
comercio internacional

C

risis económica y cambio climático: algunas implicancias para el sistema multilateral de comercio

Sebastián Herreros



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, marzo de 2010

Este documento fue preparado por Sebastián Herreros, Experto de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869X ISSN versión electrónica 1680-872X

ISBN: 978-92-1-323398-6

LC/L.3191-P

Nº de venta: S.10.II.G.25

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las medidas adoptadas	9
A. Panorámica general.....	9
B. La proliferación de los subsidios.....	13
C. Alzas arancelarias.....	15
D. Incremento en el uso de los instrumentos de defensa comercial	17
E. Proteccionismo en la contratación pública	19
F. El proteccionismo en el mercado laboral.....	20
II. La amenaza del proteccionismo verde	23
III. Algunas observaciones e implicancias para el sistema multilateral de comercio	27
A. El proteccionismo genera réplicas.....	27
B. Las reglas multilaterales tienen importancia para contener el proteccionismo	28
C. Se observa una creciente sofisticación y opacidad de las medidas restrictivas del comercio.....	28
D. La crisis ha puesto de relieve la importancia del rol de monitoreo de las políticas nacionales con impacto sobre el comercio.....	29
E. El aumento de las medidas restrictivas del comercio durante la crisis ha llevado a una revaloración de la importancia de concluir pronto la Ronda de Doha.....	29

F.	Junto con contener el proteccionismo, un acuerdo en Doha permitiría generar nuevas reglas en áreas de importancia sistémica, incluyendo el desafío del regionalismo.....	30
G.	En un horizonte post-Doha, el “libro de reglas” de la OMC parece desactualizado.....	31
H.	La OMC requiere ajustes institucionales que le permitan responder más ágilmente a las realidades cambiantes del comercio mundial.....	32
IV.	Una posible agenda de negociación post Doha.....	35
A.	Contratación pública.....	35
B.	Subvenciones.....	36
C.	Servicios.....	36
D.	Agricultura.....	37
E.	Energía.....	37
F.	Cambio climático.....	38
G.	Inversión.....	39
H.	Un breve comentario sobre América Latina y el Caribe.....	40
I.	Recapitulando.....	40
V.	Conclusiones.....	41
	Bibliografía.....	43
	Serie comercio internacional: números publicados.....	45
	Índice de cuadros	
CUADRO 1	PRINCIPALES IMPORTADORES MUNDIALES DE BIENES, 2008.....	17
	Índice de recuadros	
RECUADRO 1	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROPUESTAS RECIENTES DE RECONVERSIÓN AMBIENTAL EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS.....	25
RECUADRO 2	ALGUNAS PROPUESTAS DE ESQUEMAS DE ETIQUETADO BASADOS EN LA HUELLA DE CARBONO EN ESTADOS UNIDOS, FRANCIA Y EL REINO UNIDO.....	26
	Índice de gráficos	
GRÁFICO 1	PRINCIPALES TIPOS DE MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES COMERCIALES EXTRANJEROS ADOPTADAS EN EL MUNDO ENTRE NOVIEMBRE 2008 Y EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2009.....	10
GRÁFICO 2	PRINCIPALES TIPOS DE MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES COMERCIALES EXTRANJEROS ANUNCIADAS EN EL MUNDO DESDE NOVIEMBRE 2008 PERO NO IMPLEMENTADAS AL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2009.....	11
GRÁFICO 3	PAÍSES EN DESARROLLO SELECCIONADOS: VALOR PROMEDIO SIMPLE DE LOS ARANCELES CONSOLIDADO Y APLICADO NACIÓN MÁS FAVORECIDA (2008).....	15
GRÁFICO 4	INICIOS DE INVESTIGACIONES DE DEFENSA COMERCIAL A NIVEL MUNDIAL PRIMER SEMESTRE DE 2007 A TERCER TRIMESTRE DE 2009.....	18
GRÁFICO 5	ÍNDICE DE RESTRICCIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN AL COMERCIO DE SERVICIOS POR SECTOR.....	21
GRÁFICO 6	ÍNDICE DE RESTRICCIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN AL COMERCIO DE SERVICIOS.....	30

Resumen

En el presente artículo se examinan los principales tipos de medidas restrictivas del comercio adoptadas o anunciadas en el mundo desde la irrupción de la crisis económica en septiembre de 2008 hasta fines de 2009, incluyendo aquellas vinculadas con el combate al cambio climático. A partir de esta revisión se esbozan algunas implicancias para el sistema multilateral de comercio estructurado en torno a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se concluye que el rol de la OMC como foro de liberalización del comercio, entendida en el sentido tradicional de la reducción de barreras arancelarias al comercio de mercancías, probablemente irá decreciendo en los próximos años. Al mismo tiempo, debieran ir ganando cada vez mayor relevancia sus funciones de creación de reglas, solución de controversias, monitoreo de las políticas de sus miembros y coordinación de esfuerzos en materia de “ayuda para el comercio”. Asimismo, la OMC debiera continuar teniendo un rol relevante en las negociaciones de acceso a mercado en áreas como los servicios y las compras gubernamentales, entre otras. En este contexto, se intenta delinear una agenda de temas que serán determinantes en el comercio mundial en las próximas décadas y de cuya regulación la OMC debiera hacerse cargo, ya sea en el contexto de la actual Ronda de Doha o —más probablemente— de futuros ejercicios de negociación.

Introducción

La crisis financiera que emergió en los Estados Unidos a mediados de 2007 y que se trasladó con gran rapidez al sector real en todo el mundo a partir de septiembre de 2008 tuvo entre sus principales víctimas al comercio mundial. Entre julio de 2008 y mayo de 2009, el valor de éste se redujo en un 37%, una caída mucho más rápida que la que experimentó en los meses siguientes a la irrupción de la Gran Depresión de los años treinta. Si bien desde mediados de 2009 se observan algunos síntomas de recuperación de la economía mundial, incluidos los flujos de comercio¹, el año se cerró con una caída de en torno al 12% en el volumen del comercio mundial de mercancías, la primera desde 1982 y la mayor desde la Gran Depresión.

En el contexto arriba descrito, un número importante de países ha adoptado medidas con un impacto restrictivo en el comercio. Ello ha generado inquietud sobre un resurgimiento del proteccionismo e incluso inicialmente comparaciones con la experiencia de los años treinta, cuando la imposición de barreras al comercio por parte de las principales economías de la época contribuyó a una caída dramática del comercio mundial². En la práctica, el proteccionismo masivo de aquella época ha estado lejos de repetirse durante la actual crisis. Al mismo tiempo, ésta ha traído consigo algunas manifestaciones proteccionistas preocupantes y que revelan vacíos en la actual normativa multilateral.

Paralelamente, durante 2009 se intensificaron los esfuerzos por acordar un nuevo régimen multilateral de combate al cambio climático.

¹ Según la OMC, en el tercer trimestre de 2009 las exportaciones mundiales de bienes aumentaron en un 10% en valor con respecto al trimestre inmediatamente precedente. Sin embargo, ellas registraron una caída de 26% (también en valor) en relación con el tercer trimestre de 2008. Véase [en línea] http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm (consultado el 14 de diciembre de 2009).

² Véanse, por ejemplo, Baldwin y Evenett (2008 y 2009), Newfarmer y Gamberoni (2009), Evenett, Hoekman y Cattaneo (2009) y Sprissler (2009).

Ellos han estado acompañados por la aparición de numerosas iniciativas nacionales, particularmente en países industrializados, varias de las cuales también plantean riesgos proteccionistas y potenciales conflictos con las normas de la OMC. En este contexto, se han popularizado las referencias al “proteccionismo verde”.

Después de esta introducción, en la Sección I se pasa revista a los principales tipos de medidas restrictivas del comercio adoptadas y anunciadas durante la crisis. En la Sección II se hace lo propio con las iniciativas comerciales vinculadas específicamente con el combate al cambio climático. En la Sección III se esbozan algunas implicancias para el sistema multilateral de comercio. En la Sección IV se esboza una posible agenda de negociaciones para la OMC post-Ronda de Doha. Finalmente, en la Sección V se presentan algunas conclusiones.

I. Las medidas adoptadas

A. Panorámica general

Según la base de datos Global Trade Alert, lanzada en junio de 2009 con el fin de monitorear la adopción de medidas restrictivas del comercio en el contexto de la crisis, 69 países (incluyendo tanto a la Unión Europea como a todos sus Estados miembros de manera individual) adoptaron o anunciaron medidas discriminatorias en contra de intereses comerciales extranjeros entre noviembre de 2008 y mediados de noviembre de 2009³. Esta cifra incluye a todas las principales economías mundiales, entre ellas todos los miembros del G20⁴. Esto último contrasta con el compromiso de no introducir nuevas medidas proteccionistas hasta el final de 2010 adoptado por los líderes de ese grupo en su Cumbre de Washington, DC de noviembre de 2008, y reiterado en posteriores reuniones.

Pese al elevado número de países que han introducido medidas restrictivas del comercio durante la actual crisis, el mundo ha estado lejos de un regreso al proteccionismo masivo de los años treinta o incluso al más selectivo de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta (Hoekman, Mattoo y Winters 2009). Estimaciones de la Secretaría de la OMC indican que las medidas restrictivas del comercio introducidas en el mundo entre octubre de 2008 y octubre de 2009 abarcarían como máximo a un 1% del comercio mundial de mercancías. Los productos más

³ Véase [en línea] <http://www.globaltradealert.org/printpdf/site-statistics/table/3> (consultada el 13 de noviembre de 2009). Global Trade Alert es una iniciativa de un grupo de analistas de la política comercial, y es independiente tanto de gobiernos como de organismos internacionales.

⁴ Estos son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, los Estados Unidos, Francia, la India, Indonesia, Italia, Japón, México, la República de Corea, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

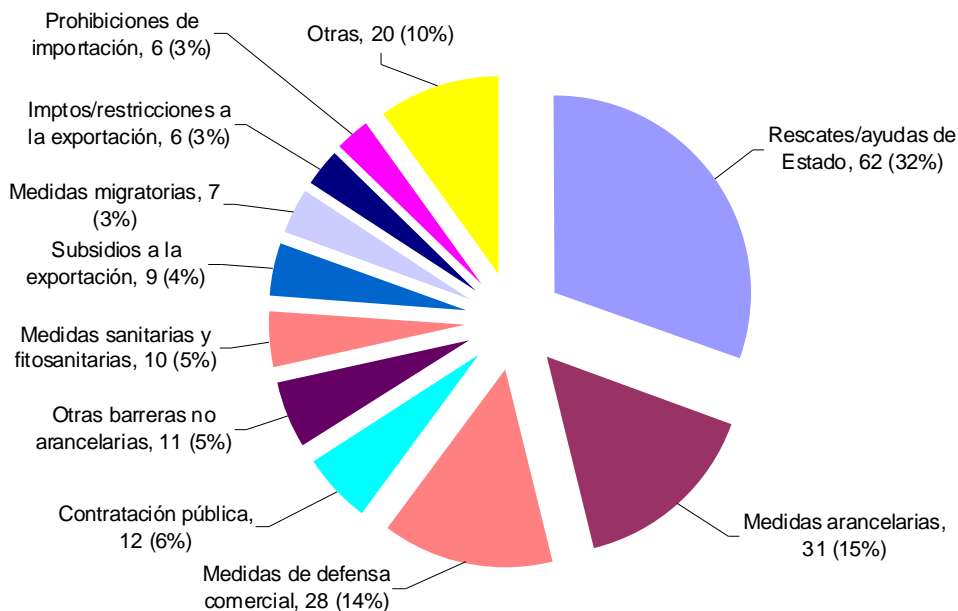
afectados por ellas han sido los agrícolas (36% de las importaciones mundiales afectadas), y el hierro y el acero (28% de las importaciones mundiales afectadas), seguidos por los productos electrónicos de consumo, los textiles, el vestuario y el calzado (OMC 2009c).

Las medidas restrictivas del comercio adoptadas durante la crisis son de naturaleza muy diversa (véase el Gráfico 1). Cerca de un tercio de ellas corresponde a ayudas estatales a sectores afectados por la crisis, entre los que se destacan los servicios financieros y la industria automotriz. Les siguen en orden de prevalencia las alzas arancelarias y las medidas de defensa comercial (derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias), con un 15% y un 14% del total, respectivamente.

La naturaleza de las medidas restrictivas adoptadas varía también de manera importante entre países industrializados y en desarrollo. Los primeros han recurrido principalmente a ayudas financieras de distinto tipo a sectores afectados por la crisis. Muchas de estas medidas han sido implementadas en el marco de programas de estímulo económico que contienen, en palabras del Director General de la OMC Pascal Lamy, elementos de “compre/invierta/preste/contrate local” (OMC 2009b).

Por su parte, los países en desarrollo han recurrido en mayor grado a las medidas “tradicionales” en frontera, como aumentos de aranceles, restricciones cuantitativas a la importación y exportación, licencias de importación y valores aduaneros mínimos⁵. Ello responde, entre otros factores, a la relativa simplicidad de implementar este tipo de barreras, y a la menor capacidad financiera de los países en desarrollo para subsidiar a sus sectores productivos, con respecto a los países desarrollados. También algunos países en desarrollo han impuesto requerimientos más onerosos en términos de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. Por último, en ambos grupos de países se observa desde la irrupción de la crisis un aumento en el uso de las medidas de defensa comercial y de las prácticas discriminatorias en la contratación pública.

GRÁFICO 1
PRINCIPALES TIPOS DE MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES
COMERCIALES EXTRANJEROS ADOPTADAS EN EL MUNDO ENTRE
NOVIEMBRE DE 2008 Y EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2009
(Número de medidas y porcentaje del total)

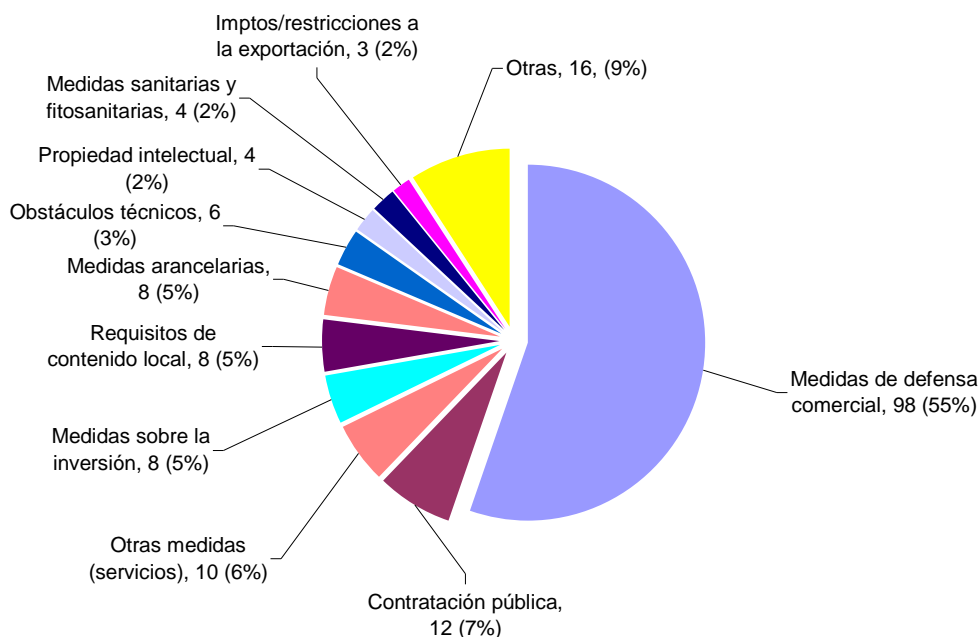


Fuente: Evenett (2009b).

⁵ Para un examen de las medidas adoptadas en América Latina y el Caribe, véase CEPAL (2009), Cap. II.

El panorama es muy distinto al examinar la distribución por categoría de las medidas restrictivas del comercio anunciadas —pero aún no implementadas— entre noviembre de 2008 y mediados de septiembre de 2009 (véase el Gráfico 2). En efecto, las medidas de defensa comercial pasan a representar más de la mitad, en tanto que las ayudas de Estado dejan de figurar incluso entre las 10 categorías más importantes.

GRÁFICO 2
PRINCIPALES TIPOS DE MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES COMERCIALES
EXTRANJEROS ANUNCIADAS EN EL MUNDO DESDE NOVIEMBRE DE 2008 PERO NO
IMPLEMENTADAS AL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2009
(Número de medidas y porcentaje del total)



Fuente: Evenett (2009b).

Las diferencias que se observan entre los Gráficos 1 y 2 pueden ser explicadas en términos de la evolución que ha experimentado la economía mundial desde octubre de 2008. En los primeros meses de la crisis, las inyecciones directas de recursos fueron la modalidad preferida de apoyo de los gobiernos (al menos en los países industrializados) a empresas o industrias cuyos flujos de caja se habían reducido drásticamente, debido a la caída en la demanda y a la escasez de crédito privado. Al mismo tiempo, en un contexto en que los flujos de comercio caían drásticamente en todo el mundo, se hacía difícil demostrar que las importaciones estaban causando daño a las industrias domésticas. Esto es una condición necesaria, según los acuerdos de la OMC, para la aplicación de medidas de defensa comercial.

A medida que tanto la demanda de bienes y servicios como la oferta de crédito y los flujos de comercio han comenzado a remontar (en parte producto de los propios paquetes de estímulo), las empresas que compiten en industrias caracterizadas por exceso de capacidad estarían tratando de capitalizar esa incipiente recuperación por la vía de buscar excluir de sus mercados a competidores extranjeros. En los países industrializados, cuyos aranceles aplicados suelen coincidir con los

consolidados⁶, las medidas de defensa comercial proveen en muchos casos el único medio de incrementar la protección arancelaria “dentro de las reglas”.

Por su parte, los países en desarrollo, si bien suelen disponer de considerable espacio para aumentar legalmente sus aranceles (ver sección C), muchas veces prefieren recurrir a las medidas de defensa comercial (especialmente los derechos antidumping), por varias razones. Entre ellas se cuentan el hecho de que éstos tienen en general una menor visibilidad internacional que un aumento de los aranceles aplicados, que pueden aplicarse a países específicos y dentro de éstos a empresas específicas (mientras que un aumento de aranceles debe aplicarse sobre una base Nación Más Favorecida), y que además pueden ser justificados como una respuesta a prácticas de “comercio desleal” por parte de determinados socios comerciales.

Por otra parte, los paquetes de estímulo económico constituyen respuestas excepcionales ante la gravedad de la crisis, y la magnitud de los recursos involucrados pone límites a su continuidad en el mediano plazo. En consecuencia, a medida que los países buscarán ir recuperando sus equilibrios fiscales, resulta esperable que en los próximos meses se comiencen a privilegiar los instrumentos de protección por sobre los apoyos financieros. La probabilidad de que durante 2010 se observe una mayor incidencia de medidas proteccionistas será mayor en la medida en que se materialicen las expectativas hoy existentes de una recuperación que coexistirá con altos niveles de desempleo, especialmente en los países industrializados.

El grado en que los distintos tipos de medidas comerciales restrictivas aplicadas se inscriben dentro de “lo permitido” por las normas multilaterales es variable. En un extremo se ubican aquellas que, sin perjuicio de su efecto restrictivo sobre el comercio, se enmarcan inambiguamente dentro de los espacios existentes a nivel multilateral. Tal es el caso, por ejemplo, de las alzas de aranceles dentro de los niveles consolidados. En el otro extremo se encuentran contravenciones explícitas de las disciplinas multilaterales, tales como la imposición de restricciones cuantitativas a la importación o el no respeto de los plazos máximos estipulados por los acuerdos de la OMC para la tramitación de licencias automáticas o no automáticas de importación.

Entre los extremos ya mencionados se encuentra un continuo de medidas que, si bien están formalmente previstas en diversos acuerdos multilaterales, su implementación puede no estar de plena conformidad con éstos. Se ubican aquí, entre otras, las ayudas otorgadas por diversos países industrializados a diversos sectores, así como las medidas de defensa comercial.

Dentro de esta taxonomía se ubican también medidas adoptadas en áreas no cubiertas por disciplinas multilaterales o que lo están de manera incompleta o poco clara. Este es el caso de las medidas orientadas a otorgar preferencias a proveedores nacionales de bienes o servicios en procesos de contratación pública, área esta en la cual sólo existe un acuerdo plurilateral en vigor (el denominado Acuerdo sobre Contratación Pública o ACP). Otro caso sería el de las ayudas otorgadas a ciertos sectores de servicios, como por ejemplo el financiero, y las restricciones al empleo de trabajadores extranjeros. Cabe incluir también aquí un amplio espectro de medidas en el ámbito de la relación entre comercio y cambio climático, actualmente bajo consideración en diversos países industrializados⁷.

El presente artículo se concentra mayormente en aquel grupo de medidas que se encuentran total o parcialmente excluidas de las disciplinas multilaterales, o que de algún modo constituyen “áreas grises” en dicho sistema. En efecto, la experiencia desde la irrupción de la crisis sugiere que

⁶ Los consolidados son los niveles máximos para los aranceles —y en el caso de algunos países, para los subsidios agrícolas— que cada miembro de la OMC se compromete legalmente a no exceder (o, en caso de hacerlo, a compensar a los miembros afectados). Una diferencia importante es que, mientras los aranceles suelen consolidarse en términos *ad valorem* (porcentuales), específicos (una suma fija por unidad física) o una combinación de ambos, los subsidios agrícolas están consolidados en términos de desembolsos máximos autorizados.

⁷ Es importante no confundir el grado en que una determinada medida se ajusta o no a las disciplinas multilaterales con su impacto sobre el comercio. Una medida abiertamente inconsistente con los acuerdos de la OMC, pero aplicada por un país pequeño a un solo producto, puede ser mucho menos nociva que una medida restrictiva teóricamente admisible bajo esos acuerdos pero aplicada por una economía grande a todo un sector (o varios).

precisamente este tipo de medidas irá adquiriendo una importancia creciente como herramienta proteccionista. Específicamente, en un contexto de mayor gasto fiscal y mayor participación del Estado en la actividad económica, como el que ha caracterizado a la economía mundial desde el último trimestre de 2008, tanto los subsidios como las prácticas de contratación pública adquieren un mayor potencial distorsionante de las decisiones de producción y los flujos de comercio.

A continuación se pasa revista sucintamente a las principales manifestaciones proteccionistas que se han presentado en el marco de la actual crisis.

B. La proliferación de los subsidios

Durante la actual crisis, se ha registrado en la mayoría de las principales economías un fuerte aumento de las ayudas estatales a diversos sectores económicos. En el caso de los Estados Unidos, se estima que éstas llegarían a los 12 billones de dólares, en tanto en la Unión Europea llegarían a los 8 billones de dólares (OMC 2009c). Estos apoyos se han otorgado principalmente en el contexto de paquetes de rescate y de estímulo económico. Ambas categorías presentan distintas características, las cuales se mencionan a continuación.

Los paquetes de rescate se distinguen porque en general han sido de una cuantía mucho mayor⁸, porque su principal beneficiario ha sido el sector de los servicios financieros (seguido a gran distancia por el automotriz), y porque se han implementado básicamente en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por su parte, los paquetes de estímulo se han adoptado tanto en varias economías industrializadas como en algunos países en desarrollo, y su alcance es menos concentrado sectorialmente que el de los paquetes de rescate.

Los paquetes de estímulo ciertamente han impedido una caída aún mayor del comercio mundial, en la medida en que han compensado en alguna medida la masiva y generalizada caída en la demanda mundial. Sin embargo, y como ya se mencionó, en diversas instancias estos paquetes han incluido elementos tendientes a favorecer, explícita o implícitamente, a proveedores locales en desmedro de competidores externos.

El sector automotor ha sido un beneficiario claro de las ayudas estatales durante la crisis. A partir de los programas de rescate llevados a cabo por el gobierno de los Estados Unidos a favor de General Motors y Chrysler, los gobiernos de un gran número de países productores han intervenido desde fines de 2008 para apoyar a sus respectivas industrias. Según Newfarmer y Gamberoni (2009), los subsidios propuestos a dicho sector ya alcanzaban a alrededor de 48.000 millones de dólares a finales de febrero de 2009, de los cuales un 89% correspondía a los países industrializados.

Las ayudas a la industria automotriz han tomado distintas formas, entre ellas adquisición de participaciones accionarias por parte de los gobiernos, préstamos y garantías en términos concesionales, y subsidios a los consumidores para incentivar la compra de automóviles nuevos menos contaminantes (los denominados *scrapping schemes*⁹). La sola magnitud de estas transferencias plantea inmediatamente interrogantes sobre sus potenciales efectos distorsionantes del comercio, especialmente en una industria que ya desde antes de la irrupción de la crisis mostraba síntomas de exceso de capacidad (OMC 2009c).

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (en adelante SMC) regula las subvenciones aplicables al comercio de bienes. El SMC prohíbe sólo dos tipos de

⁸ Según cifras de la OCDE, citadas en OMC (2009c), los paquetes de rescate al sector financiero implementados durante la actual crisis representarían un 28% del PIB en el Reino Unido y cerca de 19% del PIB en Francia y Alemania. Por su parte, los paquetes de estímulo económico anunciados en 2009 en esos mismos países representarían un 1,5% del PIB en Francia y el Reino Unido, y un 2,8% del PIB en Alemania.

⁹ Cabe destacar que estos últimos esquemas, como los puestos en aplicación en Estados Unidos, la República de Corea, Japón y varios países europeos, han sido aplicados en general de manera no discriminatoria, extendiéndose el beneficio a vehículos nuevos tanto producidos localmente como importados.

subvenciones:

i) aquellas cuyo otorgamiento está supeditado de jure o de facto a los resultados de exportación de la empresa o industria (rama de producción) beneficiaria; y ii) aquellas supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Todo otro tipo de subvención está en principio permitido. Ello, sin embargo, no implica que se asuma que otros tipos de subvención no puedan tener efectos distorsionantes de la producción y/o del comercio. De hecho, según el propio SMC, los subsidios orientados a empresas o industrias específicas son por definición “recurrirbles”, es decir, susceptibles de ser cuestionados ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

Habiendo transcurrido más de un año desde la irrupción de la crisis, no se han registrado cuestionamientos a los programas de apoyo al sector automotor ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Ello parece corroborar la tesis de que no existen incentivos para hacerlo, debido a que casi todos los principales países exportadores de automóviles han estado subsidiando sus respectivas industrias (Brunel y Hufbauer 2009). Estos autores destacan el riesgo de que dicha situación conduzca gradualmente a una exclusión “de facto” del sector automotor de las normas multilaterales, estableciendo un precedente peligroso para otros sectores.

La situación es aún más compleja en el ámbito de los servicios. A diferencia de lo que ocurre con el comercio de bienes, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC no contiene disciplinas fuertes de aplicación general sobre subsidios¹⁰. Asimismo, la mayoría de los miembros de la OMC ha excluido total o parcialmente a los subsidios de la aplicación del trato nacional en sus listas de compromisos específicos (Sauvé 2002). En consecuencia, existe un amplio espacio para subsidiar a distintos sectores de servicios sin contravenir compromisos multilaterales. Si bien existe escasa información oficial sobre el otorgamiento de subsidios en el ámbito de los servicios¹¹, los países industrializados aparecen en principio como mejor situados para aprovechar este “espacio de política”, dada su mayor disponibilidad financiera. Así lo ilustra el masivo otorgamiento de subsidios por parte de éstos a sectores como el de los servicios financieros en el contexto de la actual crisis.

El otorgamiento de ayudas gubernamentales a instituciones financieras, incluyendo su eventual rescate, tiene una racionalidad conceptual en un contexto de crisis (prevenir los riesgos sistémicos derivados de la quiebra de dichas instituciones). Sin embargo, la forma en que ha operado la distribución de dichas ayudas en diversos países industrializados durante la actual crisis, o las condiciones asociadas a ellas, ha tenido en varios casos un sesgo a favor de las empresas de origen nacional.

Entre las manifestaciones más comunes de “proteccionismo financiero” se cuentan la discriminación de subsidiarias de bancos extranjeros en la distribución de fondos de rescate, la exigencia a los bancos con operaciones internacionales de mantener mayores niveles de liquidez en su país sede, y el requisito —explícito o implícito— a los bancos nacionalizados (o que han recibido ayudas estatales) de privilegiar el otorgamiento de créditos a clientes nacionales. Este último ha sido el caso en varios países europeos, como el Reino Unido, Francia, Holanda y Austria (OMC 2009b).

Cabe destacar que la Comisión Europea ha reconocido públicamente el carácter potencialmente distorsionante de las condiciones de competencia y del comercio intracomunitario de gran parte de las ayudas otorgadas por diversos Estados miembros de la UE a sus sectores financiero y automotor, entre otros. Sin embargo, ella ha generalmente declarado dichas ayudas compatibles con el Mercado Común, en su calidad de medidas de emergencia temporales adoptadas para enfrentar la crisis.

¹⁰ En el AGCS (Artículo XV) sólo se establece un mandato de iniciar negociaciones con vistas al establecimiento de disciplinas multilaterales sobre subsidios. Este tema forma parte de las negociaciones sobre servicios que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha.

¹¹ Ha habido un muy bajo nivel de cumplimiento de la obligación, también contenida en el Artículo XV del AGCS, de intercambiar información sobre todas las subvenciones relacionadas con el comercio de servicios otorgadas por los gobiernos de los países miembros de la OMC.

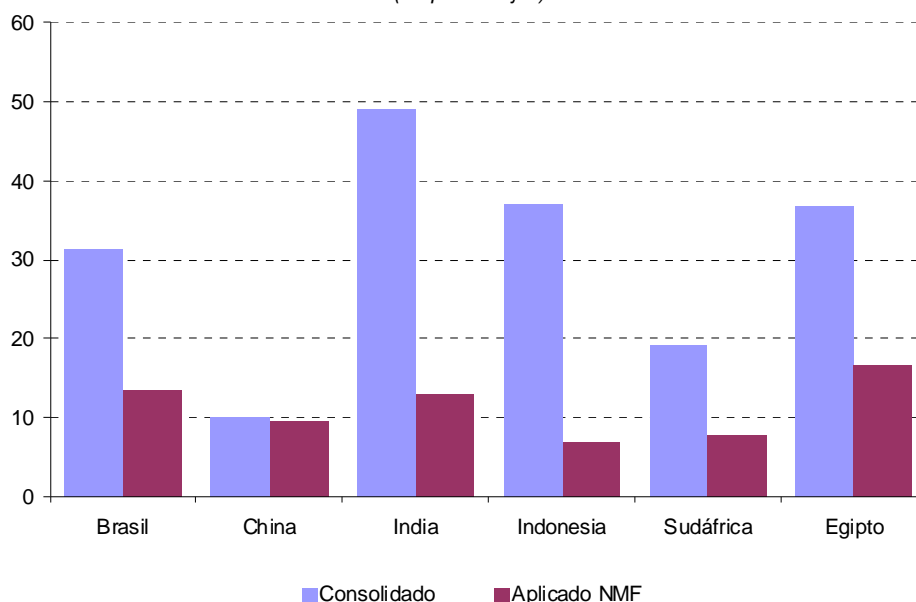
En el ámbito de la agricultura, la crisis también ha traído consigo algunas señales preocupantes. Por ejemplo, Newfarmer y Gamberoni (2009) proyectaron un aumento de 22% en los apoyos internos distorsionantes a este sector en los Estados Unidos, desde alrededor de 8.100 millones de dólares en 2008 a 9.900 millones de dólares en 2009, producto de la caída en los precios internacionales de varios productos (arroz, soya, trigo, maíz, entre otros) a partir de mediados de 2008. Esto resulta posible porque, de manera análoga a los aranceles de muchos países en desarrollo, los países industrializados han consolidado sus subsidios agrícolas en la OMC a niveles más altos que los habitualmente desembolsados. Como resultado, disponen de espacio para aumentar estos últimos en respuesta a situaciones como caídas en los precios.

También dentro del ámbito de la agricultura, la Unión Europea y Suiza reintrodujeron subsidios a la exportación de lácteos en enero de 2009, decisión que fue imitada por los Estados Unidos en mayo de 2009. Ello está en abierta contradicción con el espíritu del acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, en el sentido de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas a más tardar en 2013.

C. Alzas arancelarias

La gran mayoría de los países en desarrollo —con la notable excepción de China— ha consolidado sus aranceles en la OMC a niveles considerablemente más altos que los de sus aranceles aplicados sobre una base Nación Más Favorecida (para algunos ejemplos destacados, véase el Gráfico 3). Por lo tanto, estos países podrían aumentar sus niveles de protección arancelaria hasta los niveles consolidados, sin romper ningún compromiso multilateral. Bouet y Laborde (2008) han estimado que, en el caso extremo de que todos los países miembros de la OMC llevaran sus actuales aranceles aplicados a los niveles consolidados, el nivel promedio de protección se duplicaría, y el comercio mundial se contraería en 7,7%.

GRÁFICO 3
PAÍSES EN DESARROLLO SELECCIONADOS: VALOR PROMEDIO SIMPLE DE LOS ARANCELES CONSOLIDADO Y APLICADO NACIÓN MÁS FAVORECIDA (2008)^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras contenidas en OMC (2009d).

^a En el caso de Indonesia, el valor promedio simple del arancel aplicado Nación Más Favorecida corresponde a 2007.

Desde la irrupción de la crisis, se han producido episodios de aumentos de aranceles en diversos países, especialmente en desarrollo. Sin embargo, dichas alzas han tendido a afectar a un número limitado de productos en cada caso, y a concentrarse en un rango limitado de productos (lácteos, productos del hierro y acero, automóviles y sus partes, productos químicos y plásticos, textiles y vestuario) (OMC 2009c).

Los únicos casos de alzas arancelarias para un número importante de productos registrados desde octubre de 2008 corresponden a Bielorrusia, Rusia (ambos países no miembros de la OMC, y por lo tanto no sujetos a compromisos de consolidación), Ucrania y Ecuador. En estos tres últimos países, se trata además de alzas transitorias, las cuales han sido justificadas —en los casos de Ucrania y Ecuador— como necesarias para impedir desequilibrios mayores en sus respectivas balanzas de pagos. Cabe destacar que en el período bajo análisis también se han registrado rebajas arancelarias en varios países, destacándose por su gran magnitud la puesta en aplicación por México a partir de enero de 2009 (CEPAL 2009, Cap. II).

El uso relativamente escaso de las alzas arancelarias como respuesta a la crisis es atribuible en gran medida al fenómeno de creciente fragmentación de la producción mundial, caracterizado por altos niveles de comercio intra-industrial y cadenas globales de valor (Sprissler 2009, Evenett, Hoekman y Cattaneo 2009). Dicho proceso, mediante el cual distintas etapas de la producción de un bien final tienen lugar en distintos países, reduce los incentivos para aumentar las barreras al comercio. En efecto, una empresa o industria integrada a dichas cadenas tiene pocos incentivos para promover un aumento de aranceles u otras barreras al comercio, dado que un incremento en los costos de importación aumentaría sus propios costos de producción, haciéndola menos competitiva.

Por otra parte, la posibilidad de recurrir a alzas arancelarias como instrumento de protección se encuentra hoy bastante acotada. Salvo excepciones puntuales (generalmente en el ámbito de la agricultura), ellas no resultan factibles para los países desarrollados, ya que los aranceles aplicados de éstos suelen coincidir con los consolidados. Lo mismo ocurre, como ya se indicó, en el caso de China (y de la Provincia china de Taiwán). Si se contabilizan también las importaciones efectuadas por Singapur y la Región Administrativa Especial china de Hong Kong (que mantienen esencialmente una política de libre comercio), las de Turquía (que mantiene una unión aduanera con la UE) y las de México (que provienen en alrededor de un 75% de países con los cuales ese país tiene acuerdos de libre comercio), se tiene que —en una estimación gruesa— alrededor de un 78% de las importaciones mundiales en 2008 estarían “protegidas” de alzas arancelarias (véase Cuadro 1).

Cabe destacar que la cifra de aproximadamente un 22% del comercio mundial que podría ser afectado por alzas arancelarias, exhibida en el Cuadro 1, sobreestima el volumen de comercio potencialmente involucrado. En efecto, ella no refleja el hecho de que una fracción creciente del comercio entre países en desarrollo, y entre éstos y países industrializados, tiene lugar en el marco de acuerdos preferenciales. Estos acuerdos, al menos en el caso de los tratados de libre comercio (TLC), implican una “consolidación en cero” de los aranceles en el comercio entre sus miembros.

CUADRO 1
PRINCIPALES IMPORTADORES MUNDIALES DE BIENES, 2008
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Miles de millones de dólares	Porcentaje
Importaciones totales mundo (1)	16 127	100
Unión Europea (27) ^a	6 255,8	38,8
Estados Unidos	2 169,5	13,5
República Popular China	1 132,5	7,0
Japón	762,6	4,7
República de Corea	435,3	2,7
Canadá	418,3	2,6
Hong Kong, China	393,0	2,4
México	323,2	2,0
Singapur	319,8	2,0
La India	293,4	1,8
Federación Rusa	291,9	1,8
Provincia china de Taiwán	240,4	1,5
Turquía	202,0	1,3
Australia	200,3	1,2
Suiza	183,2	1,1
Brasil	182,4	1,1
Subtotal	13 803,6	85,6
Subtotal menos Rep. de Corea, la India, Fed. Rusa y Brasil ^b (2)	12 600,6	78,1
Resto (1) – (2)	3 526,4	21,9

Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras contenidas en OMC (2009e).

^a Incluye el comercio intra UE (27).

^b Se excluyen estos países ya que ellos disponen de un margen promedio de 5 puntos porcentuales o más para aumentar sus aranceles aplicados NMF hasta los niveles consolidados (en el caso de la Federación Rusa, al no ser miembro de la OMC, sus aranceles no están consolidados).

D. Incremento en el uso de los instrumentos de defensa comercial

Desde la irrupción de la crisis se observa un aumento en el uso de los denominados instrumentos de defensa comercial¹². En efecto, entre octubre de 2008 y septiembre de 2009 el número de nuevas investigaciones en el marco de medidas de defensa comercial fue de 144, un 36% superior a la cifra en el período de 12 meses inmediatamente precedente (véase el Gráfico 4)¹³. Los derechos antidumping representaron un 75% de estas nuevas investigaciones. Del mismo modo, entre octubre de 2008 y septiembre de 2009 se adoptaron 78 medidas definitivas de restricción de importaciones, un 24% más que en el período de octubre de 2007 a septiembre de 2008. Ello resulta consistente con la evidencia histórica, según la cual el uso de estos instrumentos aumenta en períodos recesivos (Bown, 2009).

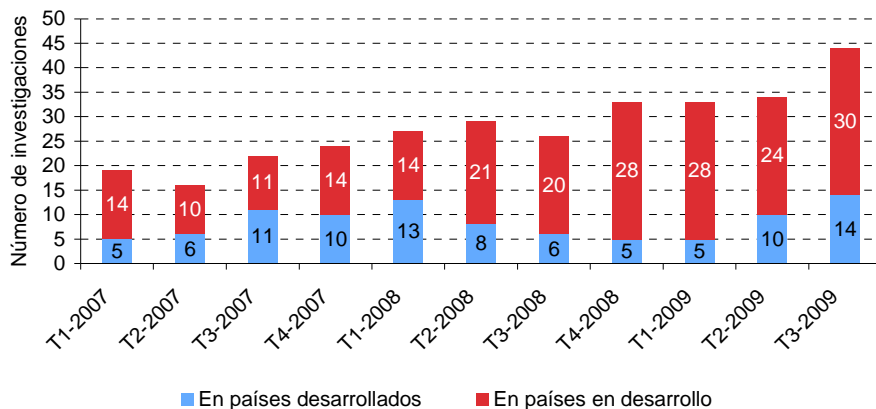
Los sectores en los que se han concentrado las medidas de defensa comercial desde la irrupción de la crisis son los productos químicos, hierro y acero y maquinaria, a los que se suman —en el caso de los países en desarrollo— los textiles y el vestuario. Cabe destacar que los productos incluidos en las investigaciones de defensa comercial iniciadas durante el período entre el primer trimestre de 2008 y el

¹² Junto con los instrumentos tradicionales (derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias globales), se incluyen aquí las salvaguardias transitorias específicas para China. La denominación oficial de éstas es “Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos” (MSTPE). Se trata de un instrumento negociado como parte de los términos de adhesión de China a la OMC, y que permite limitar las importaciones procedentes de este país si éstas causan o amenazan causar “desorganización del mercado” a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores del país importador. Su carácter específico con respecto a un país diferencia al MSTPE de las salvaguardias globales, las cuales deben ser aplicadas sobre una base Nación Más Favorecida a las importaciones procedentes de todos los orígenes. Según los términos de la adhesión de China a la OMC, la posibilidad de utilizar el MSTPE expira en diciembre de 2013.

¹³ Todas las cifras presentadas en esta sección están extraídas de Bown, Chad P. (2009) “Global Antidumping Database” (versión 5.1, octubre), [en línea] www.brandeis.edu/~cbown/global_ad/.

primer trimestre de 2009 representaron menos del 1% del valor de las importaciones totales de bienes de los principales países importadores. La excepción es la India, en que esa participación fue del 1,8% (Bown 2009a). Sin embargo, el aumento en el número de investigaciones a partir del cuarto trimestre de 2008 hace probable que se observe un aumento en el número de medidas restrictivas definitivas durante 2010. Esto, ya que las investigaciones antidumping típicamente duran entre 12 y 18 meses.

GRÁFICO 4
INICIOS DE INVESTIGACIONES DE DEFENSA COMERCIAL A NIVEL MUNDIAL
PRIMER SEMESTRE DE 2007 A TERCER TRIMESTRE DE 2009^a



Fuente: Bown, Chad P. (2009) "Global Antidumping Database" (versión 5.1, octubre), [en línea] www.brandeis.edu/~cbown/global_ad/.

(*) Incluye investigaciones antidumping, por derechos compensatorios, por salvaguardias globales y por salvaguardias transitorias específicas para China, a nivel de producto. Cuando un mismo país conduce simultáneamente investigaciones bajo dos o más instrumentos de defensa comercial para un mismo producto procedente de un mismo país, se contabiliza como una sola investigación.

Cabe destacar que entre octubre de 2008 y septiembre de 2009, un 76% de las nuevas investigaciones de defensa comercial tuvo lugar en países en desarrollo (véase Gráfico 4), liderados por la India y Argentina. Por otra parte, los datos más recientes disponibles (para el tercer trimestre de 2009) arrojan que los países en desarrollo y las economías en transición fueron los destinatarios de un 82% de las investigaciones de defensa comercial iniciadas en ese período y que requieren identificar a un país exportador, y de un 93% de las medidas definitivas de defensa comercial impuestas a países específicos¹⁴. En consecuencia, parece irse configurando un escenario en que las medidas de defensa comercial están concentrándose fuertemente en el comercio sur-sur.

Durante el tercer trimestre de 2009, China por sí sola fue la destinataria de un 38% de las investigaciones de defensa comercial iniciadas y que requieren identificar a un país exportador, y de un 41% de las medidas definitivas de defensa comercial impuestas a países específicos. Cabe destacar, sin embargo, que el fuerte uso de instrumentos de defensa comercial en contra de las importaciones chinas es una tendencia que precede a la actual crisis. Ello es reflejo de varios elementos, entre los que se cuentan la fortaleza exportadora de China en industrias en las que el uso de instrumentos de defensa comercial ha sido históricamente alto (por ejemplo, la siderúrgica y los productos químicos); el hecho de que aún no es considerada una economía de mercado por varios miembros de la OMC, lo que facilita la aplicación de derechos antidumping a sus exportaciones; y la posibilidad que existe

¹⁴ En ambos casos se excluyen del cálculo las salvaguardias globales, ya que éstas se aplican sobre una base Nación Más Favorecida.

(transitoriamente) bajo las normas multilaterales de aplicar salvaguardias específicamente a las importaciones chinas.

Quizás el caso más prominente de aplicación de medidas de defensa comercial en contra de importaciones chinas durante la crisis ha sido la imposición por parte de los Estados Unidos, en septiembre de 2009, de una salvaguardia a los neumáticos de ese origen. Esta medida, de una duración de tres años, consiste en la aplicación de un derecho adicional de 35% (el que se reduce a 30% en el segundo año y a 25% en el tercero). Ella afectaría a importaciones por un monto en torno a los 1.900 millones de dólares (aproximadamente un 0,6% de las importaciones de EE.UU. desde China).

Más allá del volumen de importaciones afectadas por la referida salvaguardia, ella ha dado lugar a una intensificación de las fricciones en la ya delicada relación comercial entre China y los Estados Unidos (véase la Sección II). Cabe aquí solo consignar los riesgos que representa una intensificación del proteccionismo en contra de las importaciones chinas, en momentos en que este país continúa siendo a gran distancia la principal “locomotora” de la economía mundial y por lo tanto un mercado esencial para las exportaciones tanto de países industrializados como en desarrollo.

E. Proteccionismo en la contratación pública

Desde la irrupción de la crisis, varios países han puesto en aplicación, anunciado o iniciado la tramitación de disposiciones en materia de contratación pública que discriminan a favor de sus proveedores nacionales. Entre ellos se cuentan los Estados Unidos, China, Australia, Rusia, Brasil, España, Francia, Ucrania y la República de Corea¹⁵. A continuación se pasa revista a algunas de las más destacadas.

La disposición discriminatoria que ha tenido una mayor visibilidad pública ha sido la ley federal de recuperación y reinversión (*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA) de los Estados Unidos. Por medio de esta ley, que entró en vigencia en febrero de 2009, se puso en aplicación el paquete de estímulo fiscal de 787.000 millones de dólares implementado por ese país ante la crisis. La ARRA contiene una cláusula “Compre Americano” (*Buy American*), la que estipula que sólo se podrán destinar los fondos aprobados por dicha ley a obras públicas en las que todo el hierro, acero y bienes manufacturados utilizados hayan sido producidos en los EE.UU.

Están exceptuados de las restricciones que impone la cláusula *Buy American* los países miembros del acuerdo plurilateral de la OMC sobre contratación pública o ACP —mayoritariamente países industrializados— y los que tienen TLC en vigor con los Estados Unidos¹⁶. Sin embargo, este esquema discrimina a los proveedores de la gran mayoría de los países en desarrollo, contándose China, India y Rusia entre los más afectados (Hufbauer y Schott 2009).

Cabe destacar asimismo que las excepciones ya señaladas sólo son aplicables plenamente a nivel federal (gobierno central), ya que a nivel sub-federal tanto el ACP como las disposiciones sobre contratación pública de los TLC sólo son vinculantes para algunos Estados y entidades. Es así como empresas canadienses han sido excluidas de diversos contratos a nivel sub-federal, pese a que Canadá es miembro del ACP y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ello ha generado cierta fricción entre ambos países e iniciativas de varias ciudades canadienses de proceder de manera similar en relación con productos estadounidenses.

Por otra parte, en mayo de 2009 las autoridades chinas impartieron, mediante la Circular N° 1361 de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, directrices en el sentido de privilegiar el uso de bienes y servicios producidos localmente en los proyectos gubernamentales de inversión, a menos que ellos no puedan ser obtenidos en China en condiciones comerciales razonables. La Circular N° 1361 no sería de naturaleza vinculante, y reiteraría políticas de preferencia nacional existentes en la ley

¹⁵ Véase [en línea] <http://www.globaltradealert.org>.

¹⁶ En América Latina y el Caribe: Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Colombia y Panamá tienen TLC suscritos con los EE.UU. que aún no han sido ratificados por el Congreso de ese país.

china sobre contratación pública vigente desde 2003. Sin embargo, su aparición es un hecho relevante, dado que debiera afectar directamente la manera en que se gaste una parte sustancial del paquete de estímulo económico de 4 billones de Rembinbi (586.000 millones de dólares) anunciado por China en noviembre de 2008. China, a diferencia de Estados Unidos y al igual que la gran mayoría de los países en desarrollo, no es parte del ACP, aunque se encuentra negociando su adhesión al mismo bajo sus compromisos de adhesión a la OMC.

En Australia, el gobierno del Estado de Nueva Gales del Sur incluyó en su presupuesto para el período 2009-2010 la política denominada “Trabajos locales primero” (*Local Jobs First*). Bajo ésta se exigirá a las agencias y empresas públicas de ese Estado otorgar una preferencia del 20% en el precio a los productos fabricados en Australia en sus procesos de contratación pública. En el caso de aquellos países que han suscrito TLC con Australia, la preferencia se aplica si las beneficiarias son empresas australianas con 500 empleados o menos¹⁷. Al igual que China, Australia no es miembro del ACP.

Medidas como las arriba descritas, que involucran entre otras a la primera y tercera economías mundiales, resultan especialmente preocupantes dada la significancia económica de la contratación pública. Ella representa típicamente entre un 15% y un 20% del producto interno bruto en los países de la OCDE (OMC 2009c). Esta participación probablemente se ha visto elevada desde la irrupción de la crisis, debido al mayor rol que ha asumido el Estado como actor económico, incluyendo como demandante de bienes y servicios. De hecho, los paquetes de estímulo puestos en aplicación por EE.UU. y China son el primero y segundo, respectivamente, a nivel mundial en términos absolutos.

Las disposiciones discriminatorias en la contratación pública plantean riesgos considerables de ineficiencia e incluso de corrupción. Ellas castigan asimismo de manera particular a aquellas empresas que participan en cadenas globales de valor (al adquirir insumos o bienes intermedios importados), penalizando así a la forma prevalente de organización de la producción en el mundo y promoviendo la “repatriación” de procesos productivos (Evenett 2009). La inexistencia de disciplinas multilaterales en este ámbito, así como el insuficiente alcance de los compromisos plurilaterales existentes, constituye pues un importante vacío que parece preciso subsanar (véase Sección IV).

F. El proteccionismo en el mercado laboral

Otra manifestación del clima de mayor nacionalismo económico que se ha generado tras la irrupción de la crisis ha sido la imposición por parte de varios gobiernos de medidas restrictivas en materia de contratación de trabajadores extranjeros, incluyendo en el ámbito migratorio. Si bien algunos países en desarrollo han adoptado medidas de este tipo (por ejemplo la República de Corea, Malasia y Kazajstán), la mayoría de las mismas se ha producido en países industrializados como los Estados Unidos, España, Italia, el Reino Unido y Nueva Zelanda.

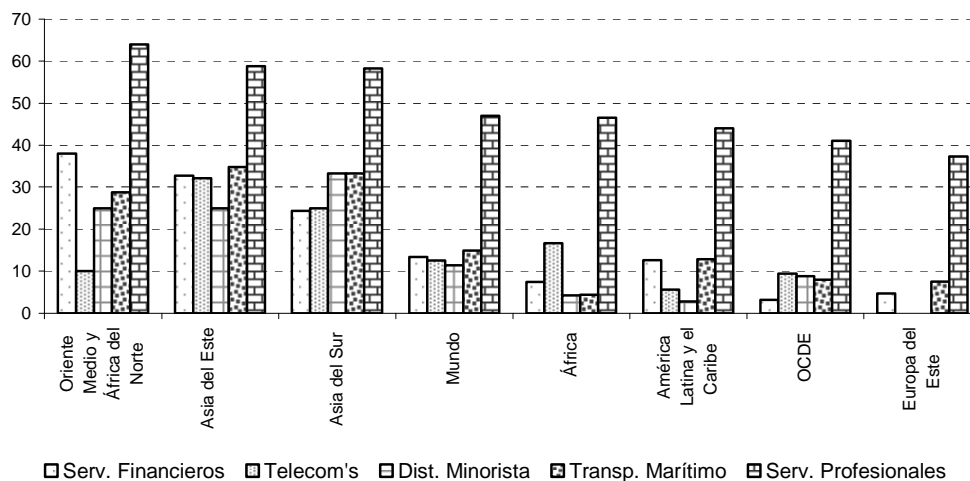
Según la OMC (2009c), las mayores restricciones migratorias no han estado generalmente acompañadas hasta ahora de mayores barreras al desplazamiento temporal de personas que se trasladan de un país a otro para prestar servicios (el denominado “Modo 4” en la taxonomía establecida en el AGCS)¹⁸. Esto es probablemente atribuible a la mayor cuantía de los flujos migratorios con respecto a los de prestadores temporales de servicios, y a la mayor incidencia de mano de obra de baja calificación entre los migrantes. Por el contrario, entre los prestadores temporales de servicios se encuentra una mayor presencia de profesionales altamente calificados, incluyendo a personal que se traslada de país al interior de una misma empresa. Cabe consignar en todo caso que el comercio de servicios profesionales, para el cual el Modo 4 es una modalidad fundamental de suministro, enfrenta elevadas barreras en todo el mundo, las cuales preceden a la actual crisis (véase el Gráfico 5).

¹⁷ Véase [en línea] http://www.budget.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/14374/NSW_jobs_first_NSW_Budget_2009-10.pdf.

¹⁸ Conocido oficialmente como “presencia de personas físicas”, consiste en el desplazamiento de personas de un Miembro de la OMC al territorio de otro Miembro para prestar un servicio (por ejemplo, médicos o profesores). Los otros tres modos de suministro son el transfronterizo, el que se hace a través del consumo en el extranjero y el que se hace a través del establecimiento de una presencia comercial en el país consumidor (normalmente asociado a la inversión extranjera).

Por otra parte, la propia OMC ha constatado recientemente que se comienza a observar en diversos países un endurecimiento de las condiciones de acceso a sus mercados bajo el Modo 4, por ejemplo a través de criterios más exigentes y mayores controles (OMC 2009c). Por ejemplo, en Estados Unidos, la “*Employ American Workers Act*”, que forma parte del paquete de estímulo, introdujo condiciones más estrictas para las empresas que reciban ayuda del gobierno y quieran contratar a extranjeros no inmigrantes en el marco del programa de visa H1-B. Éste es aplicable a "ocupaciones especiales" como programadores, administradores de bases de datos, diseñadores de páginas web, ingenieros, analistas financieros, doctores, científicos, arquitectos y abogados.

GRÁFICO 5
ÍNDICE DE RESTRICCIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN
AL COMERCIO DE SERVICIOS POR SECTOR
(0=completamente abierto; 100=completamente cerrado)



Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras contenidas en Gootiiz y A. Mattoo (2009).

La posibilidad de mejorar las condiciones de acceso de los prestadores de servicios de países en desarrollo a los países industrializados bajo el Modo 4 forma parte de las negociaciones sobre servicios en curso en el marco de la Ronda de Doha. Sin embargo, hasta ahora el nivel de las ofertas presentadas por los miembros de la OMC en este ámbito ha sido insatisfactorio. Es probable que esta tendencia se mantenga o aún acentúe en la medida en que la recuperación económica se caracterice por una persistencia de altos niveles de desempleo en los países industrializados.

II. La amenaza del proteccionismo verde

En los últimos años, el tema de la sustentabilidad ambiental de las actividades económicas, incluido el comercio, ha adquirido un lugar central en los debates internacionales, particularmente en lo relativo al cambio climático. En este contexto, existe preocupación ante la posibilidad de que algunos países —especialmente los industrializados— utilicen barreras comerciales contra las exportaciones de los países en desarrollo, esgrimiendo argumentos relacionados con el combate a este fenómeno.

A nivel multilateral, el tema del cambio climático se está tratando en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Las negociaciones en el marco de la CMNUCC tienen por fin definir un nuevo régimen de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) después de 2012, año en que expira el primer período de implementación del Protocolo de Kioto de 1997. Éste sólo contiene compromisos vinculantes de reducción para los países industrializados (los denominados países del Anexo 1), y el principal emisor entre ellos —los Estados Unidos— no lo ha ratificado.

Cabría esperar que un nuevo instrumento post Kioto, junto con establecer compromisos vinculantes de reducción más ambiciosos para los actuales países del Anexo 1, ampliara el ámbito de los mismos a los Estados Unidos. Asimismo, debería reflejar esfuerzos en esa dirección por parte de las principales economías en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. En efecto, se prevé que entre 2005 y 2030, el volumen de emisiones de GEI de los países de la OCDE aumentaría a una tasa media

anual de 0,5%, mientras el de los países en desarrollo lo haría en 2,5% al año (OMC/PNUMA 2009). Sin embargo, las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo en torno a sus esfuerzos relativos de reducción de emisiones (y al financiamiento requerido por los países en desarrollo para tal fin) impidieron alcanzar un acuerdo multilateral en la decimoquinta Conferencia de las Partes de la CMNUCC, celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.

En paralelo con el proceso multilateral en la CMNUCC, existen varias iniciativas nacionales sobre cambio climático actualmente en discusión, especialmente en países industrializados, que podrían tener un impacto negativo sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Dichas iniciativas suelen pertenecer a tres categorías. La primera se refiere a las “medidas de ajuste en frontera”, consistentes básicamente en impuestos a las importaciones de acuerdo con ciertos criterios. Entre éstos pueden contarse la “huella de carbono”¹⁹ de un producto, o incluso el hecho de que el país exportador no esté sujeto a compromisos de reducción equivalentes a los efectuados por el país importador.

La segunda categoría de iniciativas se refiere a las subvenciones gubernamentales para fomentar la adaptación de determinados sectores productivos a patrones de producción menos intensivos en carbono. La tercera categoría incluye a las normas técnicas que regulan los insumos y procesos de producción permitidos y prohibidos, y a los regímenes de etiquetado que requieren la entrega de información sobre la eficiencia energética o la huella de carbono asociada a un determinado producto. De estas tres categorías, la primera es la que presenta un potencial más evidente para afectar los flujos de comercio.

Un ejemplo especialmente preocupante de las medidas pertenecientes a la primera categoría es el proyecto de ley sobre cambio climático (la *American Clean Energy and Security Act of 2009*) aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en junio de 2009. Éste incluye medidas para compensar la eventual pérdida de competitividad de las empresas estadounidenses ocasionada por la necesidad de cumplir con los objetivos definidos en el mismo proyecto (alcanzar en el año 2050 un nivel de emisiones de GEI no superior a 17% del nivel en 2005). Para este fin, se impondría a partir de 2020 un impuesto en frontera a las mercancías producidas en países que no hubieran adoptado compromisos de reducción de emisiones en el marco de un acuerdo internacional sobre esta materia, o que no hubieran adoptado autónomamente compromisos de reducción equivalentes a los de los Estados Unidos. Con ello se buscaría disuadir (o castigar) el supuesto *free riding* de los países en desarrollo en este ámbito.

El impuesto arriba descrito ha generado un intenso debate sobre su compatibilidad con las reglas de la OMC, incluso en los propios Estados Unidos²⁰. Asimismo, resulta preocupante la noción de que dicho país se sitúe unilateralmente como el estándar que otros países (especialmente en desarrollo) debieran equiparar en sus esfuerzos de reducción de emisiones. De ser aprobado en su forma actual, el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes podría repercutir fuertemente tanto en el volumen como en la rentabilidad de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia ese país. En la actualidad el Senado se encuentra desarrollando su propio proyecto de ley sobre cambio climático, tras lo cual se iniciará un proceso conducente a conciliar las dos versiones para llegar al texto definitivo de la ley. Los países de la región debieran seguir con gran atención este debate.

En una línea similar, la ley francesa No 2009-967, del 3 de agosto de 2009, sobre la programación relativa a la puesta en marcha del proyecto Grenelle del medio ambiente, establece en su artículo 2.II que “*Francia apoyará la puesta en marcha de un mecanismo de ajuste en frontera para las importaciones provenientes de países que se nieguen a contribuir en razón de sus responsabilidades y capacidades respectivas al esfuerzo mundial de reducción de emisiones de GEI después de 2012*” (Hoppstock et al. 2009). Sin embargo, en la ley no se señala quién determinará, ni de qué manera, cuáles son las responsabilidades y capacidades de cada país en materia de reducción de emisiones,

¹⁹ La huella de carbono corresponde al total de las emisiones de GEI que genera la elaboración y transporte de un determinado producto a su mercado de destino.

²⁰ Tras la aprobación del proyecto de ley por la Cámara de Representantes, el propio Presidente Obama expresó públicamente dudas sobre la conveniencia de medidas comerciales unilaterales como las incluidas en éste (Van Grastek 2009).

abriéndose así un espacio de discrecionalidad que podría ser fácilmente abusado con fines proteccionistas.

En cuanto a la segunda categoría de iniciativas, los países industrializados han destinado cuantiosos fondos en el marco de sus programas de estímulo económico a apoyar la adaptación de diversos sectores a nuevos patrones de producción menos intensivos en carbono (véase el Recuadro 1).

RECUADRO 1

ALGUNOS PROGRAMAS Y PROPUESTAS RECIENTES DE RECONVERSIÓN AMBIENTAL EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Estados Unidos

La American Clean Energy and Security Act of 2009 (CESA), aprobada por la Cámara de Representantes en junio de 2009, contempla el otorgamiento gratuito de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a empresas ubicadas en los Estados Unidos y que pertenecen a industrias intensivas en el uso de energía y con alta exposición al comercio exterior. Este es el caso, por ejemplo, de las industrias del aluminio, cemento, celulosa y papel, hierro, acero y los productos químicos. La compensación a estas industrias por sus mayores costos de producción continuaría de manera decreciente hasta el año 2035.

Por otra parte, la CESA contiene varias disposiciones orientadas a la entrega de asistencia financiera gubernamental al desarrollo de vehículos eléctricos y en general de vehículos "limpios".

Alemania

Préstamos a tasas subsidiadas a empresas que inviertan en la producción de "productos verdes".

Canadá

Financiamiento gubernamental de 1.000 millones de dólares canadienses (930 millones de dólares de los Estados Unidos) para productores de celulosa y papel que inviertan en mejorar su eficiencia energética y desempeño ambiental.

Francia

Préstamos a tasas subsidiadas a empresas que inviertan en la producción de "productos verdes".

Reino Unido

Ayuda temporal para la producción de "productos verdes": Este programa, notificado a la Comisión Europea en febrero de 2009, consiste en el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas para la producción de "productos verdes". El subsidio dura como máximo dos años a partir del otorgamiento del crédito. Todo tipo de empresa establecida en el Reino Unido es elegible, sin distinción de tamaño.

Fuente: OMC (2009c), Anexo 2, Pew Center on Global Climate Change (2009) y Global Trade Alert [en línea] <http://www.globaltradealert.org>.

En relación con la tercera categoría de iniciativas, existe una variedad de propuestas actualmente en discusión en los Estados Unidos y la Unión Europea, tendientes a promover esquemas de etiquetado basados en la huella de carbono. Cabe destacar que estos requerimientos no siempre son impuestos por los gobiernos, sino también por las propias empresas comercializadoras, como reflejo de una creciente conciencia ambiental entre los consumidores (véase el Recuadro 2).

RECUADRO 2
ALGUNAS PROPUESTAS DE ESQUEMAS DE ETIQUETADO BASADOS EN LA HUELLA DE CARBONO EN ESTADOS UNIDOS, FRANCIA Y EL REINO UNIDO

Reino Unido

- La cadena de supermercados Marks and Spencer ha asumido el compromiso de comprar en la medida de lo posible alimentos producidos en el Reino Unido e Irlanda y de incentivar a sus proveedores a reducir su huella de carbono.
- La cadena de supermercados TESCO anunció en enero de 2008 una serie de medidas orientadas al combate del cambio climático. Entre ellas se cuentan:
- La búsqueda de una medida “universalmente aceptada y comúnmente entendida” de la huella de carbono de los productos que comercializa, con el fin de etiquetarlos en función de dicha variable y así permitir a sus clientes comparar.
- Se buscará reducir la proporción de productos transportados por vía aérea a menos de 1% de los productos comercializados, y se les insertará una etiqueta con el símbolo de un avión para que sean identificables por los clientes.

Francia

La ley No 2009-967, del 3 de agosto de 2009, establece en su artículo 2.II que las medidas nacionales tienen como objetivo integrar el costo de las emisiones de GEI en la determinación del precio de los bienes y servicios. Como una de las formas de lograrlo, se incluye la mejora de la información al consumidor sobre el costo ecológico de éstos.

Estados Unidos

La cadena de supermercados Walmart anunció en octubre de 2008 diseñó el programa “Global Sustainable Sourcing Initiative”, por el que se da preferencia a los proveedores que reduzcan sus emisiones.

Fuente: Hoppstock et al. (2009) y [en línea] www.tesco.com/climatechange/ y <http://walmartstores.com/FactsNews/NewsRoom/8696.aspx>.

Como se desprende de su propia descripción, existe un riesgo de que algunas de las iniciativas mencionadas y otras que puedan surgir adopten un carácter proteccionista. En efecto, muchas de ellas buscan explícitamente compensar las eventuales desventajas competitivas que enfrentarían ciertos sectores productivos en los países industrializados frente a sus competidores en países en desarrollo que actualmente no están sujetos a compromisos vinculantes de reducción de emisiones. Esta situación podría generar a corto plazo una doble desventaja competitiva para los exportadores de los países en desarrollo. Éstos por un lado enfrentarían nuevas barreras en varios de sus principales mercados, y por otro no tendrían acceso a ayudas públicas para su reconversión productiva comparables a las otorgadas a sus productores por los gobiernos de los países industrializados.

La situación arriba expuesta pone de relieve la urgencia de alcanzar un acuerdo en el marco de la CMNUCC. En palabras del Director General de la OMC, Pascal Lamy, dicho acuerdo “*sería el instrumento internacional más idóneo para orientar a otros instrumentos, como los de la OMC, y a todos los agentes económicos, sobre cómo deben internacionalizarse las externalidades ambientales negativas*” (Lamy 2008). En ausencia de un nuevo marco multilateral que refleje de mejor manera que el actual la contribución de las distintas economías al cambio climático, aumenta el riesgo de que los países industrializados recurran a medidas comerciales unilaterales. Éstas no sólo encierran riesgos proteccionistas, sino que además debilitan los esfuerzos de cooperación internacional que son imprescindibles para atacar efectivamente el cambio climático. Lamentablemente, los modestos resultados alcanzados en Copenhague hacen más probable este escenario.

III. Algunas observaciones e implicancias para el sistema multilateral de comercio

A. El proteccionismo genera réplicas

Del recuento aquí presentado se desprende que varios tipos de medidas proteccionistas adoptadas inicialmente por un país han terminado siendo replicadas por otros. Casos claros son los subsidios al sector automotor (a partir de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos en apoyo de General Motors y Chrysler) y a la exportación de lácteos (desde la reintroducción de los mismos por la UE), así como las prácticas discriminatorias de contratación pública (a partir de la entrada en vigor de la cláusula *Buy American* en el paquete de estímulo económico en los Estados Unidos). Una dinámica similar probablemente ha operado en materia de apoyos al sector de los servicios financieros, de las restricciones a la contratación de trabajadores extranjeros, y del denominado proteccionismo verde.

Una variante de este patrón es la aplicación de medidas de retaliación por parte de aquellos países cuyos intereses se ven afectados por medidas proteccionistas. Este pareciera ser el caso entre Estados Unidos y China desde que el primero impusiera una salvaguardia a los neumáticos provenientes de China en septiembre de 2009. A los pocos días ésta anunció el inicio de investigaciones por dumping y subsidios a las importaciones de autopartes y carne de pollo provenientes de EE.UU., junto con solicitarle consultas sobre la salvaguardia a los neumáticos, en

el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Desde entonces, se aprecia un aumento de las fricciones comerciales entre ambos países. Esta dinámica es inquietante, no sólo por sus implicancias comerciales, sino también porque puede contaminar la relación entre ambas potencias en otros ámbitos, como el financiero (EE.UU. es el principal deudor mundial y China su principal acreedor), y la cooperación para abordar el cambio climático.

B. Las reglas multilaterales tienen importancia para contener el proteccionismo

La importancia de las reglas multilaterales puede constatarse en dos niveles. En primer término, algunos de los países que han exhibido un peor comportamiento durante la crisis en materia de restricciones al comercio no son miembros de la OMC y por lo tanto no están obligados por sus disciplinas. Este es el caso particularmente de Rusia y en menor medida de Bielorrusia y Argelia (Comisión Europea 2009, Evenett 2009b).

En un segundo nivel, y ya en el ámbito de la gran mayoría de los países que son miembros de la OMC, se observa que desde la irrupción de la crisis se han dado relativamente pocos casos de medidas abiertamente inconsistentes con los acuerdos de esa organización (o con los compromisos individuales pactados por los distintos países en ella). Ello demuestra la importancia de contar con un marco multilateral de “reglas del juego” comúnmente aceptadas, el cual se ve reforzado por la existencia de un sistema vinculante de solución de diferencias. Al mismo tiempo, y como ya se indicó, gran parte de las medidas restrictivas se han dado en áreas no sujetas —o sujetas de manera incompleta— a disciplinas multilaterales (Evenett, Hoekman y Cattaneo 2009).

Cabe destacar, sin embargo, que tanto los resguardos multilaterales como los derivados de acuerdos preferenciales son insuficientes si las disciplinas relevantes no son plenamente aplicables a nivel subnacional, especialmente en el caso de los países de sistema federal. Un ejemplo claro es el de la cláusula *Buy American* del paquete de reactivación económica en los Estados Unidos, en que los resguardos incluidos en la propia ley para prevenir el incumplimiento de acuerdos internacionales en la práctica han resultado inoperantes al nivel sub-federal. Vacíos de este tipo son también potencialmente relevantes en materias como el otorgamiento de subvenciones, la regulación de los servicios y en general en una amplia gama de temas regulatorios.

C. Se observa una creciente sofisticación y opacidad de las medidas restrictivas del comercio

En muchos casos, las medidas restrictivas adoptadas no son abiertamente contrarias a compromisos internacionales (sean multilaterales o en acuerdos preferenciales), sino que su implementación es la que genera los espacios de discriminación y abuso proteccionista, al estar abierta a la discrecionalidad de las autoridades encargadas de llevarlas a la práctica²¹. Además del caso ya mencionado de la discriminación en la contratación pública, similares riesgos existen en ámbitos como la conducción de investigaciones de defensa comercial, el otorgamiento de ayudas estatales y la determinación de los requisitos que un proveedor extranjero debe satisfacer para prestar servicios bajo la modalidad de entrada temporal.

²¹ Baldwin y Evenett (2009) denominan este fenómeno “proteccionismo turbio” (“murky protectionism”).

D. La crisis ha puesto de relieve la importancia del rol de monitoreo de las políticas nacionales con impacto sobre el comercio

Esta labor, que la OMC ha llevado a cabo de manera regular desde la irrupción de la crisis²², es especialmente valiosa porque implica diseminar información costosa de reunir, especialmente para los países más pequeños. Ello ha permitido inyectar mayor transparencia al sistema y (probablemente) desincentivar en alguna medida un mayor proteccionismo, por la vía del escrutinio público de las medidas adoptadas o anunciadas en los distintos países. Es esperable —y deseable— que este rol se incremente en el futuro, dada la constante expansión del ámbito de la política comercial. Esto requerirá que los propios miembros de la OMC mejoren sus niveles de cumplimiento con las diversas obligaciones de notificación, que en algunos casos son muy bajos²³. Si esto no ocurre, la Secretaría de la OMC debiera continuar recurriendo a fuentes alternativas, como lo ha hecho en los meses recientes al monitorear las respuestas a la crisis.

E. El aumento de las medidas restrictivas del comercio durante la crisis ha llevado a una revaloración de la importancia de concluir pronto la Ronda de Doha

Esta visión es especialmente prevalente en círculos académicos y de los organismos económicos internacionales²⁴. En términos simples, la lógica es que “en tiempos de crisis, no retroceder es avanzar”. En efecto, un acuerdo en Doha permitiría a lo menos “amarrar” los actuales niveles de apertura, reduciendo significativamente los espacios que hoy existen para aumentar aranceles (especialmente en los países en desarrollo) y subsidios agrícolas (en los países industrializados). Asimismo, permitiría al menos acercarse al statu quo regulatorio en el ámbito de los servicios, si bien estudios recientes muestran que ése no es el caso con las ofertas presentadas hasta la fecha (véase Gráfico 6). Por otra parte, el paquete actualmente sobre la mesa en acceso a mercado agrícola e industrial en el marco de la Ronda de Doha sería equivalente a un paquete de estímulo para la economía mundial superior a los 150.000 millones de dólares anuales (OMC 2009b).

Los líderes de las principales economías parecen compartir la urgencia de concluir Doha, al menos a nivel del discurso público. Así ha quedado reflejado en numerosos llamados a finalizar las negociaciones en 2010²⁵. Sin embargo, a la fecha estas manifestaciones políticas de alto nivel no se han reflejado en una flexibilización de posiciones en la mesa de negociación. Este es especialmente el caso de los Estados Unidos. Sus negociadores sostienen que los potenciales beneficios actualmente sobre la mesa en acceso a mercado para los exportadores estadounidenses son inciertos y no justifican el alto costo económico y político que ese país asumiría al reducir sus subsidios agrícolas y sus aranceles en sectores industriales sensibles (por ejemplo, textiles y vestuario). Estados Unidos ha expresado que, para solucionar este “desbalance”, una condición indispensable es que los “países en desarrollo avanzados” (en particular Brasil, China e India) asuman mayores compromisos de apertura en agricultura, productos industriales y servicios. Estas demandas son resistidas por dichos países, los cuales argumentan que ellas van más allá de lo ya acordado.

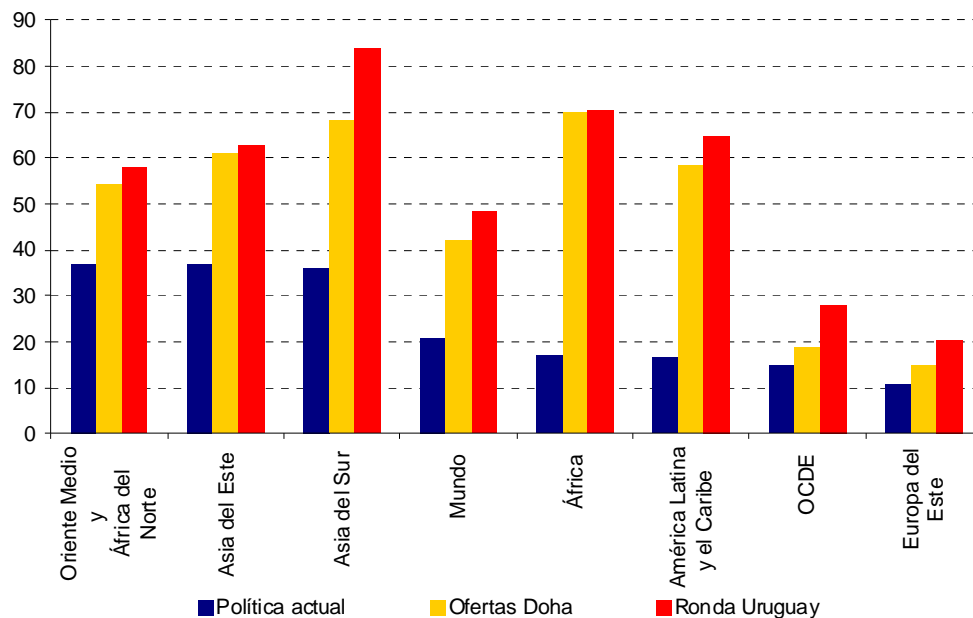
²² Véanse OMC (2009a, 2009b y 2009c). Otras instituciones internacionales han monitoreado también la evolución de las políticas comerciales durante la crisis. Entre ellas se cuentan la UNCTAD, el Banco Mundial y la OCDE, así como el proyecto Global Trade Alert, mencionado al comienzo de este artículo.

²³ Un claro ejemplo es los Estados Unidos, cuya última notificación de apoyo interno distorsionante a la agricultura data de 2005. Teniendo en cuenta que un objetivo central de las negociaciones en curso sobre agricultura es disciplinar y reducir los subsidios distorsionantes otorgados por ese país, esta falta de notificación equivale en cierta medida a hacer negociar a los demás países “en la oscuridad”.

²⁴ Véase Bouet y Laborde (2008), Gamberoni y Newfarmer (2009), Baldwin y Evenett (2008 y 2009), Evenett, Hoekman y Cattaneo (2009), Hoekman, Martín y Mattoo (2009) y Harbinson (2009).

²⁵ Este lenguaje figura en las declaraciones de los líderes del G20 (Pittsburgh, EE.UU., septiembre de 2009) y del APEC (Singapur, noviembre de 2009).

GRÁFICO 6
ÍNDICE DE RESTRICCIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN AL COMERCIO DE SERVICIOS
(0 = completamente abierto; 100 = completamente cerrado)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Gootiiz y Mattoo (2009).

F. Junto con contener el proteccionismo, un acuerdo en Doha permitiría generar nuevas reglas en áreas de importancia sistémica, incluyendo el desafío del regionalismo

Entre los temas de importancia sistémica sobre los cuales actualmente se están negociando nuevas reglas, se cuentan los subsidios pesqueros, la facilitación del comercio, y —a un nivel aún incipiente— la relación entre los acuerdos de la OMC y los acuerdos multilaterales ambientales, tales como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. En esta misma línea, las actuales negociaciones orientadas a liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales podrían facilitar un mayor uso de tecnologías limpias, contribuyendo a una reconversión productiva menos intensiva en carbono y apoyando los acuerdos que puedan alcanzarse en el marco de la CMUNCC.

Otro tema de implicancias sistémicas actualmente bajo negociación en el marco de la Ronda de Doha es el de los acuerdos regionales. El mandato aquí es aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos de la OMC con respecto a este tipo de acuerdos. Se trata de un tema de la mayor importancia: el sistema multilateral de comercio estructurado en torno al principio de no discriminación se ve enfrentado hoy con el desafío creciente del regionalismo. A mediados de noviembre de 2009, la OMC registraba 206 acuerdos comerciales regionales vigentes, y 33 más firmados o en negociación²⁶. Todos los miembros de la OMC (excepto Mongolia) forman parte por lo menos de uno de dichos acuerdos. Cabe destacar que éstos son suscritos tanto entre países miembros de una misma región, como —de manera creciente— entre países de distintas regiones.

²⁶ Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR). Véase [en línea] <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (consultada el 18 de noviembre de 2009).

Los acuerdos preferenciales constituyen una categoría muy diversa, en términos de su cobertura temática, nivel de ambición, membresía, etc. Ella incluye desde TLC que apuntan a la liberalización de todo el comercio de bienes y —generalmente en menor medida— de servicios, así como con disciplinas que suelen ser “OMC plus”, hasta acuerdos mucho más modestos y que en ocasiones sólo apuntan a la concesión de márgenes de preferencia arancelaria (no a la eliminación de aranceles) para un número limitado de productos.

El creciente interés de los gobiernos y sectores empresariales en todo el mundo por negociar acuerdos preferenciales es comprensible, dada la necesidad de mejorar su inserción en la economía mundial y la gran lentitud (y frecuentemente, la percepción de estancamiento) de las negociaciones multilaterales. En efecto, dichos acuerdos entregan beneficios de diverso tipo a sus miembros, entre los cuales la obtención de mejores condiciones de acceso a mercado para sus exportaciones de bienes es el más obvio pero no necesariamente el único o incluso el principal.

Más allá de sus beneficios, la proliferación de acuerdos preferenciales en las últimas dos décadas ha necesariamente implicado una constante erosión de las disciplinas multilaterales, a través de la superposición de regímenes normativos, de origen y de desgravación arancelaria. Esto complica la operación de las cadenas globales de valor, en torno a las cuales se estructura crecientemente el comercio mundial. La tendencia que se observa en años recientes a la negociación de acuerdos principalmente bilaterales²⁷ hace más complicados (pero a la vez más necesarios) los esfuerzos de convergencia entre éstos. Ello puede hacerse, por ejemplo, a través de iniciativas que apunten a subsumir varios acuerdos en un número menor de espacios económicos más amplios o a permitir la acumulación de origen entre los miembros de varios acuerdos²⁸. Una desventaja adicional de los acuerdos bilaterales, especialmente los del tipo Norte-Sur, es que en ellos se hacen más patentes las asimetrías de poder entre los participantes, con resultados que a veces no son los óptimos para los países en desarrollo.

Por otra parte, es razonable suponer que, dada la sofisticación requerida para comprender y aprovechar los regímenes de origen y arancelarios asociados a los distintos acuerdos preferenciales, son principalmente las empresas de mayor tamaño las que se benefician de éstos (Wolf 2009). Al respecto, encuestas aplicadas entre 2007 y 2008 a 609 empresas de cinco países de Asia Oriental²⁹, región donde la proliferación de acuerdos regionales en años recientes ha sido particularmente marcada, arrojaron que en promedio sólo un 22% de ellas había aprovechado las preferencias arancelarias negociadas a través de dichos acuerdos. Esta cifra aumenta a 44% cuando se pregunta a las empresas si tienen la intención de usar esas preferencias en el futuro (Kawai y Wignaraja 2009). Estas bajas tasas responden probablemente en buena medida al hecho de que el comercio intra-asiático, que es principalmente intra-industrial, se caracteriza por aranceles relativamente bajos para ese tipo de productos. En consecuencia, para muchas empresas puede resultar más expedito pagar el arancel general (Nación Más Favorecida) y no tener que preocuparse de cumplir con la regla de origen para acceder a la preferencia.

Es previsible que la proliferación de acuerdos preferenciales continúe en los próximos años, independientemente de lo que ocurra a nivel multilateral. Sin embargo, un acuerdo en Doha podría atenuar el ritmo de dicha proliferación, o al menos inducir un mayor alineamiento del contenido de los futuros acuerdos preferenciales con las reglas multilaterales.

G. En un horizonte post-Doha, el “libro de reglas” de la OMC parece desactualizado

La Ronda Uruguay fue concluida hace ya quince años, y su agenda fue definida hace casi un cuarto de siglo. En este intervalo, varias transformaciones mayores han tenido lugar en la economía mundial. Entre éstas se cuentan la incorporación efectiva de cerca del 40% de la población mundial (China,

²⁷ Por ejemplo, 23 de los 25 acuerdos regionales notificados a la OMC entre octubre de 2008 y octubre de 2009 son bilaterales. Fuente: Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR).

²⁸ Esteveordal y Suominen (2009), junto con abordar el “por qué” de la proliferación de acuerdos preferenciales en el contexto americano, exploran alternativas para promover la convergencia entre éstos.

²⁹ Los países son la República de Corea, Japón, Filipinas, Singapur y Tailandia.

India, Rusia) a los circuitos internacionales de comercio e inversión, un notable proceso de cambio tecnológico, la aparición de nuevos modelos e incluso actividades de negocios, particularmente en el ámbito de los servicios³⁰, la consolidación de la tendencia hacia la fragmentación de los procesos productivos a través de las cadenas globales de valor, y el surgimiento de nuevos desafíos como el cambio climático, la proliferación de los acuerdos regionales, y la ascendencia de los principales países en desarrollo (particularmente los denominados BRICs) como actores relevantes. Estas nuevas realidades demandan una revisión y probable actualización de las reglas heredadas de la Ronda Uruguay. En la Sección IV se aborda este tema en mayor detalle.

H. La OMC requiere ajustes institucionales que le permitan responder más ágilmente a las realidades cambiantes del comercio mundial

Estos ajustes dicen relación con sus roles de foro de negociación, instancia de solución de diferencias, y en general con su mecanismo de toma de decisiones. A continuación se esbozan algunas ideas en este sentido.

En el ámbito de las negociaciones, es imposible desconocer la frustrante experiencia de la Ronda de Doha. Ésta lleva ya ocho años de negociaciones (diez, si se cuenta desde el primer intento de lanzar la denominada “Ronda del Milenio” en la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999), sin que se vislumbre su término. Dado lo rápido que cambian las realidades del comercio hoy en día, y que una vez lanzada una ronda hay escaso margen para modificar su agenda, claramente se trata de una modalidad ineficiente de negociación. Por lo demás, en la medida en que una negociación de esta magnitud se prolonga por varios años, su desarrollo queda sujeto periódicamente al calendario político interno de sus principales actores.

La experiencia de Doha ha llevado a algunos observadores a proponer que, tras su eventual conclusión, se abandone el mecanismo de rondas multilaterales con agenda amplia, reemplazándolas por ejercicios más acotados y cuya agenda responda claramente a un interés común de la membresía (Wolf 2009). En una línea similar, Harbinson (2009) argumenta a favor de un proceso de negociación continua tema por tema, con un enfoque incremental, en vez de grandes ejercicios de negociación espaciados en el tiempo, que han demostrado ser crecientemente difíciles tanto de lanzar como de concluir.

A la luz de todo lo anterior, cabría reevaluar la conveniencia de conducir futuros ejercicios de negociación en la OMC bajo la lógica del “todo único”, aplicada en la Ronda Uruguay y en la actual Ronda de Doha. Ella consiste en la noción de que todos los elementos de una negociación, por diversos que sean, constituyen un único “paquete” que debe ser aceptado íntegramente por todos los participantes. El argumento tradicional en defensa del todo único (que aumenta las probabilidades de que cada participante encuentre una configuración de resultados que le sea globalmente aceptable, aunque tenga “pérdidas” en áreas específicas) tiene cierto mérito conceptual. Sin embargo, la evidencia de Doha muestra que negociaciones sobre reglas de importancia sistémica (como por ejemplo las relativas a subsidios pesqueros o acuerdos regionales) y/o en torno a las cuales existe un alto grado de acuerdo (facilitación del comercio) se han visto en definitiva “capturadas” por la falta de avances en temas arancelarios, en los cuales prima una lógica esencialmente mercantilista.

Dadas las enormes dificultades asociadas a alcanzar resultados en cualquier área que sean aceptables para los más de 150 miembros de la OMC, parece pertinente la propuesta de Harbinson (2009) de explorar más en el futuro los enfoques “de masa crítica”. En ellos, un grupo de países que reúne a la mayoría de los principales actores en un determinado sector o tema decide asumir ciertos compromisos en éste sobre una base NMF, beneficiando incluso a aquellos miembros que decidan no

³⁰ La subcontratación al extranjero de una vasta gama de procesos de negocios (Business Process Outsourcing, BPO) constituye una tendencia central de la economía moderna. Ella ha sido posibilitada (y reforzada) por otras dos de las tendencias mencionadas: la aceleración del cambio tecnológico, a través de la masiva difusión de las tecnologías de la información y la comunicación, y la incorporación efectiva de algunas de las principales economías en desarrollo (particularmente la India) a los flujos mundiales de comercio e inversión.

sumarse. Ello es posible ya que, al formar parte del acuerdo la mayoría de los actores clave en el tema de que se trate, el “free riding” de los demás miembros de la OMC deja de constituir un problema importante³¹. Este enfoque se utilizó con éxito en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI)³² y en los acuerdos sobre telecomunicaciones y servicios financieros de 1997. El mismo parece preferible a los acuerdos plurilaterales (como el ACP), en los cuales tanto los derechos como las obligaciones sólo surten efecto entre sus miembros. En efecto, este último tipo de acuerdos implica vulnerar el carácter multilateral que es una de las fortalezas básicas de la OMC.

En el ámbito de la solución de diferencias, cada vez con mayor frecuencia se someten a la OMC disputas sobre temas en los cuales las normas existentes presentan vacíos o dejan espacios importantes de ambigüedad. Ello tensiona al sistema, dado que el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) se ve obligado a precisar o interpretar términos no siempre claros, asumiendo —según algunos— un rol cuasi legislativo, o, en palabras de Martin Wolf, “inventando la ley” (Wolf 2009)³³. De allí la importancia de reforzar el rol de la OMC como creadora de reglas, especialmente en aquellas áreas más susceptibles de dar lugar a controversias en los próximos años. Nuevamente, la relación entre las medidas comerciales y el cambio climático aparece como una fuente obvia de potenciales disputas, especialmente en ausencia de un nuevo régimen multilateral sobre este último tema.

Por otra parte, la sola existencia de reglas no es garantía de su cumplimiento, y en muchos casos éste debe ser “forzado” por la vía de resoluciones de paneles o del Órgano de Apelación de la OMC. Sin embargo, llevar adelante una controversia en esa instancia no sólo es costoso monetariamente, sino que además los plazos asociados son muy extensos (como mínimo 15 meses, en un caso que llegue a la instancia de apelación, y en ocasiones varios años), todo lo cual actúa como un disuasivo para su iniciación. En este contexto, un desafío importante es reducir el costo que tiene para los miembros de la OMC (especialmente los más pequeños) hacer valer sus derechos por la vía de la solución de diferencias.

Un segundo desafío, quizás de mayor magnitud, es buscar mecanismos que induzcan un mayor cumplimiento con las decisiones de OSD. En efecto, en ciertas controversias de alto perfil público³⁴, EE.UU. y la UE hayan simplemente optado por incumplir, o en el mejor de los casos cumplir parcialmente, con las decisiones de los paneles o del órgano de apelación. Este comportamiento por parte de algunos de los principales actores del sistema inevitablemente erosiona la confianza en el mismo y en sus reglas.

Por último, parece necesario agilizar los procesos de adhesión a la OMC. Aunque ésta se está acercando rápidamente a una membresía universal, varios de los principales actores en un sector tan estratégico como la energía aún no han ingresado a la misma, incluso tras procesos de negociación que llevan más de 15 años (véase la Sección IV.E). Esto obedece en algunos casos a demandas planteadas a los países aspirantes a ingresar que exceden las obligaciones de los propios miembros actuales, y en otros casos incluso a consideraciones políticas. De cualquier manera, esta situación necesariamente afecta la relevancia de la OMC como un foro en que se puedan abordar apropiadamente temas como el comercio de productos y servicios energéticos y el cambio climático.

³¹ Las implicancias prácticas de un enfoque de este tipo son importantes, si se tiene en cuenta que 16 países (contando a la UE como un “país”) representaron un 86% de las importaciones mundiales en 2008 (véase el Cuadro 1).

³² El ATI entró en vigor en 1997. En virtud del mismo, sus 70 miembros (que representan un 97% del comercio mundial en dicho sector) han eliminado todos sus aranceles a los productos de las tecnologías de la información sobre una base Nación Más Favorecida. Sin embargo, han resultado infructuosos los esfuerzos por ampliar la lista de productos cubiertos por el ATI, tema de la mayor relevancia en un sector en permanente evolución.

³³ Esta ha sido una queja recurrente en el Congreso de los EE.UU. tras conocerse decisiones del OSD (como en el caso de los subsidios al algodón) que fueron desfavorables a ese país.

³⁴ Este es el caso de la controversia iniciada por Brasil en 2002 en relación con los subsidios al algodón en EE.UU., y de las sucesivas controversias llevadas adelante por diversos países, especialmente centroamericanos, cuestionando el régimen de importación de banano de la UE. Esta última controversia ha dado lugar a cuatro paneles, el primero de ellos iniciado en 1995. Al momento de finalizarse este artículo, en diciembre de 2009, se anunció oficialmente un acuerdo entre las partes que daría término a la controversia.

IV. Una posible agenda de negociaciones post Doha

Una posible agenda de negociaciones multilaterales post Ronda de Doha deberá tomar en cuenta tanto las transformaciones estructurales acaecidas en la economía internacional en los últimos 25 años como la experiencia reciente desde la irrupción de la crisis. En este contexto, es posible identificar varios posibles temas “candidatos”, los cuales se mencionan a continuación. Como se observará, varios de ellos presentan “vasos comunicantes” entre sí.

A. Contratación pública

Más allá de su viabilidad política en el corto plazo, la crisis ha ilustrado los beneficios que implicaría contar con un acuerdo multilateral sobre contratación pública de cobertura amplia (en bienes y servicios), que reemplazara al actual acuerdo plurilateral. Ello permitiría incorporar a la gran mayoría de los países en desarrollo que no son parte del ACP y que representan una fracción creciente del mercado mundial de la contratación pública. Un objetivo adicional debiera ser extender las disciplinas y compromisos de un futuro acuerdo multilateral a los niveles subnacionales, evitando así que se nulifiquen los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales³⁵.

³⁵ Cabe recordar, sin embargo, el fracaso de la iniciativa de incluir el tema de la contratación pública en la Ronda de Doha, pese a que el eventual mandato contemplaba sólo el tema de la transparencia y no el del acceso a mercado. Dicha iniciativa enfrentó la oposición de un número importante de países en desarrollo, así como la relativa falta de interés de los EE.UU.

B. Subvenciones

La crisis ha puesto también de relieve la necesidad de revisar las actuales disciplinas multilaterales sobre subvenciones. Este desafío trasciende el imperativo histórico de abordar la anomalía que constituyen los subsidios agrícolas distorsionantes de los países desarrollados, alineando su tratamiento con el de los subsidios a los demás sectores productivos (de bienes). En efecto, la proliferación de subvenciones a diversos sectores industriales a partir de la irrupción de la crisis, especialmente en países desarrollados, parece hacer necesario reexaminar críticamente las actuales disciplinas del Acuerdo SMC. En todo caso, y como lo ilustra la experiencia reciente en el sector automotor, queda abierta la pregunta de si el principal problema es la idoneidad de las actuales disciplinas, o bien que en ocasiones se produciría una suerte de acuerdo tácito de no respetarlas. Esta situación probablemente se ha visto agravada por las dificultades ya expuestas que enfrentan sobre todo los países en desarrollo para llevar adelante casos ante el OSD y para obtener soluciones satisfactorias y oportunas por esa vía.

Otra importante línea de trabajo en este ámbito dice relación con el esfuerzo por eliminar los subsidios a la explotación de combustibles fósiles como el petróleo y el carbón. Dichos subsidios no sólo pueden alterar las decisiones de producción y los flujos de comercio, sino que además dificultan los esfuerzos por combatir el cambio climático. Es así como los recientes comunicados de los líderes del G20 (Pittsburgh, septiembre de 2009) y del APEC (Singapur, noviembre de 2009) recogen el objetivo de su eliminación “en el mediano plazo”. Por último, la experiencia de la crisis apunta a la necesidad de abordar con mayor decisión el tema de las subvenciones a los servicios (véase siguiente sección).

C. Servicios

Los servicios debieran formar parte de cualquier futura negociación en la OMC. En efecto, su incorporación al sistema multilateral de comercio es relativamente reciente e incompleta, tanto en términos de disciplinas como de la amplitud y profundidad de los compromisos de acceso a mercado y trato nacional asumidos por los distintos países. El escaso avance que registran a noviembre de 2009 las negociaciones sobre disciplinas en servicios (subsidios, salvaguardias, contratación pública y reglamentación nacional), así como la escasa calidad de las ofertas nacionales presentadas a la misma fecha, implica que con toda seguridad quedarán importantes temas pendientes post Doha.

Entre los temas que debieran figurar en una futura negociación de servicios se destaca la demanda de muchos países en desarrollo por obtener mejores condiciones de acceso a los países industrializados bajo el denominado Modo 4, tema en el cual hoy no se visualizan mayores resultados en la Ronda de Doha. Una futura negociación podría considerar también el tema del transporte aéreo, hoy excluido expresamente del AGCS y sujeto a una red de acuerdos bilaterales (Wolf 2009).

La virtual ausencia de disciplinas generales sobre subvenciones en el ámbito de los servicios aparece como un vacío importante en el sistema multilateral de comercio. Este tema plantea importantes complejidades conceptuales, dadas las numerosas diferencias entre el comercio de bienes y el de servicios (entre otras, el carácter intangible de éstos últimos, su suministro a través de varios modos, así como la mayor variedad de barreras y la mayor presencia regulatoria del Estado que suelen caracterizar a este sector frente al de los bienes). A ello se suman las dificultades bien conocidas para generar estadísticas completas y confiables sobre el comercio de servicios. En consecuencia, no es claro que replicar para los servicios el modelo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias sea una alternativa deseable (Sauvé 2002).

Pese a las dificultades ya expuestas, las subvenciones a los servicios requieren ser abordadas a nivel multilateral. Un primer paso obvio para ello sería dar cumplimiento al mandato de intercambio de información contenido en el AGCS. Ésta ha sido hasta ahora una demanda de un grupo muy reducido de miembros de la OMC (liderado por Suiza y la Región Administrativa Especial china de Hong Kong,

e integrado también por Chile, México y Perú), la que además ha contado con un muy escaso compromiso de Estados Unidos y la Unión Europea (paradójicamente, aquellas economías que más impulsaron la incorporación de los servicios al sistema multilateral de comercio). En consecuencia, este ejercicio de transparencia —indispensable para determinar qué tipo de disciplinas se requerirían— ha tenido casi nulos avances. Esta situación podría y debería cambiar tras los eventos de los últimos meses.

Es altamente improbable que se logre acordar disciplinas sobre subvenciones a los servicios en el marco de la Ronda de Doha, dados los muy escasos avances en este ámbito y el objetivo manifestado por los principales actores de concluir la Ronda a fines de 2010. En consecuencia, este tema deberá ser retomado en un ejercicio de negociación post-Doha.

D. Agricultura

Por motivos análogos a los servicios, la agricultura también debiera estar en la agenda de cualquier futura negociación en la OMC. En efecto, el paquete actualmente sobre la mesa en dicho sector en el marco de la Ronda de Doha implica en general un importante avance en el proceso de incorporación de la agricultura a las disciplinas generales sobre comercio de bienes, pero en ningún caso la conclusión del mismo. Post Doha persistirán (aunque sustancialmente reducidas) las ayudas domésticas distorsionantes en los países industrializados. Asimismo, los niveles de protección en frontera a la agricultura seguirán siendo considerablemente más elevados que los que afectan a los demás sectores, tanto en los países industrializados como en los en desarrollo. Al respecto, según un estudio reciente, el nivel promedio de los aranceles Nación Más Favorecida aplicados a los productos agrícolas sería de 12% post Doha, en contraste con menos de 2,5% para los productos manufactureros (Hoekman, Martin y Mattoo 2009).

E. Energía

La energía ha sido destacada por diversos analistas como un tema en el cual existen fuertes argumentos para procurar mejores disciplinas comerciales multilaterales (Mattoo y Subramanian 2008, Wolf 2009, Harbinson 2009). Si bien en principio este sector está cubierto por las reglas de la OMC, el mismo presenta ciertas especificidades que reducen la utilidad de ellas. En efecto, en el ámbito del comercio de productos energéticos, las barreras a la importación son generalmente bajas, mientras que las restricciones a la exportación son mucho más relevantes. Entre éstas se destacan las restricciones cuantitativas, los derechos de exportación y la diferenciación de precios practicada por diversos países productores entre la venta para la exportación y para el mercado local. Esta particularidad del sector energético contrasta con el hecho de que las disciplinas existentes de la OMC abordan en mayor medida las barreras a la importación que a la exportación (Selianova 2007).

El sector energético presenta varias otras particularidades que necesariamente determinan su abordaje en la OMC. Primero, es de una alta sensibilidad política, vinculada a la preocupación de todos los Estados por lograr la seguridad energética y a la alta concentración geográfica de las fuentes conocidas de petróleo y gas natural. Segundo, y relacionado con lo anterior, varios de los principales países productores y exportadores de hidrocarburos, así como países a través de los cuales pasan ductos para su transporte, no son aún miembros de la OMC (entre ellos Rusia, Irán, Irak, Kazajstán, Azerbaiján, Argelia y Libia)³⁶. Tercero, varios de los principales países exportadores de petróleo

³⁶ Todos ellos están en distintas etapas de sus procesos de adhesión a la OMC, y las discusiones sobre temas energéticos han sido parte fundamental de dichas discusiones. Los países importadores han buscado utilizar las negociaciones de adhesión para extraer compromisos de los países en proceso de adhesión, tales como consolidar en 0% los derechos a la exportación o renunciar a las prácticas de diferenciación de precios. Mientras algunos países han aceptado total o parcialmente estas demandas —que exceden las obligaciones generales de la OMC— otros (como Rusia) las han resistido, lo que explica en buena medida que su proceso de adhesión a la OMC lleve ya 16 años.

operan mediante un cartel (la OPEP). Cuarto, la energía es un sector directamente vinculado con el combate al cambio climático, tanto en términos de reducir la dependencia de la economía mundial de los combustibles fósiles como de promover la diversificación hacia fuentes más limpias de energía.

A la luz de lo ya expuesto, negociar reglas y/o compromisos específicos sobre el sector energético en la OMC aparece como un ejercicio plagado de dificultades. Así lo ilustran por lo demás los intentos fallidos en este sentido, promovidos por los países industrializados, durante las Rondas Tokio (1973-79) y Uruguay (1986-94). Sin embargo, la enorme trascendencia de este sector para la economía mundial, para la lucha contra el cambio climático e incluso para aliviar las tensiones geopolíticas parece indicar que se trata de un esfuerzo necesario. Un acuerdo en torno a un conjunto mínimo de reglas multilaterales vinculantes, aún cuando éstas fueran de un alcance limitado, sería una alternativa preferible al statu quo, al imprimir mayor transparencia y previsibilidad al comercio en este sector estratégico. En definitiva, se trata de encontrar un equilibrio que concilie la demanda de los países importadores por seguridad de abastecimiento con el interés de los países exportadores en obtener un adecuado retorno sobre la exportación de sus recursos energéticos.

Finalmente, cabe destacar que el tema de las restricciones a la exportación tiene importantes implicancias que trascienden al comercio de productos energéticos. En efecto, estas restricciones —ya sean cuantitativas o mediante derechos de exportación— son aplicadas por un número importante de países, especialmente en el ámbito de las materias primas y los alimentos. Ellas han adquirido gran visibilidad en los últimos años, especialmente debido al período de altos precios de los commodities que tuvo lugar en el mundo entre 2002 y mediados de 2008. En este contexto, diversos países exportadores han implementado restricciones a la exportación para garantizar su abastecimiento interno de dichos productos. Por su parte, los países importadores sostienen que esas restricciones constituyen un subsidio a las industrias ubicadas en los países que las aplican y que utilizan como insumo las materias primas sujetas a dichas medidas³⁷.

A la luz de lo aquí expuesto, cabría avanzar hacia mayores disciplinas y compromisos multilaterales aplicables a las restricciones a la exportación en general. Esto podría hacerse de manera similar a lo que ha ocurrido con los derechos a la importación, mediante la conversión de las prohibiciones o cuotas de exportación en derechos a la exportación, la consolidación de los mismos, y su posterior reducción gradual mediante negociación.

F. Cambio climático

En directa relación con el tema energético, un futuro ejercicio de negociaciones en la OMC deberá muy probablemente considerar también una readecuación de sus disciplinas a la luz del nuevo régimen internacional que emerja en materia de cambio climático. En efecto, existen potenciales conflictos entre las actuales disciplinas de la OMC y las medidas vinculadas con el cambio climático y con impacto sobre el comercio actualmente en estudio o tramitación en diversos países³⁸. Manejar esta tensión resultará más fácil en la medida en que un futuro acuerdo multilateral sobre cambio climático estipule qué tipos de instrumentos vinculados con el comercio son aceptables para perseguir la mitigación o la adaptación a ese fenómeno.

Existe una serie de ámbitos en los cuales las reglas de la OMC podrían eventualmente requerir adecuaciones en función de un futuro régimen internacional sobre cambio climático. Entre éstos se cuentan las medidas en frontera, los subsidios (tanto mediante el otorgamiento gratuito de permisos de emisión como los orientados a la reconversión hacia patrones productivos menos intensivos en GEI), los reglamentos y normas técnicas (por ejemplo, los esquemas de etiquetado de huella de carbono y los

³⁷ A modo de ejemplo, en noviembre de 2009 los Estados Unidos, México y la UE solicitaron el establecimiento de un panel en la OMC en relación con las restricciones aplicadas por China a la exportación de diversas materias primas como zinc, manganeso, bauxita y magnesio, entre otros.

³⁸ Véase Hufbauer y Kim (2009) para una síntesis de potenciales áreas de conflicto.

estándares de eficiencia energética), y la propiedad intelectual (en lo relativo a la transferencia de tecnología ambiental hacia los países en desarrollo).

Resulta difícil especular sobre el contenido específico que podrían tener las eventuales adecuaciones requeridas a las reglas de la OMC en ámbitos tan diversos como los ya mencionados, especialmente dado que las negociaciones en curso en el marco de la CMNUCC no han resultado aún en un acuerdo. Sin embargo, lo importante, más allá de si dichas adecuaciones reflejan un mayor énfasis “pro comercio” o “pro ambiental”, es que ellas sean el producto de un ejercicio de negociación multilateral en que estén representadas todas las sensibilidades existentes, y no el resultado de acciones unilaterales de algunos países industrializados.

Por último, y en una dimensión no relacionada directamente con las negociaciones, la OMC deberá probablemente incorporar con fuerza la temática del cambio climático en sus esfuerzos en materia de ayuda para el comercio. En efecto, los países en desarrollo deberán llevar adelante en los próximos años importantes y costosas adecuaciones en sus estructuras productivas para poder adaptarse a las nuevas exigencias que sus productos deberán cumplir en los mercados de los países industrializados. La iniciativa de ayuda para el comercio, surgida en la Conferencia Ministerial de la OMC de Hong Kong en diciembre de 2005, parece una modalidad natural para canalizar fondos para tal efecto desde los países y agencias donantes.

G. Inversión

Un próximo ejercicio de negociación en la OMC podría constituir la oportunidad para discutir nuevamente el tema de un acuerdo multilateral sobre inversión extranjera directa³⁹. Hoy en día la OMC aborda el tema de la inversión de manera fragmentada, principalmente a través del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) y el AGCS. El primero es de un alcance muy limitado, ya que abarca sólo las inversiones relacionadas con el comercio de bienes, y regula exclusivamente el tema de los requisitos de desempeño. Específicamente, se limita a prohibir un subconjunto muy reducido del universo de dichos requisitos (aquellos vinculados al desempeño exportador o al uso de productos de origen nacional por parte de la firma inversionista extranjera).

Por su parte, el AGCS regula el tema de la inversión en la medida en que ésta implica el establecimiento de una presencia comercial para la prestación de un servicio (el denominado Modo Tres de prestación). Sin embargo, sus disciplinas generales son débiles, y las específicas (como el Trato Nacional y el Acceso a Mercado) se aplican sólo a aquellos sectores que los miembros de la OMC han incluido en sus listas de compromisos (y aún así frecuentemente sujetas a limitaciones).

En la economía globalizada de hoy, los flujos de inversión extranjera directa son muchas veces indivisibles de los de comercio. Esto es así tanto en lo relativo al comercio de bienes, a través del fenómeno de la fragmentación de la producción en cadenas globales de valor, como al de servicios, cuya principal modalidad de suministro continúa siendo el Modo Tres, por definición asociado a la inversión extranjera. Reflejando este hecho, el tema de la inversión figura como un capítulo más en un número creciente de TLC, tanto de tipo Norte-Sur como Sur-Sur.

A la luz de las consideraciones arriba expuestas, parecería conceptualmente lógico reunir en un solo instrumento internamente coherente la multiplicidad de disposiciones de la OMC ya aplicables a la inversión, y explorar la ampliación de las mismas (por ejemplo, para disciplinar un mayor número de requisitos de desempeño, así como los incentivos a la inversión). Por otra parte, y de manera análoga con lo que ocurre con los acuerdos comerciales preferenciales, la existencia de un referente multilateral definido podría también incentivar una mayor convergencia entre el contenido de los múltiples instrumentos bilaterales de inversión actualmente existentes.

³⁹ Cabe recordar que los denominados “temas de Singapur” (inversión, política de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio) formaron parte originalmente de la agenda de la Ronda de Doha. Sin embargo, debido a la oposición de un número importante de miembros, en 2004 se decidió lanzar negociaciones sólo sobre el último de estos temas.

H. Un breve comentario sobre América Latina y el Caribe

La diversidad de intereses que caracteriza la participación de los países de América Latina y el Caribe en la OMC hace difícil formular observaciones de aplicación general sobre temas de interés para la región en una futura negociación multilateral. A modo de ejemplo, mientras en la Ronda de Doha hay ciertas temáticas en las cuales la región como un todo muestra alto interés (por ejemplo, facilitación del comercio, subsidios agrícolas y pesqueros), existen otras (como las negociaciones sobre medidas antidumping o subsidios a los servicios) en las que han sido más bien países específicos los que han mostrado un mayor involucramiento.

Sin perjuicio de lo anterior, la región como un todo debiera ser una “demandante de reglas” en la OMC, al menos por tres motivos. Primero, la existencia de reglas multilaterales de cumplimiento exigible a través del mecanismo vinculante de solución de diferencias es la mejor protección existente (si bien no perfecta) para los países relativamente pequeños contra el unilateralismo de los países más poderosos. Ello es particularmente cierto en la actual coyuntura de mayor nacionalismo económico en los países industrializados. Esta se refleja en la preocupación ante la importancia creciente de los países en desarrollo en la economía mundial, asociada a fenómenos como la deslocalización de las inversiones, el outsourcing de servicios, la fuga de carbono y el “dumping social”, entre otros.

Cabe destacar que las reglas negociadas en el marco de TLC no son un sustituto para las multilaterales, especialmente en el caso de acuerdos entre países con poderes de negociación muy asimétricos. En efecto, los resultados de esas negociaciones inevitablemente reflejarán dichos desbalances. Este es el caso, por ejemplo, de las disposiciones “OMC-plus” en materia de propiedad intelectual contenidas en los TLC entre EE.UU. y diversos países de la región.

En segundo término, y con contadas excepciones, los países de la región no disponen de la capacidad de subsidiar a sus sectores productivos de la que gozan los países industrializados. En consecuencia, y como proposición general, procurar “emparejar la cancha hacia abajo” en la OMC (es decir, restringir horizontalmente el espacio permitido para subsidiar, ya sea a los productos manufacturados, agrícolas o a los servicios) debiera ser una prioridad de la región. En tercer lugar, existe una serie de temas de interés para la región, como los subsidios agrícolas o pesqueros, que por su dimensión sistémica o su alta sensibilidad política sólo pueden ser negociados multilateralmente.

I. Recapitulando...

La agenda aquí esbozada refleja un énfasis relativamente mayor en la creación de nuevas reglas (o el perfeccionamiento de las existentes) que en la liberalización del comercio entendida como el “intercambio de concesiones” arancelarias o de otra naturaleza. Sin embargo, ella contiene también un importante componente de acceso a mercados, en ámbitos como los servicios (por ejemplo, a través de la negociación de mayores compromisos de Trato Nacional y Acceso a los Mercados) y la contratación pública (principalmente mediante el aumento en el número de países sujetos a compromisos en la OMC, pero también de la ampliación en el número de entidades cubiertas por las actuales disciplinas y la reducción de los umbrales a partir de los cuales éstas son aplicables).

En definitiva, la futura agenda de negociaciones de la OMC debiera concentrarse en dos áreas: la negociación de nuevas reglas (y el perfeccionamiento de las actuales), y el abordaje de las múltiples barreras al comercio que existen “tras la frontera”. De hecho, muchas de estas barreras son de tipo regulatorio, por lo cual el abordaje de las mismas tiene una relación directa con la agenda en materia de reglas. En cuanto al ámbito arancelario, el énfasis en futuros ejercicios multilaterales de negociación debería estar en ir capturando en esa instancia los niveles de liberalización previamente alcanzados por los miembros de la OMC, ya sea unilateralmente o mediante acuerdos preferenciales, más que en crear acceso a mercado “real” o “nuevo”.

V. Conclusiones

Parece crecientemente necesario distinguir entre el rol de la OMC como foro de liberalización del comercio (donde hasta ahora sus logros son en general muy modestos) y su rol insustituible como foro para la elaboración y resguardo de las “reglas de base” por las que se rige el comercio mundial. En efecto, quizás es tiempo de admitir que en adelante la mayor parte de la liberalización comercial —al menos arancelaria— tendrá lugar ya sea de manera autónoma o en el marco de acuerdos preferenciales. Las dificultades que ha enfrentado la Ronda de Doha en las áreas “tradicionales” de la agricultura y los productos industriales (centradas fundamentalmente en temas de acceso a mercado y no de reglas) así lo ilustran⁴⁰.

En contraste con lo que ocurre en el ámbito arancelario, los acuerdos preferenciales no plantean hasta ahora una alternativa creíble a la OMC en lo relativo a la negociación de las “reglas de base” que gobiernan el comercio mundial. En efecto, dada su limitada cobertura geográfica, los acuerdos preferenciales por definición no pueden sustituir a la OMC en su dimensión legislativa, de “Constitución” del comercio internacional⁴¹ (como tampoco en su rol de “Corte Suprema” del mismo). De hecho, la proliferación de estos acuerdos implica que a los riesgos de discriminación y fragmentación de las corrientes comerciales

⁴⁰ Ello no deja de resultar paradójico. En efecto, a diferencia de los TLC, los compromisos arancelarios que los países negocian en la OMC se basan en los niveles consolidados (habitualmente mayores que los aplicados en la gran mayoría de los países en desarrollo) e implican normalmente reducciones arancelarias, no la eliminación de aranceles. En consecuencia, son por definición menos ambiciosos que los compromisos que un gran número de países miembros de la OMC han estado dispuestos a asumir en TLC.

⁴¹ Esta afirmación tendría que ser matizada si prosperara una iniciativa como la del Área de Libre Comercio del Asia Pacífico, que se viene estudiando desde hace algunos años en el marco de la APEC. Dado el vasto alcance que tendría un acuerdo de ese tipo, las disciplinas ahí negociadas constituirían a lo menos una referencia relevante a nivel mundial, y podrían incluso servir como “building blocks” para posteriores acuerdos en la OMC.

habitualmente asociados a ellos (derivados de la superposición de distintos regímenes arancelarios y de origen) se suman crecientemente aquellos derivados de la superposición de distintos regímenes normativos (en áreas como servicios, inversión, propiedad intelectual o compras públicas).

Reconociendo que la frontera de los temas normados por la OMC está en constante expansión, y que por lo tanto se producen cada vez mayores traslapes e incluso conflictos con otros regímenes internacionales, ella deberá llevar adelante su rol como creadora de normas procurando mantener un máximo de consistencia con dichos regímenes. Ya se han dado algunos pasos positivos en este sentido, tanto en el ámbito de la negociación (comercio y medio ambiente, subsidios pesqueros) como en el abordaje conceptual conjunto de temas como la relación entre el comercio y el cambio climático (véase OMC/PNUMA 2009). Como ya se señaló, una prueba adicional en esta área serán los eventuales ajustes en diversas disciplinas de la OMC que se derivarían de un nuevo régimen multilateral sobre cambio climático.

Una última reflexión dice relación con la gobernabilidad del sistema multilateral de comercio. Como ya se argumentó en este artículo, la OMC requiere ajustes en su funcionamiento que le permitan responder más rápida y efectivamente a las realidades cambiantes de la economía mundial (y de las cuales la actual crisis económica y la irrupción del cambio climático en la agenda internacional son algunos ejemplos). En efecto, conciliar los intereses de más de 150 miembros con vastas diferencias en sus niveles de desarrollo, capacidades institucionales y muchas otras dimensiones es de por sí un extraordinario desafío, el cual se ve acrecentado por la regla del consenso bajo la cual opera la OMC. Al respecto, resulta interesante lo planteado por Martin Wolf, en el sentido de vincular una eventual revisión del todo único (como técnica de negociación) con una revisión del consenso (como mecanismo de toma de decisiones) (Wolf 2009). Sin embargo, en último término, y como lo plantea Harbinson (2009), los refinamientos institucionales pueden facilitar el proceso de llegar a un acuerdo, pero no resolver las diferencias sustantivas que lo impiden.

Un desafío central para la OMC (así como para numerosas otras instituciones internacionales, tanto económicas como políticas) es encontrar la forma de acomodar mejor en su estructura de toma de decisiones la emergencia de los “nuevos actores” que han surgido en el mundo en desarrollo, particularmente Brasil, China y la India. Ello es fundamental en un sistema, como el del GATT/OMC, que desde sus inicios (incluyendo al menos las primeras fases de la actual Ronda) fue liderado por los Estados Unidos, secundado por la Unión Europea. Este arreglo claramente ya no da cuenta de las nuevas realidades de la economía mundial y además es menos conducente a resultados en un entorno, como el actual, en que el consenso en torno al “libre comercio” en las principales economías industrializadas se ha debilitado notoriamente.

La membresía casi universal que ha alcanzado la OMC es una de sus grandes fortalezas, por cuanto le confiere una mayor legitimidad política. Sin embargo, ella también genera desafíos para manejar una institución que no se ve constantemente rezagada ante la dinámica cambiante de la economía y el comercio mundiales. Las posibles respuestas a estos desafíos institucionales escapan al ámbito del presente artículo. Sin embargo, es evidente que este es un tema clave, y que las lecciones de la frustrante experiencia de Doha deberán ser debidamente tomadas en cuenta en futuros procesos de negociación y reformas institucionales.

Bibliografía

- Baldwin, R. y S. Evenett (eds.) (2008), What world leaders must do to halt the spread of protectionism, Centre for Economic Policy Research.
- ___ (eds.) (2009), The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20, Centre for Economic Policy Research.
- Bouet, A. y D. Laborde (2008), "The potential cost of a failed Doha round", IFPRI Issue Brief 56, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, diciembre.
- Bown, Chad P. (2009), "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies amidst the Economic Crisis", Policy Research Working Paper 5051, Banco Mundial, septiembre.
- Brunel, C. y G. Hufbauer (2009), "Money for the Auto Industry: Consistent with WTO Rules?", Policy Brief PB09-4, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, febrero.
- CEPAL (2009), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-09, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2009), Fifth report on potentially trade restrictive measures in the context of the global economic crisis, noviembre. [En línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145270.pdf
- Dhar, B. y G. Srivastava (2009), "Labour Movement Restrictions", en Evenett S., B. Hoekman y O. Cattaneo (eds.) (2009).
- Estevadeordal, A. y K. Suominen (2009), Bridging Regional Trade Agreements in the Americas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Evenett, S. (2009), "Stimulus Packages and Government Procurement", en Evenett S., B. Hoekman y O. Cattaneo (eds.).
- Evenett, S. (2009b), "What can be learned from crisis-era protectionism? An initial assessment", Discussion Paper Series No. 7494, Centre for Economic Policy Research, octubre, [en línea] www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp.

- Evenett S., B. Hoekman y O. Cattaneo (eds.) (2009), *The fateful allure of protectionism: Taking stock for the G8*, Centre for Economic Policy Research.
- Evenett, S. y F. Jenny, "Bailouts: how to discourage a subsidies war", en Baldwin, R. y S. Evenett (eds.) (2009). *Financial Times*, 16 de junio de 2009, "'Buy China' policy set to raise tensions", [en línea] <http://www.ft.com/cms/s/0/66454774-5a7c-11de-8c14-00144feabdc0.html>.
- Gootiiz, B. y A. Mattoo (2009), "Services in Doha: "What's on the table?". Policy Research Working Paper 4903, Banco Mundial, abril.
- Harbinson, S. (2009), "The Doha Round: "Death-Defying Agenda" or "Don't Do It Again?""", Working Paper No. 10/2009, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Bruselas.
- Hoekman, B., W. Martin y A. Mattoo (2009), "Conclude Doha. It matters!", Policy Research Working Paper 5135, Banco Mundial, noviembre.
- Hoppstock, J. et al, *Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague*, Centro de Economía Internacional, Serie de Estudios del CEI No 13, Buenos Aires, octubre, [en línea] <http://www.cei.gov.ar/serie/pdf/libro13.pdf>.
- Hufbauer, G. y J. Kim (2009), "The World Trade Organization and climate change: Challenges and options", Working Paper WP09-9, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, septiembre.
- Hufbauer, G. y J. Schott (2009), "Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation", Policy Brief PB09-2, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, febrero.
- Kawai, M. y G. Wignaraja (2009), "Asian FTAs: Trends and Challenges", ADBI Working Paper Series No. 144, Asian Development Bank Institute, agosto.
- Lamy, P. (2008), discurso ante la Comisión Temporal sobre el Cambio Climático del Parlamento Europeo, 29 de mayo de 2008 (véase [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl91_s/sppl91_s.htm
- Mattoo, A. y A. Subramanian (2008), "Multilateralism beyond Doha", Policy Research Working Paper 4735, Banco Mundial, septiembre.
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2009), CPB Memo. World trade monitor: June 2009, 26 de agosto, [en línea] <http://www.cpb.nl/eng/research/sector2/data/trademonitor.html>.
- Newfarmer, R. y E. Gamberoni (2009), "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", Trade Note 37, Banco Mundial, marzo.
- OMC (2009a), Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio (JOB (09)/30), Ginebra, 26 de marzo.
- OMC (2009b), Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio.
- OMC (2009c), Overview of developments in the International Trading environment. Annual Report by the Director-General (WT/TPR/OV/12), Ginebra, 18 de noviembre.
- OMC (2009d), Perfiles Comerciales 2009, Ginebra.
- OMC (2009e), Estadísticas del comercio internacional 2009, Ginebra.
- OMC/PNUMA (2009), *El Comercio y el Cambio Climático (DT/1188/GE)*, Ginebra.
- Pew Center on Global Climate Change (2009), "Addressing competitiveness issues in climate legislation", Climate Policy Memo # 5, agosto, [en línea] <http://www.pewclimate.org/docUploads/acesa-policy-memo-competitiveness.pdf>.
- Sauvé, P. (2002), "Completing the GATS framework. Safeguards, subsidies and government procurement", en Hoekman, B., A. Mattoo y P. English, *Development, trade and the WTO. A handbook*, Banco Mundial, Washington, DC, junio.
- Selianova, J. (2007), "The WTO and Energy: WTO Rules and Agreements of Relevance to the Energy Sector", ICTSD Trade and Sustainable Energy Series Issue Paper No. 1, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, [en línea] <http://ictsd.org/downloads/2008/05/the20wto20and20energy.pdf>.
- Sprissler, T. (2009), "Back to the bad old days? The return of protectionism", Deutsche Bank Research, 4 de junio, [en línea] http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000242298.PDF.
- The Economist (2009), "People Protectionism", 1 de julio.
- Van Grassek, C. (2009), "Trends in U.S. Trade and Trade Policy towards Latin America and the Caribbean". Manuscrito no publicado.
- Wolf, M. (2009), "Does the trading system have a future?", Jan Tumlir Policy Essays No. 01, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Bruselas, septiembre.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepala.org/publicaciones

103. Crisis económica y cambio climático: algunas implicancias para el sistema multilateral de comercio, Sebastián Herreros (LC/L.3191-P), No de venta S.10.II.G.25 (US\$10), marzo 2010.
102. Private-public alliances for export development: the Korean case, Yoo Soo Hong (LC/L3163-P), Sales No E.09.II.G.137 (US\$10), November 2009.
101. Is the Czech economy a success story? The case of CzechInvest: the strategic promotion agency in Czech industrial restructuring, Vladimir Benacek (LC/L3156-P), Sales No E.09.II.G.129 (US\$10), November 2009
100. Building long-term strategies and public-private alliances for export development: the Finnish case Thomas Andersson (LC/L3155-P), Sales No E.09.II.G.128 (US\$10), November 2009.
99. The Singapore success story: public-private alliance for investment attraction, innovation and export development Sree Kumar and Sharon Siddique (LC/L.3150-P), Sales No E.09.II.G.123 (US\$10), November 2009.
98. Trends in United States: trade with Latin America and the Caribbean and trade policy towards the region, Craig VanGrasstek (LC/L.3151-P), Sales No. E.09.II.G.124 (US\$10), December 2009
97. Latin American and Asia Pacific trade and investment relations at a time of international financial crisis Mikio Kuwayama, José Durán and Marcelo LaFleur, (LC/3133-P), Sales No E.09.II.G.108 (US\$10), November 2009.
96. Public-private partnerships for innovation and export development: the Irish model of development David O'Donovan (LC/3128-P), Sales No E.09.II.G.104 (US\$10), November 2009.
95. Alianza público-privada. Fomento de la exportación e innovación en PYMES: el caso de España, Antonio Bonet Madurga (LC/L.3127-P), No de venta S.09.II.G.103 (US\$10), noviembre 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepala.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: