resulta fácil trasladar sus intereses a la esfera política ni a la opinión pública porque, como apunta Frey (1984b:27): «the damage suffered through import restrictions is indirect; it has the character of a foregone opportunity which is difficult to quantify.» Asimismo, los sindicatos que representan a los sectores orientados a la exportación no suelen movilizarse si no existe riesgo real de un aumento del desempleo.

Por lo tanto, según estos modelos, los sectores que compiten con las exportaciones tenderán a influir de un modo más acusado sobre el gobierno que aquellos orientados hacia la exportación. Esto significa que tendremos a observar altos niveles de proteccionismo y niveles relativamente altos de ineficiencia.

como están habituados a comunicarse porque las industrias muchas veces se encuentran geográficamente concentradas y como su fuerza laboral tiende a estar altamente sindicada, los productores suelen estar en una mejor disposición para resolver el problema del *free-rider*.

IV.2. *Regímenes comerciales internacionales y liberalización comercial*

El problema de los modelos de acción colectiva es que analizan la política comercial exclusivamente desde un punto de vista de política interna y de un modo estático. Si la política comercial fuese tan sólo un juego no repetido entre dos países y se desarrollara en un mundo sin organismos internacionales mediadores, entonces el equilibrio vendría caracterizado por altos niveles de proteccionismo en todos los países por las razones de política interna expuestas anteriormente. En este caso nos encontraríamos ante la estructura típica del dilema del prisionero, en el cual la estrategia dominante para ambos países sería no-cooperativa y el equilibrio alcanzado sería una situación ineficiente en la que ambos países protegen sus mercados.

Sin embargo, si incluimos más de dos países en el juego y si consideramos la existencia de regímenes internacionales, es decir, si incluimos supuestos más realistas, la política comercial se convierte en un juego que se repite de forma indefinida. Esta nueva estructura permite el fortalecimiento de las coaliciones a favor del libre comercio, al obligar a los países a negociar su política comercial para varios sectores de la economía simultáneamente y en una mesa de negociaciones multilateral, en la que pueden intercambiarse concesiones entre diversos sectores, con lo que se reducen los incentivos para que los países empleen estrategias no cooperativas (Hoekman y Kostecki 1995: capítulo tres)¹⁶.

Si además añadimos el papel que desempeña el liderazgo político de un hegemon económico-militar, como es el caso de Estados Unidos desde 1945, entonces podemos entender que los niveles de proteccionismo comercial hayan sido progresivamente reducidos en las sucesivas rondas de negociación del GATT. En definitiva, la existencia de instituciones internacionales no elimina las presiones proteccionistas existentes en cada país, pero permiten que la liberalización comercial avance.

Sin embargo, el rápido avance de los flujos comerciales característico de la globalización está alimentando nuevas y crecientes tensiones comerciales que refuerzan la

¹⁶ Como demostró Axelrod (1984) una vez que el dilema del prisionero se juega un número indeterminado de veces, las estrategias de equilibrio no son necesariamente no cooperativas porque los actores se dan cuenta de que ambos pueden salir beneficiados en el largo plazo si emplean estrategias cooperativas. Axelrod llegó a la conclusión de que la estrategia del «ojo por ojo» es la más efectiva en este tipo de juegos.

lógica no cooperativa del dilema del prisionero. Ante este nuevo resurgir del nacionalismo económico, que aparece como respuesta al aumento del poder relativo de los mercados con respecto al de los estados y que mina la soberanía económica de los países, la única posibilidad a largo plazo que permite combinar la globalización económica con la democracia pasa por avanzar hacia un modelo de federalismo global (Rodrik 2000). Este difícil proceso pasa por que los países acepten ceder cuotas de soberanía a favor de organismos supranacionales democráticos y percibidos como legítimos para pactar de forma cooperativa reglas globales para los mercados mundiales.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA POLÍTICA COMERCIAL

El modelo presentado incluye un parámetro que indica el peso que el gobierno asigna a la seguridad nacional a la hora de establecer la política comercial. Este parámetro entra en la función objetivo del ejecutivo como una variable exógena, lo que implica que el gobierno le asignará un valor distinto en cada momento del tiempo, lo que afectará a la política comercial.

Cuando existe un alto riesgo para la seguridad nacional el peso relativo de éste parámetro será mayor y la política comercial se verá más afectada por consideraciones geo-estratégicas que por la competencia entre los grupos de presión. Si no existe un riesgo para la seguridad nacional, el peso relativo de este parámetro será poco considerable. A continuación discutimos en qué medida la seguridad juega un papel relevante en la determinación de la política comercial.

V.1. *Explicaciones sistémicas de la política comercial*

La escuela realista de relaciones internacionales sostiene que la seguridad nacional es la preocupación principal de los estados y que cualquier nación es un enemigo potencial para las demás. Por lo tanto, todas las políticas públicas deben tener como objetivo último el aumento de la seguridad, y la política comercial no será una excepción a esta regla¹⁷. Esta es la lógica original de las teorías mercantilistas, que esta-

¹⁷ Incluso Smith (1776), el primero en exponer los beneficios derivados del comercio, señaló que una de las funciones del Estado era la defensa de la integridad territorial nacional y la defensa de sus ciudadanos.

blecen una clara relación entre el poder y la riqueza y que tienen sus orígenes en los mercantilistas ingleses del siglo XVII y en los escritos de Hamilton y List (Irwin 1996, Gilpin 1987). Desde esta perspectiva, el comercio es un juego de suma cero y por lo tanto la política comercial se resume en el siguiente axioma: exportar lo máximo posible e importar lo mínimo posible.

Teóricos contemporáneos de las relaciones internacionales han reelaborado esta argumentación mercantilista. Desde 1945 la mayoría de los investigadores en política internacional consideraban la política comercial como *low politics*, por lo que no le prestaron demasiada atención¹⁸. Sin embargo, desde la década de los setenta, con el resurgir de la disciplina de la economía política internacional, han aparecido un gran número de nuevos estudios y teorías que reformulan los argumentos mercantilistas/nacionalistas originales relacionando la seguridad y el comercio en un contexto contemporáneo. La premisa de la que parten estos estudios es que los estados se preocupan por las ganancias relativas y no por las absolutas. Por lo tanto, como el comercio puede ser más beneficioso para otros países que para uno mismo y como toda nación es un enemigo potencial, deben evaluarse cuidadosamente los efectos de entrar en un acuerdo comercial. Más específicamente, en sectores considerados estratégicos para la seguridad nacional ningún país debería depender excesivamente de las importaciones. Al interpretar esta literatura es importante tener en cuenta que la Guerra Fría dio lugar al refinamiento de los conceptos de enemigos y aliados y que la teoría de la estabilidad hegemónica ha sido la piedra angular para explicar tanto las relaciones comerciales internacionales como las financieras¹⁹.

El problema de estos estudios es que no logran establecer un cuerpo teórico unificado debido a la dificultad de definir el concepto de seguridad nacional, tarea que se ha vuelto cada vez más difícil tras el 11 de septiembre de 2001. A continuación trazaremos unas líneas generales que nos permitan entender de qué modo influye la seguridad en la política comercial.

¹⁸ Para este grupo de investigadores las *high politics*, es decir la diplomacia política internacional y el análisis de los conflictos militares, eran el tema de estudio principal.

¹⁹ Véase Krasner 1976, Kindelberger (1973, 1981), Keohane (1984), Grieco (1990) y Gowa (1994).

V.2. *La cambiante percepción de la seguridad: efectos sobre el comercio*

La percepción de la seguridad ha sufrido dos cambios radicales en los últimos veinte años. Primero, el final de la Guerra Fría en 1989 terminó con la estructura bipolar del sistema internacional y el aumento de la interdependencia económica otorgó primacía a los factores económicos sobre los políticos (Friedman 1999). Segundo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han vuelto a poner a la seguridad por encima de los intereses económicos en la agenda de la política exterior, especialmente en el caso de Estados Unidos. Dado que nuestro interés se centra en la política comercial y que es todavía pronto para saber cuáles serán los efectos a largo plazo de la «guerra contra el terrorismo» analizaremos primero cómo ha quedado configurada la economía internacional tras la caída del Muro de Berlín y cuáles han sido sus implicaciones para el comercio internacional.

Shaw (1991) señala que los estados están evolucionando hacia lo que llama sociedades post-militares, en las cuales «the structural balance between welfare and warfare in society has shifted decisively towards the former»²⁰. Por su parte, en una actualización de su modelo de *complex interdependence*, Keohane y Nye (2000:116) apuntan que «interstate use and threat of military force have virtually disappeared in certain areas of the world»²¹. La estructura de seguridad que emergió de la caída del bloque soviético está caracterizada por naciones que entran en alianzas estratégicas y dependen de los recursos militares de sus aliados porque este sistema genera externalidades positivas. Estados Unidos es la única excepción a esta regla porque no depende de ninguna otra nación para su seguridad nacional. Sin embargo, la seguridad de Estados Unidos se ve reforzada por la existencia y extensión de la OTAN y la comunidad internacional percibe las intervenciones militares de Estados Unidos en el exterior como legítimas cuando estas se cuentan con el apoyo de organismos internacionales.

²⁰ Citado en Held *et al.* (2000:137).

²¹ El modelo de *complex interdependence*, propuesto por Keohane y Nye (1977) fue el primer enfoque de las relaciones internacionales que defendía que la política exterior de los estados no estaba orientada exclusivamente a la defensa de la seguridad nacional debido al aumento de la interdependencia económica.

Esta nueva estructura de seguridad, que ha remplazado al bipolarismo de la Guerra Fría, ha tenido importantes efectos en el comercio internacional. Durante la Guerra Fría, los bloques comunista y capitalista prácticamente no comerciaban entre sí y el papel que jugaban los países no alineados en las negociaciones del GATT era marginal. El fin de la bipolaridad ha provocado que «the era of total war is being replaced by the era of regionalized and intrastate low-intensity conflict.» (Held *et al* 2000:138). Antes de los atentados del 11 de septiembre la mayoría de los conflictos bélicos, como los de la ex Yugoslavia, Oriente Medio, Argelia o Ruanda tenían poco impacto sobre la diplomacia económica. Como apunta Strange (1988:62): «...changes enhanced the benefits of peaceful competition for world market shares while raising the costs of competition for command over territory.» Tan sólo en los casos en los que existe un interés económico, como en las guerras de Irak de 1991 y 2003, o cuando existe el riesgo de que un conflicto local pone en peligro la seguridad de los países vecinos, como en el caso de la intervención en Kosovo en 1998, las naciones están dispuestas a intervenir militarmente o a imponer sanciones comerciales.

Sin embargo, a partir del 11 de septiembre, de la intervención de la coalición internacional liderada por Estados Unidos en Afganistán en 2001 y de la intervención estadounidense en Irak en 2003, está emergiendo una nueva estructura de seguridad cuyas características aún desconocemos.

Sin embargo, en lo que atañe a la política comercial, el parámetro de la seguridad de nuestro modelo ha tendido a pesar menos tras la Guerra Fría. Incluso podemos aventurar que continuará teniendo un impacto relativamente bajo en la mayoría de las decisiones de política comercial porque los países en los que se concentra el fundamentalismo islámico tienen un peso comercial relativamente bajo, a excepción de las exportaciones de petróleo.

VI. CONCLUSIÓN

La liberalización comercial es mejor política que el proteccionismo y la mayoría de los políticos son conscientes de ello. Sin embargo, el proteccionismo persiste y resurge cuando los tratados multilaterales no logran mantenerlo a raya. No es razonable asumir que los políticos que determinan la política comercial sean sistemáticamente irracionales o que se resistan a liberalizar los flujos internacionales de bienes y servicios por una limitada comprensión del concepto de la ventaja comparativa. Por lo tanto la razón de la persistencia del proteccionismo se debe a factores políticos que los modelos neoclásicos de comercio internacional no contemplan. Este artículo ha

analizado todas las fuerzas que determinan la política comercial, que podemos agrupar en ideas, intereses e instituciones. Tras recapitular y analizar críticamente los desarrollos teóricos de académicos de los campos de la economía y la ciencia política, se ha propuesto un modelo integrador de la política comercial. El modelo ha mostrado como los intereses y el comportamiento de los grupos de presión domésticos son esenciales para entender el surgimiento y la persistencia del proteccionismo. Asimismo, se ha expuesto cómo las consideraciones de seguridad afectan a la política comercial y cómo las instituciones y los regímenes internacionales permiten avanzar en la liberalización comercial gracias al principio de reciprocidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROD, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- BALDWIN, Robert (1986), *The Political Economy of US Import Policy*, Cambridge, MIT Press.
- (1996), «The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists», en Robert Feenstra, Gene Grossman y Douglas Irwin (coords.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honour of Jagdish Bhagwati*, Cambridge, MIT Press.
- BHAGWATI, Jagdish (1980), «Lobbying and welfare», *Journal of Public Economics* 14, pp. 355-63.
- (1988), *Protectionism*, Cambridge, MIT Press.
- (2002), *Free Trade Today*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- BRANDER, James y SPENCER, Barbara (1983), «International R&D Rivalry and Industrial Strategy», *Review of Economic Studies* 50, pp. 707-722.
- (1985), «Export Subsidies and International Market Share Rivalry», *Journal of International Economics* 16, pp. 83-100.
- DAHL, Robert (1971), *Polyarchy, Participation, and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- DESTLER, Mark (1986), *American Trade Politics*, Washington, DC., Institute for International Economics.
- EVANS, Peter; JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert (coords.) (1993), *Double-Edge Diplomacy*, Berkeley, University of California Press.
- EICHENGREEN, Barry (1989), «The Political Economy of the Smoot Hawley Tariff», en Jeffrey Frieden y David Lake (coords.), *International Political Economy*, Londres y Nueva York, Bedford, St Martin's 2000, pp. 37-46.
- FEENSTRA, Robert; GROSSMAN, Gene e IRWIN, Douglas (coords.) (1996), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honour of Jagdish Bhagwati*, Cambridge, MIT Press.
- FEENSTRA, Robert (2004), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

- FINDLAY, Ronald y WELLISZ, Stainslaw (1982), «Endogenous tariffs, the political economy of trade restrictions and welfare», en Bhagwati (coord.), *Import Competition and Response*, Chicago, University of Chicago Press.
- FRIEDEN, Jeffry (1991), «Invested interest: the politics of national economic policies in a world of global finance», *International Organization*, 45, 4, otoño.
- FRIEDMAN, Thomas (2000), *The Lexus and the Olive Tree*, Anchor Books, Nueva York.
- FREY, Bruno (1984a), «The public choice view of international political economy», *International Organization* 38, invierno.
- (1984b), *International Political Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- GILPIN, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (2000), *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert (1993), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- GOLDSTEIN, Judith (1993), *Interests, Ideas, and American Trade Policy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- GOWA, Joanne (1994), *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GRIECO, Joseph (1990), *Cooperation among Nations*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- GROSSMAN, Gene y HELPMAN, Elhanan (1994), «Protection for sale», *American Economic Review* 84, pp. 833-850.
- (1995a), «Trade wars and trade talks», *Journal of Political Economy* 103 (4), pp. 675-708.
- (1995b), «The politics of free trade areas», *American Economic Review* 85, pp. 667-690.
- (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge, MIT Press.
- (2002), *Interest Groups and Trade Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (2000), *Global Transformations*, Oxford, Polity Press.
- HELPMAN, Elhanan (1995), «Politics and Trade Policy», *National Bureau of Economic Research Working Paper* 5309, Cambridge, MA.
- HIRSHMAN, Albert (1945/1970), *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press.
- HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michel (1995) [2001], *The Political Economy of the World Trading System*, Nueva York, Oxford University Press. Primera y segunda edición.
- IRWIN, Douglas (1996), *Against the tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977), *Power and Interdependence*, Little Brown and Company, Boston.
- (2000), «Globalization: What's New? What's not? (And So What?)», *Foreign Policy*, primavera.

- KINDLENBERGER, Charles (1973), *The world in Depression 1929-1939*, University of California Press.
- (1981), «Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides», *International Studies Quarterly* 25, pp. 242-252.
- KRASNER, Stephen (1976), «State Power and the Structure of International Trade», *World Politics* 28, pp. 317-47.
- (coordinador) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- KRUEGER, Anne (1974), «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, junio 64, pp. 291-303.
- KRUGMAN, Paul (coord.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MIT Press.
- (1996), *Pop Internationalism*, Cambridge, MIT Press.
- LAKE, David (1989), *Power, Protection, and Free Trade: International Sources of US Commercial Strategy, 1887-1939*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- MAGEE, Stephen; BROCK, William y YOUNG, Leslie (1989), *Black hole tariffs and endogenous policy theory: Political economy in general equilibrium*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAGEE, Stephen (1980), «Three simple tests of the Stolper-Samuelson Theorem», en Peter Oppenheimer (coord.), *Issues in International Economics*, Londres, Oriel Press.
- MANSFIELD, Edward (1994), *Power, Trade, and War*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- MANSFIELD, Edward y BUSCH, Marc (1995), «The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis», *International Organization*, vol. 49, núm. 4, otoño, pp. 723-749.
- MAYDA, Anna Maria y RODRIK, Dani (2001), «Why are some people (and countries) more protectionist than others?», *National Bureau of Economic Research Working Paper* 8461. Cambridge, MA.
- MAYER, Wolfgang (1984), «Endogenous Tariff Formation», *American Economic Review* 74, pp. 970-985.
- MAYER, Wolfgang y LI, Jun (1994), «Interest groups, electoral competition, and probabilistic voting for trade policies», *Economics and Politics* 1, pp. 61-79.
- MEIER, Gerard (1963), *International Trade and Development*, Nueva York, Harper and Row.
- MILL, John Stuart (1848/1978), *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MILNER, Helen (1988), *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International trade*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (1997), *Interests, Institutions, and Information*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (1999), «The Political Economy of International Trade», *Annual Review of Political Science* 2, pp. 91-114.
- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- PUTNAM, Robert (1988), «Diplomacy and Domestic politics; the logic of two-level-games», *International Organization*, vol. 42, núm. 4.

- RODRIK, Dani (1995), «The Political Economy of Trade Policy», en *Handbook of International Economics*, vol. 3, Gene Grossman y Kenneth Rogoff (coords.), pp. 1457-1494. Amsterdam, North Holland.
- (2000), «How far will international Economic Integration go?» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, núm. 1, invierno, pp. 177-186.
- ROGOWSKI, Ronald (1987), «Trade policy and the variety of democratic institutions», *International Organization* 41, pp. 203-23.
- (1989), *Commerce and Coalitions: How Trade affects Domestic Political Alignments*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- SCHATTSCHNEIDER, Eric (1935), *Politics, Pressures, and the tariff*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- SHAW, Martin. (1991), *Post Military Society: militarism, demilitarization and war at the end of the twentieth century*, Cambridge, Polity Press.
- SMITH, Adam (1776/1997), *La riqueza de las Naciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- STOLPER, Wolfgang y SAMUELSON, Paul (1941), «Protection and real wages», *Review of economic studies* 9, pp. 58-73.