

El sistema multilateral de comercio ante la recesión global

*Federico Steinberg**

Tema: A pesar de la severidad de la recesión global, gracias a la normativa de la OMC la comunidad internacional está siendo capaz de no sucumbir a la tentación proteccionista.

Resumen: A pesar de la caída de los intercambios internacionales y del aumento de las medidas proteccionistas, la comunidad internacional está siendo capaz de no sucumbir a la tentación proteccionista como lo hizo en los años 30. Por el momento, la contracción del comercio responde más al derrumbe de la demanda global y a la falta de financiación derivada de la crisis financiera que a un aumento generalizado de las barreras comerciales, aunque estas se están produciendo. Esto significa que cuando la recesión termine el comercio debería volver a crecer con fuerza. El papel de la regulación OMC ha sido clave en el mantenimiento de una economía global relativamente abierta.

Análisis:

Introducción¹

El comercio internacional ha sido una de las principales víctimas de la crisis mundial. Si se confirman las previsiones, en 2009 los intercambios internacionales se contraerán por primera vez desde 1982. Además, lo harán cinco veces más que en aquel año, más de un 10% (14% en los países industrializados y 7% en los países en desarrollo) y más en manufacturas que en servicios. Una caída de tal calibre no sucedía desde los años 30 y, de hecho, durante el primer año de la Gran Depresión el desplome fue menor que durante el primer año de la actual recesión.

Pero si los brotes verdes del comercio internacional que se van conociendo se confirman, es posible que los intercambios comiencen a recuperarse en los próximos meses, primero en Asia y después en el resto del mundo. Esto significaría que, a diferencia de los años 30, la comunidad internacional habría resistido la tentación proteccionista. El comercio se habrá reducido por el desplome de la demanda y la falta de financiación y no por la escalada de aranceles y otras barreras comerciales.

Resistir la tentación proteccionista es importante porque aunque el proteccionismo no causó la Gran Depresión, la agudizó. La subida de los aranceles sumada a las devaluaciones competitivas impidió que los intercambios internacionales actuaran como amortiguador de la recesión que siguió al *crack* de 1929. Y es que, al igual que el

* *Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid*

¹ Partes de este ARI están basadas en un trabajo más extenso que aparecerá publicado en la revista *Información Comercial Española*, número de noviembre-diciembre de 2009, titulado "Recesión global y tentación proteccionista".

comercio equivale a aumentar el “tamaño de la tarta” de la producción mundial porque da lugar a una asignación más eficiente de los recursos, la guerra arancelaria equivale a reducirla. La escalada proteccionista que tuvo lugar entre 1929 y 1932 llevó a que la caída del comercio internacional fuera del 33% en términos reales, e indujera una caída del 14% en el PIB de cada país. La comunidad internacional aprendió de forma dolorosa que los bienintencionados intentos de los gobiernos por proteger el empleo y reducir la caída de la actividad desembocaron en un aumento del desempleo y la miseria, que además fue el caldo de cultivo para el nacionalismo. En definitiva, se dio la paradoja de que todos los países se volvieron más pobres intentando protegerse de la pobreza.

Si finalmente el sistema financiero vuelve a la normalidad, los planes de estímulo fiscal se combinan con la recuperación del consumo privado y la demanda global se reactiva el comercio volverá a crecer porque no se habrán establecido demasiadas barreras proteccionistas, que son difíciles de revertir cuando llega la recuperación. Gran parte del mérito en el mantenimiento de un sistema comercial mundial relativamente abierto en tiempos de crisis se habrá debido tanto a la disciplina como a la flexibilidad que incorporan las reglas de la OMC, que tan duramente han sido criticadas en los últimos años. Por lo tanto, más allá de que siga siendo necesario cerrar la Ronda de Doha, esta crisis servirá para valorar en su justa medida el importante papel que la OMC juega en el entramado de la gobernanza económica mundial.

El valor de la OMC

Cada vez que hay una recesión los gobiernos se enfrentan a fuertes presiones para proteger la producción y el empleo nacionales. Los *lobbies* promueven el establecimiento de medidas para obstaculizar las importaciones y sesgar el gasto público a favor de la producción nacional para evitar que parte del dinero de consumidores y contribuyentes termine aumentando la demanda externa en vez de la local. Y es habitual que el ejecutivo, preocupado por la destrucción del empleo, ceda ante la tentación proteccionista, que puede generarle réditos políticos a corto plazo.

Como era de esperar, en la actual coyuntura recesiva muchos países están recurriendo a un aumento del proteccionismo. Mientras que las economías avanzadas están utilizando subsidios y otras medidas de apoyo interno (como, por ejemplo, las ayudas al sector del automóvil o las cláusulas de “compre nacional” o “compre local” vinculadas a los programas de estímulo fiscal), los países en desarrollo están recurriendo mayoritariamente a las restricciones a las importaciones, tanto arancelarias como de otro tipo. Esta diferencia responde a que el margen de maniobra fiscal de los países en desarrollo es mucho menor que el de los desarrollados, tanto porque no contaban con abundantes superávits antes de la crisis como porque la restricción del crédito hace muy difícil que puedan realizar emisiones de deuda pública en los mercados internacionales.

Por el momento, la OMC ha calificado las medidas proteccionistas establecidas como de baja intensidad porque en la mayoría de los casos son compatibles con los compromisos que los países tienen tanto en el marco de la OMC como de otros tratados comerciales internacionales. Así, los acuerdos de la OMC –que en los años 30 no existían– están permitiendo que los aranceles suban solamente hasta los límites máximos establecidos y no por encima. También están llevando a los gobiernos a recurrir a las cláusulas de salvaguardia, incluidas las medidas *anti-dumping*, que están pensadas como válvulas de escape para situaciones como la actual y que permiten a los países relajar sus políticas comerciales de forma temporal sin verse obligados a abandonar la institución. Estas cláusulas suponen protección temporal y cuando transcurre el tiempo previsto se eliminan, por lo que no hay que volver a empezar de cero en la liberalización del

comercio del bien afectado. Además, su adopción está regulada y supervisada por la OMC, por lo que no son erráticas y arbitrarias, sino predecibles, transitorias y compatibles con el derecho internacional.

Otra manifestación de la importancia y efectividad del marco institucional multilateral es que son precisamente los países que no son miembros de la OMC (como Rusia y Argelia) los que más están obstruyendo el libre movimiento internacional de bienes e inversiones. Por último, debe destacarse que la OMC está desarrollando una importante labor de vigilancia de las políticas comerciales de sus Estados miembros, algo especialmente relevante habida cuenta de la falta de transparencia que suele acompañar a las barreras no arancelarias.

Pero no todo se debe a la destreza de la OMC. La propia dinámica de la globalización ha modificado la economía política del proteccionismo. Por una parte, hoy, en los países avanzados hay muchos menos trabajadores empleados en la agricultura y en el sector manufacturero tradicional que en los años 30, por lo que las presiones proteccionistas son menores. Pero además, aunque los gobiernos siguen enfrentándose a la presión de los *lobbies* que obstaculizan las importaciones, han aparecido otros grupos de presión contrarios al cierre de fronteras. Son fundamentalmente las empresas multinacionales que importan bienes intermedios y para las cuales un aumento de los aranceles implica un incremento de costes.

Donde no llega (y debería llegar) la OMC

Más allá de que la mayoría de las medidas proteccionistas que están poniendo en práctica los gobiernos sean compatibles con la regulación OMC, lo cierto es que esta crisis está dando lugar a una amplia batería de medidas, la mayoría no arancelarias y algunas completamente novedosas. El deterioro de la situación macroeconómica ha llevado a la adopción de programas de estímulo fiscal, que han incorporado provisiones para defender las industrias y los empleos nacionales. Además, los rescates bancarios han generado prácticas de nacionalismo financiero y los programas de compras públicas y ayudas al sector del automóvil han dado lugar a cierta preocupación entre los defensores del libre comercio y la libre competencia porque en la mayoría de las ocasiones no tienen precedentes y su compatibilidad con la regulación OMC es, cuando menos, dudosa.

El problema no son los paquetes de estímulo fiscal en sí mismos. De hecho, ante la limitada efectividad de la política monetaria existe un amplio consenso sobre la necesidad de mantener una expansión fiscal global coordinada para compensar el colapso de la demanda privada. Aunque se ha planteado un debate sobre la necesidad de coordinar las estrategias de salida de las expansiones monetarias y fiscales para evitar el riesgo de inflación a medio plazo, los líderes del G-20 han enfatizado que todavía es pronto para ponerlas en práctica. Desde el punto de vista de la amenaza proteccionista, el riesgo estriba en que si los programas de estímulo fiscal discriminan contra la producción extranjera serán menos efectivos para reactivar el comercio internacional (y por tanto para acortar la recesión), además de entrar en conflicto con la regulación internacional y poder llevar a recriminaciones recíprocas, escaladas proteccionistas y guerras comerciales.

La más preocupante de todas las iniciativas planteadas hasta la fecha es la cláusula "compre americano" incorporada al paquete de estímulo de 787.000 millones de dólares aprobado por EEUU a principios de 2009. Según esta normativa, el hierro, el acero y los bienes manufacturados que el gobierno adquiera con los fondos del paquete de estímulo

deberán ser producidos en EEUU. Como EEUU es uno de los 13 firmantes del acuerdo plurilateral de compras públicas de la OMC (que salvo contadas excepciones no permite discriminar contra productos extranjeros adquiridos por la administración pública) podría producirse un conflicto entre ambas normativas.

Para intentar adelantarse a este posible problema y ante las protestas de algunos Estados miembros de la OMC el presidente Obama y el Congreso estadounidense introdujeron una provisión en la ley según la cual la cláusula “compre americano” deberá ser aplicada de forma consistente con los compromisos y obligaciones que EEUU tiene bajo los distintos acuerdos internacionales que ha suscrito. Más allá de que esta cláusula sea viable y eficaz (algo que todavía está por verse), lo cierto es que el espíritu del paquete de estímulo estadounidense es proteccionista. Esto resulta preocupante porque el presidente Obama había comenzado a ejercer el liderazgo internacional para forjar una respuesta coordinada a la crisis y esta medida ha minado su credibilidad. Una vez que EEUU ha introducido el “compre americano”, muchos otros países, incluido China, se han sentido legitimados a introducir provisiones similares en sus paquetes de estímulo fiscal. Esto está llevando a que se generalicen las cláusulas de “compre nacional” o incluso “compre local”, que además, para los países emergentes, que no han firmado el acuerdo de compras públicas de la OMC, resultan compatibles con la normativa internacional aunque sean marcadamente proteccionistas.

Si la recesión no se prolonga demasiado es probable que el impacto de las provisiones “compre nacional” sea limitado y no genere una escalada proteccionista. Sin embargo, lo sucedido a lo largo del último año demuestra que es necesario mejorar la normativa internacional en esta materia para evitar dejar la puerta abierta al proteccionismo en materia de compras públicas. Esto no será fácil, porque los países en desarrollo tradicionalmente se han opuesto a sumarse al acuerdo plurilateral de compras públicas de la OMC al preferir reservarse el derecho a utilizar el gasto público como un instrumento de política industrial y apoyo a sus industrias nacientes.

Un segundo sector en el que las ayudas públicas han distorsionado el comercio (y también la competencia) es el de los rescates a instituciones financieras. El volumen de recursos que los distintos gobiernos –sobre todo en los países desarrollados– han puesto a disposición del sistema financiero supera los 3 billones de euros. Aunque una parte importante de estos fondos son avales y garantías y por lo tanto no han supuesto desembolsos, bancos y empresas de seguros ha recibido enormes inyecciones de liquidez (y en algunos casos grandes instituciones han sido nacionalizadas).

Esta situación, que seguramente será transitoria, genera distorsiones a la libre competencia y al comercio en la medida en que los gobiernos están dando preferencia a los bancos nacionales sobre los extranjeros en la distribución de los fondos públicos. Además, es posible que a medio plazo surjan distorsiones adicionales si las ayudas sirven para mantener algunos bancos artificialmente a flote.

Por último, existe el riesgo de que la mayor presencia del sector público en el sistema financiero conduzca a que la asignación del crédito esté determinada más por criterios políticos que por el análisis coste-beneficio y la eficiencia económica. Aún así, es importante mencionar que antes de la crisis muchos bancos eran públicos y esto no suponía un problema para lo que tradicionalmente se ha entendido como libre comercio, que no abarcaba los aspectos vinculados a la política de defensa de la competencia. Por tanto, es de esperar que tras la crisis vuelva a plantearse la necesidad de aprobar algún tipo de acuerdo global sobre comercio y política de defensa de la competencia, algo que

ya existe en la UE y que los países avanzados llevan años queriendo introducir en la OMC ante la oposición de los países en desarrollo.

Conclusión: Este ARI ha subrayado que, a pesar de la caída de los intercambios internacionales y de la aparición de medidas proteccionistas, la comunidad internacional, por el momento, está siendo capaz de no sucumbir a la tentación proteccionista como lo hizo en los años 30. La contracción del comercio responde más al desplome de la demanda global y a la falta de financiación derivada de la crisis financiera que a un aumento generalizado de las barreras comerciales. Además, la reactivación de la actividad que comienza a observarse en algunos países, sobre todo en Asia, viene acompañada de un crecimiento –todavía tímido– de los flujos comerciales. Esto sugiere que no se han establecido barreras demasiado nocivas a los intercambios internacionales, por lo que el comercio y las inversiones podrían volver a crecer con fuerza cuando se deje definitivamente atrás la recesión.

Aún así, ante la caída de la producción y el empleo, la mayoría de los países han elevado algunos aranceles, han ampliado las ayudas públicas y han recurrido a las cláusulas de salvaguardia de la OMC, especialmente a los procedimientos *anti-dumping*. Pero como prácticamente todas estas medidas son compatibles con la regulación comercial internacional, puede afirmarse que el sistema OMC se está viendo fortalecido ante la crisis al mostrar su efectividad después de haber recibido numerosas críticas durante la última década.

Aún así, la crisis está mostrando que existen algunas zonas grises en el sistema OMC a través de las cuales se han introducido nuevas barreras comerciales, sobre todo en lo relativo a las compras públicas asociadas a los paquetes de estímulo fiscal y a los rescates del sistema financiero. Será necesario negociar nuevas reglas para estas áreas con el fin de evitar políticas proteccionistas en el futuro, pero seguramente esto no podrá hacerse hasta que se inicie una nueva ronda de negociaciones, ya que la que está en curso ha excluido estos temas.

En definitiva, la capacidad del sistema económico internacional para mantenerse relativamente abierto en tiempos tan adversos sugiere que la importancia de la disciplina que impone la OMC es enorme en la medida en la que actúa como un (imperfecto) seguro ante la tentación proteccionista, algo que no se suele valorar en períodos de crecimiento. Por ello, el valor de concluir la Ronda de Doha en un momento de crisis como este no estriba tanto en crear nuevas oportunidades de comercio como en consolidar el nivel de apertura que el sistema tiene en la actualidad, que es bastante elevado en términos históricos.

Federico Steinberg
Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid