

Número 29 – Julio de 2011

Consecuencias comerciales de las medidas de respuesta a la crisis económica internacional y el papel de las instituciones multilaterales

Desde octubre de 2008, como consecuencia de la propagación de la crisis económica internacional, el mundo experimentó una proliferación de medidas destinadas a proteger los respectivos mercados internos y estimular la actividad de diversos sectores económicos deprimidos. El abanico de medidas implementadas fue amplio, observándose que tanto las economías desarrolladas como los países en desarrollo aplicaron medidas comerciales, subvenciones y ayudas sectoriales, al mismo tiempo que inyectaron grandes sumas de dinero en la economía a través de planes de estímulo.

Así, los países industrializados ejercieron su intervención fundamentalmente mediante planes de estímulo fiscal, subsidios y ayudas sectoriales, mientras que los países en desarrollo recurrieron mayormente a medidas de política comercial en frontera, debido a su menor disponibilidad de recursos y capacidad de financiación. También aplicaron en muchos casos planes anticíclicos, aunque mucho más modestos en objetivos y magnitud que aquellos implementados por las economías desarrolladas.

En cuanto al alcance sectorial de las medidas, la mayoría parece haberse limitado a un reducido número de rubros, siendo aquellos más afectados el automotor, el agropecuario y el siderúrgico y, en menor medida, textiles y calzado y las industrias electrónica, química y plástica, sectores que en general ya se encontraban fuertemente protegidos desde antes de la crisis.

Si bien no se materializaron los temores de un rebrote proteccionista a nivel mundial ni de una guerra comercial similar a la desatada durante la Gran Depresión, cabe observar que se implementaron numerosas medidas en diversos planos –muchas de las cuales aún siguen vigentes– desconociéndose con exactitud su efecto sobre el comercio internacional.

La respuesta institucional

El temor a un rebrote proteccionista a nivel global parece haber estado en el origen de los llamados a evitar la proliferación de trabas comerciales y medidas de efecto equivalente por parte de organismos multilaterales y personalidades del mundo político y académico. Entre los llamados se destaca el de los países integrantes del G-20, que ya en su Declaración de Presidentes de noviembre de 2008 en Washington, D.C., manifestaron la “importancia crítica de rechazar el proteccionismo” y “de abstenerse de levantar nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios”. Esta declaración fue complementada por aquella emitida en la cumbre presidencial de Londres de abril de 2009, donde se reiteraron estos conceptos y se propuso que la Organización Mundial del Comercio (OMC) –en razón de sus competencias primarias– y otros organismos multilaterales monitorearan e informaran periódicamente sobre las

medidas adoptadas por los países miembros del G-20 que pudieran afectar el comercio y la inversión.

Este tipo de apelaciones suele tener dos objetivos complementarios. El primero parece dirigirse a buscar que las políticas y prácticas adoptadas resulten más transparentes a nivel mundial y que se logre una mejor comprensión de su funcionamiento y sus efectos. El segundo se orienta al efecto presumiblemente disuasivo de esta mayor transparencia, que permite a los países evaluar mejor la conformidad de dichas medidas con las normas del sistema multilateral de comercio y de este modo acotaría el margen de arbitrariedad de los gobiernos o los alentaría a considerar con mayor prudencia algunas medidas.

En esta línea de promoción de la transparencia se inscriben los informes elaborados por la Secretaría de la OMC desde enero de 2009 sobre las medidas comerciales aplicadas por los Miembros y, desde septiembre de 2009, respecto de las medidas comerciales y de inversión adoptadas por los países del G-20, en este caso en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

A esto se suman las tareas de escrutinio de las políticas comerciales y afines llevadas a cabo por otros organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aunque no de manera regular. Esta tarea de supervisión también fue puesta en práctica por algunos centros académicos, donde se destaca el proyecto Global Trade Alert del Centre for Economic Policy Research de Londres, que ha elaborado una base de datos sobre medidas aplicadas por los países y ha preparado diversos informes analizándolas.

Algunos sostienen que el peso de los organismos internacionales y de grupos de países resulta de vital importancia para moderar comportamientos de tipo no cooperativo que agravarían el panorama internacional. Sin embargo, la presión de los pares y de la opinión pública puede no ser necesariamente suficiente, más aún cuando casi todos los países han implementado medidas similares.

Con relación a esto es clave recordar que, si bien los países deben notificar a la OMC muchas de las medidas que adoptan en el marco de los acuerdos comprendidos, se carece de disciplinas de notificación, información y criterios de transparencia para gran parte de las ayudas y subvenciones del tipo de aquellas practicadas en el marco de los programas de estímulo para paliar la crisis.

Para mejorar este monitoreo y en aras de una mayor transparencia del sistema multilateral de comercio, la Argentina puso de relieve en distintos órganos de la OMC – Consejo General, Comité del Comercio de Servicios Financieros, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales– la necesidad de llevar a cabo un análisis sistemático y completo de los efectos de los planes de estímulo puestos en marcha para responder a la crisis. Es a partir de dichas presentaciones, algunas formuladas en forma conjunta con Ecuador e India, que el Consejo General aprobó la realización de un Simposio sobre “La Crisis Económica y Financiera y el Papel de la OMC”, que tuvo lugar en Ginebra el pasado viernes 1 de julio.

El debate en el Simposio

El Simposio tuvo como objetivos que los Miembros pudieran conocer mejor las medidas adoptadas por los gobiernos en el contexto de la crisis mundial y su impacto sobre el comercio, a partir de los trabajos realizados por la OMC y otros organismos internacionales. A tal fin, se presentaron tres informes con características distintas: mientras el de la OMC reseña las medidas que aplicaron diferentes países, los trabajos preparados por la OECD y el FMI apuntan a evaluar los efectos de estas medidas mediante el recurso a distintos métodos cuantitativos.

Así, el documento elaborado por la OMC¹ se basa en los informes de monitoreo presentados durante 2009 y 2010 por el Director General, Pascal Lamy, ante el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Estos se concentraron esencialmente en las medidas en frontera –aranceles, barreras no arancelarias, medidas comerciales correctivas y restricciones a las exportaciones– sin otorgarle igual importancia al análisis de las medidas internas –o de estímulo fiscal– introducidas para contrarrestar los efectos de la crisis global.²

El informe citado revela un aumento de la imposición de restricciones comerciales a partir de fines de 2008 en relación con el período anterior a la crisis. No obstante, señala que no se observa un significativo rebrote del proteccionismo ni es posible afirmar que las medidas adoptadas fueran las causantes del colapso comercial observado durante la crisis.

Además, indica que entre octubre de 2008 y octubre de 2009 las nuevas restricciones a la importación abarcaron alrededor del 1% de las importaciones mundiales, en tanto que en octubre de 2010 la cobertura comercial de las medidas en frontera se incrementó al 2,2% de las importaciones mundiales.³

En cuanto a las medidas de estímulo fiscal, la OMC sostiene que la falta de información sobre la mayor parte de estas medidas dificulta el cálculo de sus efectos sobre el comercio. Resalta, no obstante, el carácter excepcional y temporal de estas medidas, destacando que, a pesar de sus posibles efectos distorsivos, contribuyeron a disminuir las presiones ejercidas sobre los gobiernos para que respondieran a la crisis con más acciones restrictivas del comercio para proteger la producción y el empleo nacionales.

Por su parte, el informe presentado por la OECD⁴ simula los efectos de las medidas en frontera y de las medidas internas implementadas a partir de las crisis a través de un modelo de equilibrio general, preguntándose qué cambiaría en cierto escenario definido como base si se aplicase un instrumento de política determinado. Por lo tanto, no constituye un ejercicio de tipo predictivo ni busca identificar o cuantificar las causas de la variación del comercio.

¹ OMC (2011). “Symposium. The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO. Background Note by the Secretariat”. WT/TPR/OV/W/4.

² Recién en el informe preparado para el Simposio se incluye una sección especial que evalúa con mayor grado de detalle este tipo de programas de ayuda fiscal.

³ Es necesario destacar que estas cifras no indican la reducción del comercio causada por las medidas, sino que sólo reflejan el valor de las importaciones mundiales de los productos alcanzados por ellas.

⁴ OECD (2010). “Trade and economic effects of responses to the economic crisis”. OECD Trade Policy Studies.

En este sentido, con respecto a las medidas en frontera, evalúa el efecto sobre las exportaciones y el PIB de un incremento de 1 U\$\$ en el precio de los productos importados como consecuencia de las medidas arancelarias y no arancelarias impuestas por distintos países, concluyendo que un incremento en la protección comercial reduciría las exportaciones y el PIB tanto de quienes toman las medidas, como de los socios y del mundo.

En cuanto a las medidas internas, analiza el efecto de distintas medidas de estímulo que influyen tanto sobre la demanda como sobre la oferta. Los resultados muestran el efecto sobre el comercio y el PIB de un aumento de U\$\$ 1 de las medidas de estímulo internas y sugieren que si bien se incrementa el PIB de los países que aplican el estímulo, se reduce el de aquellos que no lo aplican, incluso si las medidas no discriminan entre producción local y extranjera. Así, el comercio mundial crece en promedio, pero se contrae cuando las medidas de estímulo se aplican sólo a los productos locales. En cualquier caso, se enfatiza que la coordinación en la aplicación de medidas de estímulo a la demanda garantiza mejores resultados en materia de movimiento del PIB que la acción autónoma.

En resumen, de la comparación del efecto de U\$\$ 1 de las medidas en frontera y las medidas de estímulo se concluye que las primeras ejercen un mayor efecto negativo tanto sobre el comercio como sobre el crecimiento. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, dada la envergadura de los planes de estímulo y que las medidas internas se han utilizado en forma más intensiva que las medidas en frontera, su impacto puede resultar en definitiva más significativo que el de las medidas comerciales tradicionales.

Finalmente, el trabajo presentado por el FMI⁵ busca cuantificar el impacto comercial de las medidas adoptadas a partir de la crisis mediante un modelo econométrico de tipo gravitacional, que intenta explicar el patrón y la evolución del comercio bilateral entre los países en términos de ciertas variables fundamentales. Los resultados encontrados a nivel de productos afectados indican, al contrario de lo que se infiere del informe de la OECD, que las medidas internas adoptadas como consecuencia de la crisis tendrían un mayor efecto distorsivo que las medidas en frontera: mientras las medidas comerciales que restringen las importaciones habrían reducido el comercio –en promedio– en 5%, las medidas internas habrían provocado una contracción del 7% en promedio.

Del análisis por tipo de medida se desprende que los aranceles a la importación tuvieron un impacto relativamente reducido sobre el comercio, en tanto que las medidas de defensa comercial, las barreras no arancelarias, las ayudas específicas a empresas y los subsidios sectoriales fueron las que más afectaron los flujos comerciales.

De acuerdo con el análisis agregado, el comercio mundial en el último trimestre de 2009 habría disminuido 0,21%, contribuyendo tanto las medidas en frontera como las internas en forma similar a esta caída. Sin embargo, la cantidad de medidas en frontera es 6 veces superior al número de medidas internas, de lo que cabría deducir un mayor efecto distorsivo promedio de estas últimas, en tanto afectan a más países y a más productos.

⁵ Henn, Christian y Brad McDonald (2011). "Protectionist responses to the crisis: damage observed in product-level trade". IMF Working Paper WP/11/139.

Como corolario, si se removieran todas las medidas proteccionistas impuestas como consecuencia de la crisis económica internacional, el comercio global anual se incrementaría aproximadamente en U\$S 35.000 millones, cifra que si bien parece modesta, toma otra dimensión al compararla con los eventuales beneficios que se podrían obtener de una exitosa conclusión de la Ronda Doha, ya que equivale a una séptima parte de lo que resultaría de una negociación multilateral compleja y sin un horizonte claro a la vista.⁶

Reflexiones finales

A raíz de la crisis económica desatada en 2008, todos los países adoptaron medidas de respuesta que, en mayor o menor medida, generaron distorsiones en las decisiones de inversión, producción y comercio. La preocupación por estos efectos y por un crecimiento del proteccionismo llevó a que organismos internacionales y países, ya sea de manera individual o como parte de foros internacionales, expresaran su inquietud y propusieran el seguimiento de las medidas adoptadas.

Como consecuencia de esto último es que se han venido realizando distintos tipos de análisis de las medidas y sus efectos económicos y comerciales, de los cuales los informes presentados durante el Simposio de la OMC son un ejemplo.

Además de su posible efecto disuasivo, la mejora en el análisis de las medidas debería permitir no sólo distinguir entre sus diversas categorías y efectos potenciales, sino también vigilar su aplicación, pues se está frente al peligro de que las medidas adoptadas no se reviertan cuando pase la crisis, de modo que lo coyuntural se transforme en permanente y los efectos distorsivos se vayan amplificando con el transcurso del tiempo.

Es bien conocido que para un gobierno es más fácil introducir una medida que beneficia a un sector que retirarla cuando desaparecen las circunstancias que la originaron. En este sentido, el informe de la OMC presentado en el Simposio señala que de las restricciones comerciales aplicadas por los países del G-20 desde octubre de 2008, sólo el 15% fueron removidas, a pesar de que muchos países ya están en una fase de recuperación de sus economías.

Es por ello que merece destacarse la importancia de este tipo de análisis, acorde con lo señalado por la OMC en el sentido que el ejercicio de vigilancia ha contribuido a que aumente la transparencia del sistema multilateral de comercio, debiendo mantenerse y mejorarse, en particular en lo referido a las notificaciones a la OMC de las medidas aplicadas y al intercambio de información.

El artículo expuesto no necesariamente refleja la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Se autoriza la reproducción total o parcial citando las fuentes.

⁶ Según un estudio de Decreux y Fontagne del año 2009, si se concluyera la Ronda Doha aplicando las modalidades consideradas en julio de 2008 para los bienes agrícolas e industriales se obtendría un incremento del comercio de 1,5%.