

The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: recommendations for the G20

■ Richard Baldwin y Simon Evenett (eds.), vers. digital

La crisis financiera, el impasse de la Ronda de Doha y las diversas medidas de apoyo que se han implementado como respuestas a la crisis han vuelto a poner en discusión la posibilidad de que los países recurran a prácticas proteccionistas. Las iniciativas en este sentido surgidas hasta ahora han disparado las alarmas de la comunidad internacional. A pesar de las distintas declaraciones en favor del libre comercio debemos reconocer las nuevas condicionantes que impone la crisis a los países para aplicar este tipo de medidas.

El libro publicado en línea (*e-book*) se compone de una serie de *policy papers* destinados a influir en las decisiones de política comercial que adoptarían los países del G-20 en la Reunión programada para abril del 2009 en Londres. A diferencia de la sostenida en Washington en esta reunión el comercio tuvo un lugar central el G-20 pactó no incurrir en medidas proteccionistas para hacer frente a la crisis a escala local. Dos de los compromisos acordados más importantes fueron no devaluar las divisas nacionales para competir de forma desleal y «minimizar» la posibilidad de que los planes de rescate de la banca nacional supongan competencia desleal con las operaciones extranjeras. Asimismo, del paquete presupuestado en la Cumbre, 250.000 millones de dólares se destinaran a reactivar el comercio global.

El libro, que ofrece un acceso ventajoso a opiniones de expertos en temas de coyuntura, fue editado por el profesor del *Graduate Institute* de Ginebra Richard Baldwin, que en su doctorado en el MIT fue alumno de Paul Krugman, Pre-

mio Nobel por sus trabajos relacionados con la economía internacional, y en particular de comercio, y ha sido asesor de diversos organismos internacionales; y por el profesor de la Universidad de Saint Gallen, Simon Evennet, destacado profesor de economía internacional, que se formó en las Universidades de Yale y Cambridge. Fue elaborado en el marco del Centro de Investigación de Política Económica (CEPR, por su sigla en inglés), que es líder en investigación y está formado por una red de destacados investigadores que pretende promover el análisis objetivo e independiente de temas de política económica.

En el libro, los editores Richard Baldwin y Simon Evenett y los diversos autores plantean una serie de medidas concretas que los líderes del G-20 deben implementar para evitar una espiral de proteccionismo, así como un diagnóstico de la crisis y sus posibles consecuencias. Ya desde el título, con la palabra *murky* (turbio) los editores exponen la preocupación por la adopción de nuevas medidas más discrecionales y difíciles de detectar para ser eliminadas, debido a la estructura actual del comercio y a los distintos acuerdos comerciales que existen en el mundo. Además estas nuevas formas de proteccionismo tienen el peligro de no ser absolutamente compatibles con los compromisos asumidos por las economías tanto en sus Acuerdos Preferenciales de Libre Comercio como en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la introducción y recomendaciones se formulan tres preguntas ¿Por qué está colapsando el comercio? ¿Qué es el proteccionismo turbio (*murky*)? y ¿Qué deben hacer los líderes del G-20?, preguntas que son respondidas a lo largo de los diecinueve ensayos del libro por destacados expertos en temas comerciales.

El libro se divide en dos partes, el objeto de la primera es entregar una visión global del impacto de la crisis en el comercio y las repercusiones negativas de una espiral proteccionista. En la segunda se profundiza en el análisis y se recoge mayor información para desarrollar las recomendaciones para los países.

El Ministro de Comercio australiano Simon Crean señala que la OCDE ha identificado que un aumento de 1% en el comercio significaría un crecimiento de 4% en el ingreso per

cápita y respalda la conclusión de que la Ronda de Doha sería un importante instrumento para reforzar el comercio. La crisis que empezó el mundo desarrollado puede afectar más significativamente a los países en desarrollo. Por su parte, el profesor de la Universidad de Yale, Ernesto Zedillo, ex presidente de México, plantea las amenazas que enfrenta el sistema multilateral del comercio, no solamente la suspensión de Doha, sino también la proliferación de los acuerdos comerciales discriminatorios. El tiempo es un factor esencial por lo que se debe mantener el carácter comercial de la Ronda con y no intentar complejizarla introduciendo temas no estrictamente comerciales, como el cambio climático. Debemos ser conscientes del activo que representa para los países el sistema multilateral del comercio. Los países deben defenderse con todas las posibilidades que les brindan, la OMC y sus acuerdos «si quieres paz prepárate para la guerra».

En el tercer capítulo, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, define las prioridades de la región latinoamericana y del Caribe que tardaron más de medio siglo en alcanzar los niveles de apertura que hoy han consolidado. Es necesario tener una estrategia común, y mantener el tema de ayuda para el comercio como un pilar. Más adelante Victor Fung, Presidente de la Cámara de Comercio Internacional de Hong Kong, plantea otro problema interesante que es la posible pérdida de la confianza. Considerada la certeza que otorga a los países el Sistema Multilateral del Comercio como uno de los logros más relevantes y cuya sustentabilidad pone en peligro esta nueva ola de proteccionismo.

La subsecretaria del Banco Africano de Desarrollo define las expectativas que deben tener estos países sobre los compromisos del G-20, entre los que destacan las restricciones en materia de acceso mercado, la ayuda para el comercio y la Ronda de Doha para el Desarrollo. Por su parte, los países africanos deben comprometerse a continuar con sus reformas comerciales. En lo que respecta a la región del Sudeste asiático Haidi Soessatro, del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de Yakarta, expone que esta región debe compartir el liderazgo con Obama para sostener las políticas de libre comercio, tanto internas como externas. Utilizando únicamente sus aranceles aplicados y no aquellos que han

consolidado, estableciendo sistemas de monitoreo para el cumplimiento de sus compromisos y fortaleciendo su proceso de integración regional.

Finalmente dos destacados economistas que son mencionados como referente en temas comerciales presentan sus argumentos frente al peligro de la crisis. Anne Krueger, profesora de la Universidad John Hopkins y primera Directora Adjunta del Fondo Monetario Internacional, aclara por que el comercio que puede ser un juego de suma positiva podría eventualmente arrojar resultados negativos, tales como reacciones de retaliación, alza de precios, caída del ingreso y el empleo. Pero sin duda lo peor es el hecho de que las medidas de corte proteccionista siempre son más fáciles de imponer que de eliminar.

Jagdish Bhagwati, profesor de la Universidad de Columbia, asesor del GATT y del Director General de la OMC, plantea que el Presidente Obama enfrenta presiones proteccionistas en diversos niveles, y que el proteccionismo es un virus peligroso que requiere de una respuesta apasionada. Hace un llamado a no cometer los mismos errores de quienes lo antecedieron y a no caer en la tentación de aplicar medidas proteccionistas, aun que ellas sean compatibles con los compromisos adquiridos en la OMC, pues esto puede derivar en retaliaciones igualmente compatibles, que finalmente terminen en un espiral proteccionista desfavorable para todos.

Los autores de esta primera sección reconocen la evidente tentación que supone para los países la posibilidad de implementar medidas proteccionistas y la importancia de la llevar a termino la Ronda de Doha. Si bien reconocen que el problema dista mucho de la situación que surgió después de la crisis de 1930, lo utilizan como ejemplo de las posibles consecuencias de la crisis actual y el rol del G-20 en evitarlas. *We need tough love, not sweet words in our present circumstances.*

En la segunda parte los expertos profundizan algunos temas, tales como el antidumping, los aspectos medioambientales, las compras de gobierno, y la facilitación del comercio entre otros. Analizan las posibles estrategias de los países en la imposición de medidas proteccionistas *murky* y formular una serie de recomendaciones para sostener el libre comercio.

Kei-Mu Yei, Vicepresidente del Banco de la Reserva Federal de Filadelfia, explica los mecanismos de transmisión

de la crisis al sector comercial: el colapso del crédito a las operaciones comerciales y lo que el autor llama la especialización vertical en el comercio internacional. Sostiene que la integración vertical en las cadenas de producción puede ser la clave para la recuperación del comercio mundial. La necesidad de mejorar la situación financiera frente a los créditos comerciales es revisada en detalle en el capítulo 15, por Marc Auboin, de la secretaría de la OMC, que propone una serie de medidas concretas para paliar los efectos del problema financiero comercial.

Los economistas del Banco Mundial y el *Graduate Institute* de Ginebra, Elisa Gamberoni y Richard Newfarmer, ofrecen una serie de datos relevantes sobre el surgimiento de medidas proteccionistas. Entre estas, el aumento de los aranceles constituye solamente la mitad, puesto que también han surgido disposiciones de protección a la agricultura, al sector financiero y en aspectos laborales, como las campañas contra el empleo de inmigrantes. Asimismo, los casos de antidumping han incrementado de forma significativa a partir del segundo semestre del 2007. En el capítulo 11, el académico de la Universidad de Brandeis, Chad P. Bown demuestra empíricamente el crecimiento del antidumping, con un análisis sobre los indicadores en materia de investigaciones antidumping iniciadas después de la crisis, e identifica los sectores en que este tipo de demandas se han presentado con mayor incidencia. Gamberoni y Newfarmer formulan recomendaciones para lo que ellos califican como una realidad más alentadora del comercio, gracias al GATT y las actuales reglas de integración comercial, entre las que mencionan ellas: mayores compromisos de transparencia, uso de disposiciones de salvaguardia en vez de medidas antidumping, fomento de avances en temas técnicos en Doha, refuerzo de programas de ayuda para el comercio para los países de menores ingresos y apoyo a los procesos de facilitación del comercio. En el último capítulo de esta sección, Gerard McLinden, del Banco Mundial, refuerza esta última idea de que una forma de enfrentar la crisis y su impacto en el comercio es avanzar en la agenda de facilitación del comercio, para lo cual propone la implementación de los acuerdos alcanzados en esta materia, sin que sea necesario para ello que se concluya con éxito la Ronda de Doha.

Los expertos del Banco Africano de Desarrollo diagnostican con más detalle que en la primera sección las medidas que tienen mayor impacto en las economías africanas, como son los subsidios a la exportación, en particular en el sector agrícola y la caída de los precios de los *commodities*. Las posibilidades de enfrentar esta crisis se ven seriamente limitadas por las condiciones de infraestructura y las características procíclicas del gasto. Entre las recomendaciones que formulan, consideran que el G-20 debe abstenerse de aumentar los subsidios a la exportación, que los países deben resistir las tentaciones proteccionistas, aprovechar los períodos de auge para acumular reservas y prepararse para los shocks externos, que los países africanos deben implementar programas contracíclicos para minimizar los impactos de la crisis y, finalmente, dar prioridad a sus programas de desarrollo de la infraestructura.

Peter Gallagher, del Instituto de Comercio Internacional y Andrew Stoler de la Universidad de Adelaida, aclaran que los países deben implementar mecanismos que permitan detectar eficientemente aquellas medidas comerciales que podrían tener efectos negativos, y responden a tres interrogantes: ¿Cuáles deben ser estos mecanismos? ¿Qué medidas deben gatillarlos? y ¿si deben estar ligados a un compromiso de mantener el *standstill* por parte de los países? En el capítulo 14, seis destacados expertos proponen un protocolo que reafirme los compromisos para lograr medidas no discriminatorias en la búsqueda de soluciones frente a la crisis. Establecen cinco principios para la intervención estatal, un compromiso de oposición por parte de los líderes del G-20 frente a medidas impuestas innecesariamente discriminatorias, la continuación de la política de mantener el *stand still*, cinco medidas para implementar los paquetes de rescate y algunos pasos para la imposición de medidas de salud, seguridad y técnicas.

Un tema que ha estado en la discusión son los distintos paquetes de ayuda que han utilizado los países frente a la crisis. Los profesores Evennet y Jenny, de ESSEC, recomiendan que el G-20 establezcan grupos que revisen los paquetes de rescate y los subsidios que se han impuesto como respuesta a la crisis y recomienden estrategias de salida para cada uno de

los sectores, a fin de lograr imponer procesos de evaluación objetiva que determinen el impacto de las políticas anticrisis.

La eficiencia y eficacia de los sistemas de compras de gobierno se vuelve clave frente a una situación como la actual. Al respecto los académicos de la Universidad George Washington hacen un excelente diagnóstico y explican la relevancia del tema. Entre sus principales conclusiones cabe mencionar la necesidad de maximizar los niveles de competencia a nivel mundial para las compras de gobierno, más allá de los compromisos legales, la imposición de la Convención contra la corrupción elevando el compromiso a un plano real y la inversión en recursos para mejorar los sistemas de compras públicas.

Finalmente, 2009 debía ser un año fundamental para asumir y cumplir compromisos en materias medioambientales, en particular en materia de cambio climático. Las posibilidades de que los aspectos relacionados con el medio ambiente sean utilizados como estrategia proteccionista *murky* en este nuevo escenario es tratado por el Profesor Evennet y el Profesor Whalley de la Universidad del Oeste de Ontario.

La obra plantea que el surgimiento de medidas proteccionistas si bien aún incipiente, marca una tendencia preocupante. El comercio está colapsando como resultado principalmente del encadenamiento internacional y de la escasez de crédito al comercio. El mundo enfrenta en materia comercial una realidad muy diferente a la de la crisis de 1930, a partir de la cual surgieron políticas proteccionistas que aún no han logrado eliminarse. Claramente los países pueden obtener ventajas de la imposición de barreras, para lo cual tiene espacios legales en el marco de sus compromisos comerciales, pero los efectos globales y de más largo plazo pueden ser desastrosos. A lo largo del libro se identifican las distintas formas de proteccionismo *murky*, como ser en las políticas medioambientales, en los paquetes de ayuda frente a la crisis o en las compras de gobierno.

Los expertos formulan algunas propuestas más conservadoras y otros proponen mecanismos más agresivos, todos en una misma línea que es la del libre comercio como un activo mundial. Así resurge el tema de la necesidad de soluciones globales para problemas globales. La conclusión de la Ronda

de Doha y el apoyo para reforzar temas como la Ayuda para el Comercio y la Facilitación del Comercio, son una opinión prácticamente de consenso entre los autores. Debemos sostener la credibilidad del Sistema Multilateral del Comercio. Los países deben apreciar los efectos de los niveles de intervención de los Estados. La presencia de mecanismos de revisión y de evaluación, en particular de las distintas medidas para enfrentar la crisis, entre las que destacan el *Buy American*, son fundamentales y deben ser lideradas por el G-20.

A las distintas regiones les corresponde un papel en este escenario comercial. América Latina y el Caribe deben analizar los efectos, sostener sus compromisos y consolidar su posición común. África debe mejorar la calidad de sus políticas públicas, como los mecanismos de estabilización y sus inversiones en infraestructura, y debe presionar para que los países del G-20 consoliden compromisos en favor de liberar el comercio. El sudeste asiático debe asumir un rol de liderazgo conjunto con Obama en la cruzada contra el proteccionismo.

El libro es una buena revisión de la realidad que enfrenta el comercio como resultado de la crisis y si bien algunos artículos parecen repetir los mismos argumentos, ello fortalece las posturas frente a ella. Cabe mencionar que la mayoría de los autores han defendido sostenidamente las políticas de apertura comercial. Si bien no es el objetivo del libro, sería interesante contar con un ejercicio similar que incluyera un análisis por países de carácter más regional. Asimismo, sería interesante disponer de un estudio sobre la estrecha relación entre el comercio y las instituciones.

Dorotea López Giral y Felipe Muñoz Navia