

Pascal Lamy*

LOS RETOS QUE AFRONTA EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

El comercio mundial se ha revelado como una víctima más de la crisis económica por la que atraviesa el mundo. El sistema multilateral de comercio se enfrenta ahora a la tarea de mitigar los efectos de la crisis y contribuir a la revitalización de la economía mundial. Todo ello, en una complicada maraña de retos antiguos —cada vez más apremiantes— y cuestiones nuevas y más complejas que están surgiendo en la escena internacional. La Organización Mundial del Comercio (OMC) tendrá que desempeñar una doble función: fortalecer la aplicación de los Acuerdos vigentes para ayudar a los países miembros a aprovechar las oportunidades comerciales existentes, y hacer frente urgentemente a los nuevos retos que se plantean actualmente. Todo ello pasa por la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha, que pretenden lograr un sistema multilateral de comercio mejorado y más inclusivo y sostenible, que genere nuevas oportunidades comerciales tanto para el mundo desarrollado como para el mundo en desarrollo.

Palabras clave: comercio internacional, crisis financiera, OMC.

Clasificación JEL: F10, F20, F42.

La crisis actual ha causado un deterioro del entorno económico global que amenaza con destruir los beneficios económicos y de desarrollo obtenidos en estos años. La desaceleración del crecimiento mundial, el colapso de la demanda mundial, la contracción del volumen del comercio y la escasez de la financiación del comercio son síntomas inequívocos de una recesión inminente. Los efectos de la crisis en la economía real han estallado, provocando una escalada de reacciones en cadena, en particular fluctuaciones sin precedentes de los precios del petróleo y de los productos básicos, el

desplome de la producción y sobre todo un aumento de las tasas de desempleo sin precedentes en las últimas décadas. La crisis ha puesto a prueba al sistema internacional, su importancia en generar una respuesta colectiva y coordinada, pero también ha hecho patentes sus debilidades.

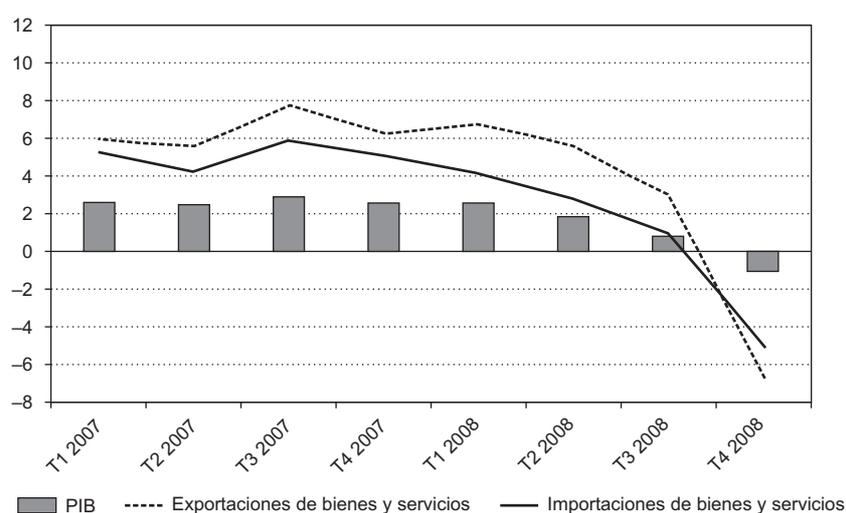
Sobre este telón de fondo, el comercio internacional se ha convertido en una víctima más de la crisis y, de forma inesperada, se ha contraído más rápidamente que el PIB mundial, con el que se encuentra altamente interrelacionado (Gráfico 1).

Las estimaciones recientes de la OMC prevén una caída del 10 por 100 del volumen de comercio en 2009, es decir, mayor que el 9 por 100 previsto a principios de

* Director General de la Organización Mundial del Comercio.

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO REAL DEL PIB Y DEL COMERCIO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007-2008 (Variación porcentual anual)



FUENTE: OMC, sobre datos OCDE.

año. La reducción de la demanda, agravada por la falta de liquidez para la financiación del comercio, y algunos brotes de proteccionismo son los culpables de la contracción del comercio. La disminución ha sido más patente en los países desarrollados, con una bajada del 14 por 100 en las exportaciones, en contraste con el 7 por 100 registrado en los países en desarrollo.

Estas cifras catalogan a la crisis como la peor desde el decenio de 1930, pero por sí solas no ofrecen una imagen completa de la situación. Hasta ahora, el comercio de los países en desarrollo se ha apoyado en una demanda constante, pero la contracción de la demanda de los países desarrollados está teniendo un efecto retardado, aunque inexorable, en las economías del Sur. Además, los países desarrollados han retirado recursos e inversiones de los países en desarrollo a fin de poder enjugar las pérdidas en sus economías, lo que ha dejado a los países más pobres expuestos a las

peores consecuencias de la crisis. En realidad, tras su apertura al comercio internacional y a las inversiones extranjeras, muchos de ellos han desarrollado una dependencia de los ingresos del comercio, de las corrientes de entrada de fondos y de la asistencia al desarrollo del mundo industrializado para su crecimiento. El retroceso en estas esferas tendrá graves efectos secundarios en sus economías, y es posible que sufran sus consecuencias incluso después de que la recuperación haya comenzado.

El sistema multilateral de comercio se enfrenta ahora a un doble reto: en primer lugar, y en el corto plazo, resolver la crisis actual limitando sus efectos negativos en el comercio; y, en segundo lugar, encontrar soluciones a largo plazo que creen una economía mundial con capacidad de crecimiento sostenible que promueva unos mejores equilibrios mundiales y sea más beneficiosa para todos.

En el corto plazo, el sistema comercial multilateral ha tenido que enfrentarse a cuatro cuestiones fundamentales: evitar el proteccionismo comercial, asegurar una financiación del comercio adecuada y abordable, evitar una caída en la ayuda al comercio como resultado de la grave crisis por la que atraviesan las economías de países donantes, y, finalmente, llevar a buen puerto las negociaciones de la Ronda de Doha. Éstas se han convertido en cuestiones apremiantes que hemos abordado y que deberán seguir en nuestro radar a fin de contribuir a sentar las bases para salir de la crisis con pérdidas mínimas y reducir el riesgo de una futura crisis.

1. Contener las presiones proteccionistas

La primera cuestión que hemos tenido que abordar es la de las crecientes presiones proteccionistas. Al igual que en las crisis anteriores, era de esperar que hubiera un cierto grado de aislacionismo, generado principalmente por políticas económicas de corta visión destinadas a defender el empleo doméstico.

La reunión del G-20 en Londres en abril de 2009 recogió el compromiso de los líderes de las mayores economías mundiales de mantener sus mercados abiertos y de no adoptar medidas proteccionistas.

Con el fin de ayudar a los miembros de la OMC a resistir las inevitables presiones domésticas e insuflar transparencia, la Secretaría de la OMC ha puesto en marcha un sistema de vigilancia de medidas comerciales tomadas en el contexto de crisis. Con la publicación de estos informes se busca una mayor transparencia y, a través de ella, se dota a los miembros de la OMC con un instrumento con el que resistir a las inevitables pulsiones proteccionistas.

El informe más reciente muestra que en los últimos meses se han impuesto toda una serie de medidas restrictivas del comercio en forma de aranceles, medidas no arancelarias, subvenciones y gravosos procedimientos administrativos que afectan a las importaciones. Pese a no constituir proteccionismo de alta intensidad, del calibre del practicado en la década de los años trein-

ta, estas medidas son como granos de arena en los engranajes del comercio internacional, que pueden retrasar la recuperación a nivel mundial. Creo que es urgente que los gobiernos empiecen a diseñar una estrategia de salida coordinada que permita eliminar estos elementos lo antes posible.

Pese a las reiteradas similitudes, la crisis actual se diferencia de las anteriores por el carácter globalizado de la economía mundial de hoy en día. La globalización ha creado una complicada maraña de lazos transfronterizos que atraviesan países y continentes. En un mundo globalizado, las importaciones de un país son las exportaciones de otro. Así pues, la protección de un país entraña la pérdida de oportunidades para otro e incita a la adopción de medidas proteccionistas adicionales por otros países, generando un efecto dominó con consecuencias devastadoras. Por consiguiente, es el multilateralismo —y no el aislacionismo— el mejor medio para lidiar con las turbulencias mundiales. Las medidas proteccionistas son reflejo de un enfoque unilateral que no toma en cuenta las consecuencias colectivas de las acciones individuales.

Algunas voces han hablado de la necesidad de un proteccionismo «inteligente» para proteger los puestos de trabajo nacionales. Lógicamente, la protección del empleo es un objetivo legítimo que los gobiernos tienen no sólo el derecho sino también el deber de perseguir. No obstante, hoy en día una enorme proporción de puestos de trabajo nacionales depende del acceso a los mercados de exportación y, sin el comercio, esos puestos de trabajo corren peligro de desaparecer. Por ello, la aplicación de políticas aislacionistas que recortan los intercambios comerciales y las importaciones incluso si se pudiera hacer de forma «inteligente», resulta económicamente ineficiente pues incitaría a otros a seguir los mismos pasos y tomar medidas proteccionistas igualmente inteligentes. Se corre el riesgo de que se ceda cada vez más al proteccionismo a medida que la crisis se agrava, y de que las medidas temporales acaben por aplicarse a largo plazo, generando un legado de industrias poco competitivas y de exceso de

capacidad sectorial. Mantener los mercados abiertos y luchar contra posiciones proteccionistas son, por lo tanto, objetivos de interés global; como lo es buscar maneras de proteger el empleo y reforzar los sistemas de protección social. Se puede y se debe proteger el empleo y la actividad económica sin tomar medidas proteccionistas.

2. Mantener el flujo de financiación del comercio

Otro aspecto problemático de la crisis es la escasez de financiación. Se estima que entre el 80 y el 90 por 100 del comercio mundial depende de la financiación del comercio. En el contexto de la crisis actual, a las empresas les resulta difícil preservar el crecimiento de sus actividades comerciales, ya que se enfrentan a un problema de liquidez, agravado por un aumento general de los precios de los créditos y por el creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda de crédito comercial. Por ello, es fundamental que las medidas de fomento del comercio vayan acompañadas de un apoyo renovado a la financiación del comercio.

Los países en desarrollo y los países de bajos ingresos son los más afectados por la pérdida de financiación del comercio, ya que son las principales víctimas en la reevaluación general de los riesgos y la escasez de liquidez. Un estudio conjunto del FMI y la Asociación de Bancos para la Financiación y el Comercio (BAFT) indica que las corrientes de financiación del comercio a los países en desarrollo disminuyeron en un 6 por 100 entre finales de 2007 y finales de 2008, un porcentaje considerablemente superior al de la reducción de las corrientes comerciales en el mismo período.

La OMC no participa de actividades de financiación de comercio, pero ha utilizado su poder de convocatoria para reunir, en diversas ocasiones, a los actores principales en esta área para mejorar la cooperación entre ellos. Se ha movilizó a los organismos de crédito a la exportación respaldados por el Estado, a los bancos regionales de desarrollo y a los bancos comerciales para

promover una mejor interacción entre los agentes del sector público y del sector privado.

Como resultado de esta amplia movilización, los líderes del G-20 se comprometieron, en Londres, a destinar 250.000 millones de dólares a la mejora de la financiación del comercio en los próximos dos años. El objetivo concreto del conjunto de medidas financieras es, precisamente, fortalecer la asociación entre el sector público y el sector privado en el marco de los programas de facilitación de la financiación existentes, así como la creación de nuevos instrumentos, tales como el Programa Global de Liquidez para el Comercio del Banco Mundial. El cumplimiento de estos compromisos será fundamental para proporcionar liquidez y engrasar la maquinaria del comercio.

3. Apoyar la Ayuda para el Comercio

Como es lógico, mantener los mercados abiertos es más fácil para ciertos países que para otros. Cuando el mundo navega por las turbulentas aguas de la crisis, algunos están equipados con yates de lujo; otros, en cambio, sólo disponen de una balsa improvisada. La capacidad de estos últimos para llegar a aguas seguras dependerá del nivel de compromiso de todos los agentes internacionales.

Mientras que los países ricos han podido responder a la crisis con el despliegue de importantes paquetes de estímulo, subvenciones y financiación, la mayor parte de los países en desarrollo, y en particular los más pobres, no tienen los recursos necesarios para aplicar estos mecanismos de recuperación.

Además, casi todos ellos han de superar las limitaciones de la oferta, que obstaculizan su crecimiento económico y les impiden aprovechar plenamente los beneficios del comercio. En muchos casos, los países en desarrollo y de bajos ingresos carecen de la infraestructura básica que impulsa la globalización: corredores de transporte, redes de telecomunicaciones, instalaciones aduaneras modernas o laboratorios de pruebas, junto con redes de seguridad financiera, conocimientos técnicos e institucio-

nes sólidas. El despliegue de estos instrumentos de facilitación del comercio permitiría a los países más pobres participar en el comercio de forma más eficaz, mejorar sus resultados económicos y protegerse, al mismo tiempo, de las perturbaciones externas.

La iniciativa de Ayuda para el Comercio —puesta en marcha en 2005 y que ha sido objeto de su segundo examen global en julio de 2009— aborda las deficiencias de la oferta, que limitan el crecimiento y desarrollo de los países más pobres. En los últimos años, la Ayuda para el Comercio ha registrado niveles sostenidos de crecimiento. Desde 2005 los volúmenes de ayuda para el comercio han aumentado a un ritmo del 10 por 100 anual, y se ha avanzado en la incorporación del comercio a las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. No obstante, si la Ayuda para el Comercio era urgente en 2007, hoy día, con la recesión que se cierne sobre nosotros, ha pasado a ser indispensable. Es importante reconocer la función anticíclica que la Ayuda para el Comercio puede desempeñar en tiempos de crisis, ya que representa la inversión que permitirá a muchos países en desarrollo prepararse para utilizar el comercio para salir de la crisis.

En el examen global de julio vimos signos esperanzadores. A pesar de la crisis, ningún país presente indicó reducciones en sus contribuciones a los programas de Ayuda para el Comercio. Es más, hubo varios países que anunciaron contribuciones adicionales.

España es una gran contribuyente a la Ayuda para el Comercio. Sus esfuerzos para mantener la solidaridad hacia los países más pobres es digna de destacar, más aún dentro del marco actual de crisis que está afectando a todos los países.

4. Concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo

Preservar la apertura comercial luchando contra el proteccionismo, la financiación del comercio y la Ayuda para el Comercio, son componentes importantes de la estrategia de recuperación, pero pueden no alcanzar sus objetivos sin un marco de normas completo y bien

establecido que catalice los resultados creando un paquete de estímulo coordinado para la economía.

El sistema multilateral de comercio vigente brinda un valioso conjunto de reglas, que encuadran las políticas comerciales de los países y representan un mecanismo de garantía contra las restricciones del comercio. Sin embargo, el diablo se oculta en los detalles, y el actual conjunto de normas tiene aún demasiados resquicios por los que se cuelan restricciones y trabas.

Una manera efectiva de reavivar la economía mundial y asegurar un sistema multilateral de comercio sostenible y más estable es concluir las negociaciones de la Ronda de Doha. La crisis actual ha puesto de manifiesto el carácter globalizado del mundo de hoy, y ha dejado claro que las medidas adoptadas a nivel nacional no tienen el alcance necesario para abordar los retos mundiales. Conviene más bien encauzar los paquetes de estímulo nacionales en una respuesta coordinada, y el Programa de Doha para el Desarrollo es el mejor paquete de estímulo al alcance de la mano.

La Ronda de Doha se basa en la convicción de que el comercio puede ser un motor del desarrollo, y de que es necesario un sistema mundial de comercio más transparente, más equitativo y más sensible a las dificultades de sus miembros más pobres. La ruta elegida en 2001 era ambiciosa, y en muchas ocasiones ha tropezado con escollos, pero, tras muchas horas y días de arduos trabajos, las negociaciones han avanzado un 80 por 100 del camino. Los países se han comprometido a concluir la Ronda en 2010.

Varios estudios han mostrado que mediante la reducción arancelaria, la eliminación de subvenciones, el aumento de la transparencia y la reducción de los trámites aduaneros, la conclusión de las negociaciones brindaría nuevas oportunidades comerciales al mundo en desarrollo. Los posibles beneficios se han cifrado en 700.000 millones de euros anuales, sin tener en cuenta los posibles efectos dinámicos derivados de unos mayores flujos comerciales. Esta cifra no es despreciable si tenemos en cuenta las actuales tasas de crecimiento anémicas de nuestras economías.

5. Los nuevos retos

Aunque estemos seguros de que el camino hacia el futuro empieza con la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha, no podemos pasar por alto los retos posteriores a Doha, ya que son parte importante de nuestro presente. La crisis actual ofrece una oportunidad para replantearse los nuevos retos e integrarlos en las estrategias de salida que se están concibiendo. Esto servirá para encauzar el crecimiento económico en un marco más sostenible.

¿Cuáles son estos retos?

— El primero es la proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR). En diciembre de 2008 se habían notificado unos 421 ACR al GATT o a la OMC, y había 230 acuerdos vigentes; se prevé que la cifra alcanzará cerca de 400 ACR, cuya entrada en vigor está programada para 2010 a más tardar. La pregunta fundamental que se plantea es si estos acuerdos ayudan al sistema multilateral de comercio o lo obstaculizan.

Hasta ahora muchos acuerdos comerciales regionales han apoyado el sistema de la OMC, permitiendo a grupos de países negociar compromisos que iban más allá de lo que era posible alcanzar a nivel multilateral, y muchas veces preparando el terreno para futuros acuerdos en el marco de la OMC. La mayor parte de los acuerdos regionales favorece la reducción o eliminación de los aranceles, facilitando el intercambio de bienes y servicios entre países. Además, sin duda alguna, han contribuido al bienestar económico y la estabilidad política. Sin embargo, existe el riesgo de que estos acuerdos pongan trabas a la posición comercial de terceros países. Además, el incremento del número de acuerdos comerciales regionales, zonas de libre comercio y acuerdos de alcance parcial, puede crear confusión e incoherencias en el mercado internacional, con el riesgo de que aumente el coste de las actividades comerciales para los operadores económicos, y se genere una falta de previsibilidad e incluso de equidad. Por otro lado, también existe la posibilidad de que la maraña de acuerdos comerciales que se superponen genere un interés

creciente por multilateralizar y ampliar los acuerdos regionales, integrándolos en agrupaciones de mayor envergadura.

— Otra cuestión que está surgiendo con fuerza es la del cambio climático. Hay quienes están abogando por la necesidad de desarrollar acuerdos en la OMC que garanticen una mejor articulación entre las normas comerciales y el Protocolo de Kyoto y su sucesor sobre reducción de emisiones. El mandato de la Ronda de Doha ya engloba negociaciones de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, incluyendo un capítulo sobre apertura comercial para bienes y servicios medioambientales. La OMC no es el lugar en el que ha de llegarse al acuerdo político sobre la reducción de emisiones. Eso ha de discutirse entre la comunidad medioambiental en Copenhague. Pero estoy convencido de que si la comunidad internacional llega a un acuerdo sobre reducción de emisiones, la OMC podrá ajustarse a estos resultados. El acuerdo político le corresponde a la comunidad medioambiental. El comercio se ajustará a sus resultados.

— La seguridad alimentaria es otra de las preocupaciones que se están planteando en todo el mundo, y en particular la elaboración de normas comerciales que contribuyan a garantizar una mayor seguridad alimentaria.

— Otro tema que a menudo se presenta como un reto para el futuro es la energía. La Ronda de Doha engloba ya los servicios energéticos. También engloba la cuestión de la facilitación del comercio, con debates sobre si la infraestructura fija, como los oleoductos y gasoductos y las redes eléctricas, forman parte de la infraestructura de tránsito a la que deberían aplicarse las normas vigentes.

Todas estas cuestiones, y muchas otras, están ya abriéndose camino entre la comunidad académica, y no tardarán en llegar a la OMC.

Ahora bien, si bien nada nos impide reflexionar sobre posibles agendas futuras para la OMC, tal ejercicio tendría credibilidad en el marco de la conclusión de la agenda de negociaciones actual.

La apertura del comercio y la creación de normas comerciales es un proceso continuo de largo plazo. La conclusión final y satisfactoria de las negociaciones de la Ronda de Doha, es un paso más en este largo camino. Es, además, la mayor contribución que la OMC puede hacer para mitigar los efectos de la crisis y encontrar formas de salir de ella, mediante el establecimiento de un clima de certidumbre, previsibilidad, estabilidad y, sobre todo, confianza en el sistema multilateral de comercio. Concretamente, la confianza es el ingrediente que falta en una fórmula a la que la crisis actual ha sometido a dura prueba.

Al mismo tiempo, en espera de la conclusión de la Ronda de Doha, la OMC ha de contribuir a mejorar la transparencia y la supervisión efectiva de medidas dirigidas a reducir las políticas proteccionistas y a velar por la aplicación de los Acuerdos vigentes. El mecanismo de examen de las políticas comerciales es un instrumento de vital importancia para lograr una mejor aplicación y una mejor comprensión de la OMC y de sus normas,

pero podría perfeccionarse y mejorar en operatividad. La mejora del proceso de supervisión fomentaría, sin duda, la confianza en el sistema, y, mediante un mecanismo de alerta inmediata, podría evitar el aumento de contenciosos ante el Órgano de Solución de Diferencias.

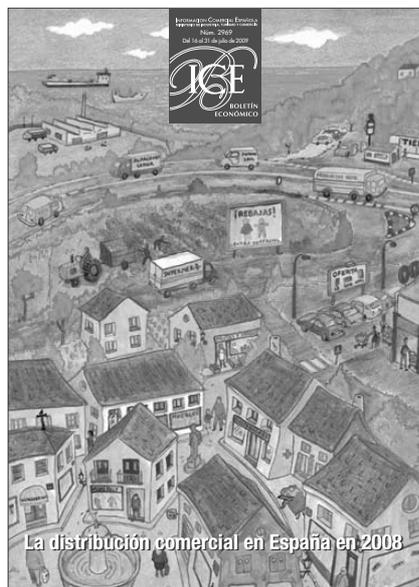
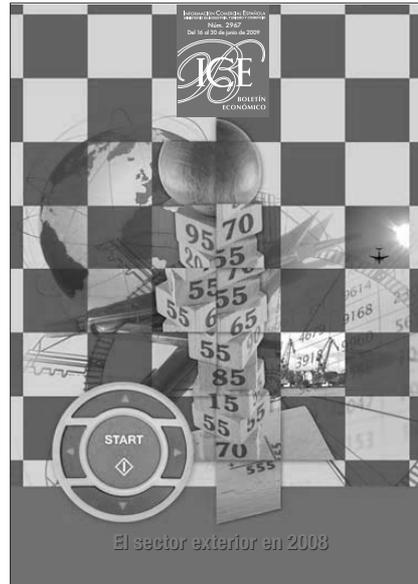
Se ha expresado al más alto nivel político un firme compromiso de concluir las negociaciones para finales de 2010. Nos falta un pequeño trecho para alcanzar la cima. Éste es el momento para que los miembros hagan un último esfuerzo que espero se concrete bajo la Presidencia Española de la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

[1] LAMY, P. (2009): 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, OMC, 15 de julio, página 89, Ginebra.

[2] OMC (2009): Informe sobre el Comercio Mundial 2009, OMC, 22 de julio, página 192, Ginebra.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47