RESUMEN

Compromisos de política comercial y medidas de contingencia

el Informe sobre el Comercio Mundial 2009 se centra principalmente en ciertas medidas de contingencia a que pueden recurrir los Miembros de la OMC en el ámbito de la importación y exportación de mercancías. El marco jurídico de estas medidas está mucho menos desarrollado en el caso del comercio de servicios, aunque este asunto también se analiza.

En el Informe se examinan las medidas de salvaguardia y antidumping y los derechos compensatorios. Para valorar mejor la ventaja comparativa de los diversos instrumentos de que disponen los gobiernos para hacer frente a situaciones económicas difíciles o situaciones en las que deciden modificar una política, se analizan también otros mecanismos de flexibilidad a que pueden recurrir los Miembros de la OMC, como la renegociación de los compromisos arancelarios, los impuestos a la exportación y el aumento de los aranceles hasta el límite máximo que haya negociado cada Miembro de la OMC; esto se denomina "consolidaciones arancelarias".

Además, es evidente que las medidas de contingencia en relación con la integridad y durabilidad de los acuerdos comerciales son importantes, pero el tema del Informe merece atención, ya que en esta esfera no se han realizado muchas investigaciones. Es posible que esto se deba a que las políticas de contingencia constituyen un ámbito interdisciplinario, que requiere a la vez conocimientos jurídicos y económicos especializados. El Informe trata de colmar una laguna en los estudios existentes en la materia.

Los acuerdos comerciales definen las normas que rigen la política comercial. Esas normas deben establecer un equilibrio entre compromisos y flexibilidad. Un exceso de flexibilidad puede menoscabar el valor de los compromisos, pero la falta de flexibilidad puede hacer que las normas sean insostenibles.

La tensión entre compromisos creíbles y flexibilidad está a menudo latente en las negociaciones comerciales. Por ejemplo, la cuestión de un "mecanismo de salvaguardia especial" (la medida en que se autorizaría a los países en desarrollo a proteger a los agricultores frente al aumento brusco de las importaciones) fue decisiva en las deliberaciones de la minirreunión ministerial de julio de 2008, en la que se trató de acordar las modalidades de negociación –o un proyecto definitivo– para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).

En general muchos de los tipos de flexibilidad relacionados con los acuerdos comerciales se consideran como cláusulas de escape, medidas de contingencia, medidas correctivas comerciales o válvulas de seguridad. La razón fundamental de la incorporación de tales disposiciones en los acuerdos comerciales es la necesidad de dar a los gobiernos la posibilidad de controlar situaciones que no pueden preverse antes de que se produzcan. Un acuerdo comercial que permita hacer frente a esas circunstancias sin debilitar excesivamente los compromisos contractuales vigentes tiene más posibilidades de mantener su solidez que un acuerdo que dé lugar a un incumplimiento habitual.

Flexibilidad en los acuerdos comerciales

Los gobiernos tienen buenas razones para suscribir acuerdos comerciales pero, para que sean eficaces, es preciso lograr un equilibrio adecuado entre flexibilidad y compromisos.

La teoría económica ofrece dos explicaciones principales de por qué los gobiernos suscriben acuerdos comerciales. En primer lugar, éstos permiten a las partes evitar un comportamiento mutuamente destructivo de "empobrecimiento del vecino" –o conflictos de la relación de intercambio– en que las restricciones comerciales podrían utilizarse para cambiar el precio de las importaciones o las exportaciones en favor del país que restringe el comercio. En segundo lugar, gracias a los acuerdos comerciales, los gobiernos también pueden conseguir que sus políticas comerciales tengan mayor credibilidad a los ojos de los interesados.

Cuando un acuerdo comercial permite un margen excesivo de flexibilidad para modificar las obligaciones, pierde su sentido original. En cambio, si las disposiciones de flexibilidad son demasiado restrictivas, el acuerdo será menos estable porque los signatarios podrían sentirse más inclinados a incumplir sus compromisos. La flexibilidad no carece de consecuencias por lo que respecta a los

beneficios de un acuerdo, ya que deshace parte de lo que éste consigue en cuanto a cooperación comercial. Además, la flexibilización de los compromisos comerciales puede perjudicar la credibilidad de los gobiernos y reducir el bienestar mundial. En vista de la existencia de estos "costos de la flexibilidad" cabe preguntarse por qué se introducen medidas contingentes en el sistema multilateral de comercio.

Se proponen dos argumentos, en buena parte complementarios, para justificar la flexibilidad en los acuerdos comerciales: el enfoque de los "beneficios" y el enfoque del "contrato incompleto".

Según el enfoque de los "beneficios", el costo de la flexibilidad en los acuerdos comerciales debe compararse con los beneficios conseguidos al autorizar a los gobiernos participantes cierto grado de discreción al fijar su política comercial. En este marco, las medidas de contingencia pueden servir de válvula de seguridad, mecanismo de seguro o instrumento de política de ajuste. Pueden ser, además, un medio para reforzar el imperio de la ley en el sistema comercial y para facilitar la apertura del comercio.

El enfoque del "contrato incompleto" pone de relieve que un acuerdo comercial es un contrato en el que no se especifican los derechos y las obligaciones de todas las partes en todas las situaciones posibles en el mundo del futuro. Los acuerdos comerciales son incompletos por naturaleza, y la flexibilidad proporciona una vía para hacer frente a las dificultades resultantes de ese carácter contractualmente incompleto. Los contratos también pueden ser incompletos por elección. Los gobiernos optan por la flexibilidad como solución de transacción entre los beneficios de un acuerdo más detallado y el costo que entraña redactarlo.

Haciendo abstracción de los criterios basados en la relación de intercambio, el empleo de medidas de protección contingente se justifica desde el punto de vista económico por la aparición de fallas del mercado, por ejemplo, efectos externos negativos (externalidades) o condiciones de competencia imperfecta. Hay argumentos de economía política que también pueden explicar por qué los países están dispuestos a concertar acuerdos que autoricen la suspensión de compromisos.

Desde la perspectiva de la teoría económica, el aumento brusco de las importaciones podría constituir un argumento, basado en la relación de intercambio, para reforzar la protección comercial. Los países grandes podrían sentirse tentados de suspender sus compromisos en los períodos en que hubiera un elevado volumen de importaciones, porque podrían obtener un excedente económico mayor de los exportadores extranjeros. Si el costo de infringir el acuerdo queda compensado por las ventajas obtenidas, en ausencia de una amenaza de retorsión creíble, cabría considerar que el aumento de la protección es una política óptima.

En general la teoría económica ofrece un argumento sólido para la no intervención en un entorno con condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, cuando los mercados no funcionan bien, las medidas de protección pueden estar justificadas como "segunda opción". Supongamos que un acontecimiento externo independiente, como la introducción con éxito de una nueva tecnología en otro país, produce una aguda contracción de un sector. Si se trata de un gran sector, su reducción drástica puede tener efectos negativos en otros sectores y provocar despidos. En tales circunstancias, puede haber una segunda justificación para intervenir en la política comercial con objeto de retrasar la reestructuración del sector.

En ausencia de fallas del mercado o de consideraciones vinculadas a la relación de intercambio, hay argumentos de política económica que pueden explicar que los gobiernos estén dispuestos a suspender sus compromisos. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando un factor externo modifica la distribución de los ingresos de manera que resultan perdedores grupos influyentes o el votante medio. Los argumentos de política económica pueden explicar asimismo la tentación de reforzar las medidas de protección después de un acontecimiento político, como un cambio de gobierno, o en respuesta a una subvención aplicada por otro país que, de otro modo, rebajaría los precios al consumidor en el mercado interno.

Las circunstancias que pueden justificar la intervención del gobierno pueden clasificarse en función del tipo de acontecimiento (choque) externo y de su alcance sectorial o geográfico.

Hay tres tipos de acontecimientos externos que pueden afectar a una economía: los choques económicos, los no económicos y los relacionados con las políticas. Los primeros son los cambios en el entorno económico en que operan los agentes económicos. Entre los segundos cabe mencionar las situaciones de emergencia ambiental o sanitaria, así como los choques relacionados con la economía política. Constituyen cambios relacionados con las

políticas, por ejemplo, la reducción de un arancel o la concesión de una subvención por otro país.

Los choques económicos se pueden dividir a su vez entre los sectoriales, los nacionales y los mundiales. Cabe distinguir cuatro tipos de choques sectoriales: los cambios en las preferencias, la innovación tecnológica, los cambios en la dotación de factores y la modificación de la estructura del mercado. Se consideran choques nacionales los cambios de situación que afectan simultáneamente a todos los sectores. Pueden deberse a cambios de la demanda agregada o de la oferta agregada.

Todas estas circunstancias dan lugar a posibles motivaciones, económicas o no económicas, para la intervención del gobierno.

En un sentido amplio, la flexibilidad puede adoptar muchas formas...

Por flexibilidad puede entenderse todo lo que redefine o revoca un compromiso contraído en virtud de un acuerdo. Puede tratarse también de medidas que aprovechan la existencia de lagunas entre los compromisos y las políticas efectivamente aplicadas, o simplemente de medidas que, pese a no estar abarcadas por un acuerdo, tienen repercusiones en ámbitos de política pertinentes para ese acuerdo. Algunas formas de flexibilidad, por su naturaleza, pueden provocar medidas de retorsión por parte de los interlocutores comerciales. Hay quienes sostienen incluso que el incumplimiento de un compromiso o de una resolución de un procedimiento de solución de diferencias podría considerarse una forma de flexibilidad, si bien las posibilidades de definir la flexibilidad en estos términos dependerían de la solidez de los acuerdos.

Economía, disciplinas y prácticas

SALVAGUARDIAS

Debido a las salvaguardias previstas en el marco de la OMC los gobiernos están más dispuestos a contraer compromisos, pero es crucial que esas medidas sean de carácter temporal para que logren sus objetivos.

Gracias a las disposiciones de salvaguardia los encargados de formular políticas pueden asumir compromisos superiores a los que contraerían si no existiera esa flexibilidad. Cuando se concierta un acuerdo comercial, los países no pueden prever todos los acontecimientos futuros que pueden dar lugar a una intensificación de la presión competitiva provocada por las importaciones. Esa presión puede hacer que sea conveniente adoptar medidas de protección para determinadas ramas de producción, ya sea para reducir la pérdida de ingresos, para facilitar el ajuste o para conseguir objetivos políticos.

La característica distintiva de las salvaguardias en el contexto de la OMC es su carácter estrictamente temporal, respaldado por la amenaza creíble de que los interlocutores comerciales adopten medidas de retorsión. Varios estudios han mostrado que esta característica es crucial para que las salvaguardias cumplan su propósito, ya sea con vistas a la recuperación tecnológica, a frenar el declive de un sector o a evitar la congestión del mercado de trabajo.

Las normas de la OMC tratan de establecer un equilibrio entre la necesidad de flexibilidad de cada una de las partes y el interés de sus interlocutores comerciales en reducir al mínimo los efectos de las salvaguardias.

A lo largo de los años, muchos Miembros de la OMC han utilizado salvaguardias, pero ninguno de los demandados en un procedimiento de solución de diferencias ha podido justificar la medida. Se han planteado problemas respecto del establecimiento de una relación de causalidad entre las importaciones y el daño, y de la diferenciación entre las fuentes de daño. Los economistas han advertido de que en el análisis de la relación de causalidad, se ha dado excesivo peso a la correlación entre las importaciones y el daño y, al mismo tiempo, se han debatido con la idea de que las importaciones son una variable externa (exógena) que podría "causar" daño, en la economía nacional, a variables como la producción interna. Los Miembros son libres de elegir la metodología utilizada en este tipo de análisis, y en gran parte se ha hecho caso omiso de la sugerencia de los economistas de que los modelos econométricos podrían ayudar a distinguir el peso de los factores en juego.

Una de las razones quizá sea que las cuestiones jurídicas en cuyo caso esa cuantificación podría ser importante –principalmente la determinación del tipo arancelario que corresponde a la parte del daño atribuida a las importaciones– nunca se han examinado en el marco de la solución de diferencias. Esto se debe a que los gobiernos que han impuesto salvaguardias no han podido satisfacer el criterio de causalidad para atribuir el daño al aumento de las importaciones.

Las medidas de salvaguardia pueden revestir distintas formas, como aranceles, contingentes o contingentes arancelarios. Aunque en muchas circunstancias los aranceles pueden ser preferibles a los contingentes por motivos de transparencia y eficiencia, no faltan argumentos a favor de imponer contingentes por motivos políticos o cuando concurren factores cambiantes que ni los precios del mercado (externalidades dinámicas) ni los "costos de menú" (cambios onerosos de la política comercial) tienen en cuenta.

La aplicación de medidas de salvaguardia se rige por toda una serie de disciplinas. Entre otras cosas, las salvaguardias deberán, por lo general, aplicarse sobre una base NMF y compensarse mediante concesiones equivalentes en otros sectores. Son de duración limitada, y existen disposiciones "moratorias" que impiden su reimposición inmediata. Sin embargo, algunas de estas disposiciones presentan lagunas. Los países pueden eludir la prescripción de trato NMF "modulando" los contingentes -es decir, asignando porcentajes menores a los países con un aumento desproporcionado de las importaciones-. Además, no es posible exigir compensación (con respecto a la cual, en cualquier caso, sería difícil llegar a un acuerdo) durante los tres primeros años de vigencia de una salvaguardia si ésta responde a un aumento de las importaciones en términos absolutos. Para evaluar las disciplinas sobre salvaguardias, es evidente que es necesario compararlas con otras formas de protección contingente.

DUMPING Y MEDIDAS ANTIDUMPING

En el ámbito económico, sólo el dumping "predatorio" produce inequívocamente efectos de reducción del bienestar para el país importador.

El dumping puede ser producto de la discriminación de precios practicada por empresas que tienen poder de mercado en los mercados internacionales. También puede ser resultado de fluctuaciones cíclicas de la demanda combinadas con la incapacidad de las empresas para adaptar su capacidad de producción a lo largo del ciclo económico. La depredación (objetivo estratégico de una empresa consistente en forzar a los productores competidores a abandonar el mercado) no se puede excluir como motivo de dumping. Pero en vista de la dificultad de practicar con éxito la depredación en los mercados internacionales, esta práctica no explica la discriminación de precios en los diferentes mercados.

Las medidas antidumping tienen costos y beneficios.

La teoría económica sugiere que, en primera instancia, con la posible excepción del dumping predatorio, todas las demás formas de dumping aumentan el bienestar económico del país importador o, en el peor de los casos, tienen en él efectos ambiguos. Esto se debe a que las importaciones objeto de dumping hacen que disminuya el costo del producto en el país importador. Además, si el dumping da lugar a un aumento de la productividad de la empresa extranjera, los beneficios en términos de bienestar para el país importador pueden aumentar con el tiempo.

Muchos países recurren a leyes antidumping para contrarrestar el dumping. Las leyes antidumping pueden considerarse como una forma de flexibilidad *ex ante* necesaria en los acuerdos comerciales para que los países puedan aumentar sus compromisos de acceso a los mercados. Las medidas antidumping pueden servir de válvula de seguridad para aliviar las presiones proteccionistas, que de lo contrario podrían representar una amenaza para el programa gubernamental de reforma del comercio.

Las medidas antidumping reportan también beneficios *ex post*. La legislación antidumping puede hacer que las empresas nacionales se comporten de una manera que es beneficiosa para los consumidores. Las empresas nacionales pueden aumentar la producción en la esperanza de hacer bajar los precios suficientemente para activar una investigación antidumping. El aumento del número de países que adoptan legislación antidumping puede dar lugar a una mejora general del bienestar de los consumidores si logra reducir o impedir la discriminación de precios a escala internacional.

Sin embargo, la adopción de medidas antidumping también tiene costos *ex post*. Un derecho antidumping aumenta el precio que perciben las empresas nacionales y las extranjeras en el mercado interno, lo que penaliza a los consumidores nacionales. Si el dumping se debe a que la empresa extranjera trata de mantener su capacidad de producción durante períodos de baja demanda, las medidas antidumping pueden dar lugar a una reducción significativa del volumen del comercio. Cabe la posibilidad de que la protección contingente otorgada a una rama de producción de las fases "anteriores" del proceso haga que las ramas de producción de las fases "ulteriores" soliciten una protección semejante. Si las empresas compiten no sólo en lo relativo al precio sino

también en lo que respecta a la calidad del producto, a largo plazo las medidas antidumping pueden ser perjudiciales para la empresa nacional si hacen que la empresa extranjera mejore la calidad de su producto. El hecho de penalizar a las empresas extranjeras con derechos antidumping puede hacer que a las empresas de países tecnológicamente atrasados les resulte más difícil ponerse al día y puede impedir que las empresas mejoren su productividad. Por último, las medidas antidumping pueden facilitar la colusión entre empresas nacionales y extranjeras.

Las normas del GATT/OMC parecen dar a los Miembro mucha flexibilidad en la utilización de la medida, ya que en algunos casos el dumping puede contribuir al bienestar.

El artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping (cuyo título oficial es Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994) contienen normas internacionalmente acordadas sobre el desarrollo de las investigaciones antidumping y la aplicación de las medidas antidumping. Se pone en marcha una investigación antidumping cuando se alega que el dumping practicado por un exportador causa daño a una rama de producción nacional. La definición de dumping que figura en el Acuerdo no establece diferencias en cuanto a la naturaleza, ya sea predatoria o cíclica, la motivación o la duración posible del dumping. La solicitud de iniciación de una investigación antidumping debe ser apoyada por una determinada proporción de la rama de producción nacional. Debe haber pruebas de que las importaciones objeto de dumping han causado o amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional. Las medidas antidumping no pueden exceder del margen de dumping. Las medidas no pueden ser permanentes y sólo se pueden prorrogar si en un examen ulterior se determina que la supresión de una medida daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping.

Los economistas también han planteado algunas cuestiones relacionadas con las disposiciones relativas al daño importante…

El Acuerdo Antidumping permite la práctica de la acumulación cuando las importaciones de un producto procedentes de más de un país son objeto simultáneamente de investigaciones antidumping y la determinación de la existencia de daño puede ser resultado de la constatación del dumping acumulado de distintas procedencias nacionales. La acumulación aumenta las posibilidades de constatación positiva de la existencia de daño, porque es mucho más fácil identificar y establecer la existencia de un daño importante resultante de un aumento del volumen de las importaciones que establecer por separado un nivel suficiente de daño para niveles menores de importaciones de países proveedores específicos. Cuando los exportadores de diferentes países se consideran de forma acumulativa, cada uno de ellos tendrá menos incentivos para invertir en su propia defensa, ya que puede aprovechar la defensa jurídica de otros exportadores. Pero en ese caso, el esfuerzo cumulativo para establecer una defensa jurídica no llega a ser óptimo, lo que aumenta la posibilidad de una determinación positiva de la existencia de daño.

Una segunda cuestión se refiere a la lista de factores que tienen que examinar las autoridades investigadoras cuando consideran la existencia de un daño importante. Se ha sugerido que algunos de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo en realidad pueden reflejar una evolución saludable de la industria nacional. La reducción del empleo, por ejemplo, puede ser consecuencia de mejoras en la tecnología. El cambio tecnológico también puede dar lugar a reducciones de los salarios.

…y han propuesto la utilización de conceptos y modelos económicos en los análisis de la relación causal y la no atribución.

Se ha sostenido que se podrían utilizar conceptos y métodos económicos en los análisis de la relación causal y de la no atribución. Hay simulaciones o modelos econométricos que permiten determinar la contribución del dumping al daño sufrido por una rama de producción nacional y distinguirla de la aportación de otros factores. Otra consideración se refiere al uso que se hace de la prueba de no atribución. Se imponen derechos antidumping para contrarrestar el margen de dumping a condición de que haya pruebas de que el daño causado a la producción nacional se debe, en su totalidad o en parte, a las importaciones objeto de dumping. Cabe pensar que los resultados de la prueba de no atribución podrían utilizarse para cuantificar y deducir el daño causado por factores distintos de las importaciones objeto de dumping. Según la precisión con que se realice este análisis, los resultados podrían utilizarse también para ajustar la magnitud de los derechos antidumping, ya que el margen de dumping sólo puede explicar parte del daño importante provocado a la rama de producción nacional.

SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS

En general, los derechos impuestos para compensar las subvenciones no contribuirán al aumento del bienestar global en el país que los impone, salvo en dos casos: cuando se puede invocar el argumento basado en la relación de intercambio y cuando falla el mercado. Hay consideraciones de economía política que ayudan a explicar por qué los gobiernos pueden utilizar derechos compensatorios.

En el supuesto de que los mercados funcionen perfectamente, los derechos compensatorios normalmente tienen efectos negativos para el bienestar global del país que los impone. Esa proposición está sujeta a dos reservas principales. En primer lugar, en teoría, los derechos compensatorios pueden mejorar las condiciones de intercambio del país importador. Si esta mejora de la relación de intercambio derivada del derecho es superior a la pérdida de eficiencia, el bienestar global puede ser un motivo para que el gobierno lo imponga. En segundo lugar, los derechos compensatorios pueden desalentar totalmente el otorgamiento de subvenciones, beneficiando de este modo a los productores del país importador que tienen que competir con productos subvencionados en sus mercados de exportación.

Si se abandona el supuesto de los mercados perfectos, se pueden invocar otros argumentos basados en el bienestar global para justificar la utilización de derechos compensatorios. Cuando los salarios son rígidos, por ejemplo, una subvención puede perjudicar al país importador. De manera análoga, en condiciones de competencia imperfecta en los mercados de productos, se puede recurrir a derechos compensatorios para apropiarse de una parte de las rentas económicas que corresponden a los factores de producción.

Los principales beneficiarios de los derechos compensatorios son los productores que compiten con las importaciones subvencionadas. Si, como se apunta en las obras de economía política, los gobiernos no maximizan necesariamente el bienestar nacional, sino que optan por aplicar políticas que benefician a determinados grupos, pueden utilizar los derechos compensatorios para ayudar a los productores que se han visto perjudicados por las subvenciones extranjeras.

Los derechos compensatorios pueden tener dos objetivos principales en los acuerdos comerciales. En primer lugar, los gobiernos pueden utilizarlos para neutralizar los efectos externos (externalidades) negativos derivados de las subvenciones. En segundo lugar, la posibilidad de que se impongan derechos compensatorios puede desalentar desde un comienzo la utilización de subvenciones.

Si la justificación de un acuerdo comercial es suprimir recíprocamente las políticas que tienen efectos negativos (externalidades) para los interlocutores comerciales, los derechos compensatorios pueden contribuir al logro de este objetivo. El gobierno de un país importador puede fijar derechos compensatorios con el fin de restablecer el precio existente en ausencia de la subvención, de manera que ésta no afectaría a los productores y consumidores nacionales. Al mismo tiempo, recauda ingresos arancelarios que lo sitúan en una situación mejor que la anterior a la subvención. Sin embargo, en este caso concreto, la externalidad negativa que impone la subvención no corresponde necesariamente a una reducción del bienestar económico global para el país importador. Eso significa que se podría considerar que la legislación sobre los derechos compensatorio es un medio de garantizar el derecho de los productores nacionales a estar protegidos de los efectos perjudiciales de las subvenciones extranjeras, y no un instrumento para promover la eficiencia mundial.

La posibilidad de imponer derechos compensatorios también puede considerarse parte de un sistema multilateral más amplio destinado a desalentar las subvenciones que causan distorsión del comercio y a facilitar los compromisos de política comercial. Un sistema de limitación de las subvenciones sólo puede ser eficaz si se adoptan los medios adecuados para exigir su cumplimiento y los derechos compensatorios pueden formar parte de ese mecanismo de cumplimiento. Si bien, en sentido estricto, los derechos compensatorios pueden considerarse perjudiciales para el bienestar económico nacional, si hay disposiciones creíbles sobre derechos compensatorios en todos los países, podrían aportar mejoras sistémicas. Debido a la amenaza de los derechos compensatorios los gobiernos pueden resistir las presiones políticas en favor de costosas subvenciones en el propio país y evitar subvenciones que perjudicarían a los exportadores de cada nación en los mercados exteriores.

Las disposiciones jurídicas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias apoyan la idea de que los gobiernos necesitan derechos compensatorios para ayudar a los productores nacionales. Sin embargo, no confirman la idea de que, en el sistema de la OMC, los derechos compensatorios sirven para desalentar las subvenciones.

Si la posibilidad de aplicar derechos compensatorios se concibiera como un medio de neutralizar o desalentar las subvenciones que reducen el bienestar de los interlocutores comerciales, deberían aplicarse únicamente cuando se pudiera demostrar que una subvención tiene ese efecto negativo. Sin embargo, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias limita el recurso a los derechos compensatorios a las situaciones en que el país importador puede demostrar que una rama de producción ha sufrido daño a causa de las importaciones subvencionadas. Esto apoya la idea de que el principal fundamento de la legislación sobre derechos compensatorios es proteger a los productores nacionales de los efectos perjudiciales de las subvenciones extranjeras, y no promover la eficiencia global.

Hay razones para dudar de que la amenaza de imponer derechos compensatorios en el marco del sistema de la OMC contribuya realmente a desalentar la concesión de subvenciones. En primer lugar, los derechos compensatorios no se han utilizado frecuentemente y sólo han recurrido a ellos algunas naciones. Ello se debe en parte a la prueba de daño, que estipula que un país que impone un derecho compensatorio debe tener una rama de producción que compita con las importaciones. Además, la aplicación unilateral y no coordinada de medidas compensatorias sólo puede reorientar las subvenciones hacia los mercados en los que no se aplican estas medidas. En segundo lugar, los derechos compensatorios sólo se emplearán contra programas de subvención cuando los interlocutores comerciales lleguen a tener conocimiento de ellos. Si la detección lleva tiempo, los beneficiarios de la subvención pueden obtener considerables beneficios antes de que se aplique el derecho compensatorio.

El debate económico sobre las disciplinas de la OMC relativas a los derechos compensatorios se ha centrado en dos aspectos de las disposiciones: la justificación de una vía unilateral frente a una vía multilateral para tratar el problema de las subvenciones y la naturaleza de la prueba del daño.

Las normas de la OMC ofrecen una vía multilateral y una vía unilateral para tratar el problema de las subvenciones. Según la primera, un Miembro que considera que las subvenciones otorgadas por otro Miembro perjudican sus intereses puede impugnar la medida en el marco del sistema de solución de diferencias. La vía unilateral ofrece la posibilidad de aplicar derechos compensatorios contra las subvenciones causantes de daño. El análisis de la razón por la que existen dos vías se basa en consideraciones tanto teóricas como prácticas.

Con respecto a la cuestión de la prueba del daño, una de las ideas propuestas en los trabajos sobre el tema es que esta prueba se sustituya por una prueba del bienestar económico global para determinar la conveniencia de aplicar derechos compensatorios. Esta propuesta se deriva de la proposición de que la prueba del daño no es compatible con la promoción de la eficiencia económica global.

RENEGOCIACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Las disposiciones de la OMC para la renegociación de los compromisos que determinan las condiciones de acceso al mercado no tienen por objeto permitir medidas correctivas temporales sino asegurar un ajuste más permanente de los compromisos.

Los compromisos asumidos en la OMC pueden renegociarse en virtud del artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del AGCS. Estos artículos definen las condiciones en que los Miembros de la OMC están autorizados a retirar compromisos (reducciones arancelarias consolidadas o compromisos específicos) a cambio de otros compromisos para compensar a los Miembros cuyos intereses comerciales se vean afectados por la retirada.

Como otras disposiciones de flexibilidad, la posibilidad de renegociar compromisos puede servir de válvula de seguridad para facilitar el logro de compromisos más profundos cuando hay incertidumbre acerca de la evolución futura. Asimismo, la renegociación permite un "incumplimiento eficiente" en el marco de un acuerdo comercial (es decir, desviaciones de los compromisos que pueden ser mutuamente beneficiosas para los signatarios).

Los factores institucionales y los costos administrativos pueden explicar por qué algunos países parecen utilizar la renegociación de los compromisos como forma de protección contingente.

En general, no tendría sentido modificar los compromisos con carácter permanente en respuesta a un cambio temporal de las condiciones económicas y políticas. Sin embargo, este factor temporal puede perder fuerza cuando se recurre al derecho de renegociación como forma de protección contingente.

Algunos aspectos del texto jurídico pueden inducir a los países a preferir la renegociación a otras medidas comerciales correctivas. Una consideración se refiere a los costos de "reputación" (es decir, la pérdida de credibilidad ante los interlocutores comerciales) de distintas medidas. La renegociación tiene un pequeño costo de reputación en la medida en que requiere una compensación, y puede preferirse a otras medidas comerciales correctivas. Además, puede haber factores institucionales (como la falta de capacidad institucional para administrar una legislación antidumping) que induzcan a los países a recurrir a la renegociación como forma de protección contingente.

MARGEN ENTRE LOS COMPROMISOS Y LAS MEDIDAS APLICADAS

La consolidación jurídica de los aranceles en los mercados de productos y los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional en los mercados de servicios constituyen la piedra angular de los acuerdos comerciales. Sin embargo, algunos compromisos reflejan niveles inferiores a las políticas aplicadas (el excedente de consolidación).

En el debate sobre política comercial muchas veces se afirma que la consolidación de los compromisos de política comercial a un nivel superior al de las medidas aplicadas aumenta la estabilidad de las políticas y reduce la incertidumbre de los exportadores en los mercados extranjeros. Sorprende la poca atención que han prestado los economistas a esta cuestión. Un reducido número de contribuciones teóricas recientes vinculan la utilización de consolidaciones débiles (es decir, consolidaciones que especifican el nivel máximo en que un gobierno se compromete a fijar su tipo aplicado en lugar de especificar el nivel preciso) a los costos de contratación, las presiones políticas internas o las contribuciones continuas de los grupos de presión. Son todavía más escasos los estudios dedicados a cuantificar los beneficios de las consolidaciones arancelarias o el valor que debe atribuirse al excedente de consolidación.

Los excedentes de consolidación son un elemento destacado de los compromisos contraídos por la mayoría de los Miembros en el marco de la OMC.

Un examen detallado de las consolidaciones arancelarias en los países en desarrollo muestra que, en muchos de ellos, entre el 70 y el 90 por ciento de los aranceles podrían elevarse 15 puntos porcentuales sin infringir los compromisos contraídos en el marco de la OMC. Existen excedentes de consolidación en otras esferas, como en el caso de los aranceles de los países desarrollados en el sector agropecuario (así como los compromisos de ayuda interna y subvenciones a la exportación) y en relación con las listas de servicios de la mayoría de los Miembros. Sin embargo, estos excedentes son más difíciles de cuantificar con exactitud, debido a la naturaleza de los compromisos contraídos en estas esferas.

IMPUESTOS A LA EXPORTACIÓN

La falta de compromisos de consolidación en relación con los impuestos a la exportación por parte de la mayoría de los Miembros pone de relieve el carácter incompleto del Acuerdo sobre la OMC y da a los Miembros una forma de flexibilidad en gran parte incontrolada.

Los Miembros de la OMC podrían imponer grandes restricciones al comercio estableciendo impuestos a la exportación, sin tener que cumplir prescripciones específicas de procedimiento, demostrar la existencia de determinadas circunstancias ni acatar la limitación que imponen los exámenes por extinción.

Por otro lado, la aplicabilidad general del principio de la nación más favorecida impone una limitación al uso discrecional de los impuestos a la exportación. Además, en el caso de algunos Miembros de la OMC, la utilización de impuestos a la exportación está limitada por los compromisos de consolidación contraídos al adherirse a la OMC. Otros países tienen esas limitaciones en virtud de compromisos contraídos en el marco de acuerdos comerciales regionales o como consecuencia de la legislación nacional.

Los impuestos a la exportación se pueden utilizar por varios motivos, pero en general no son una política óptima en condiciones hipotéticas de mercado perfecto.

El análisis de los exámenes de las políticas comerciales realizados entre 1995 y 2008 muestra que los gobiernos recurren a los impuestos a la exportación principalmente con los objetivos declarados de proteger al país de los cambios repentinos de los precios (choques), compensar las pérdidas de ingresos públicos en caso de fuerte devaluación de la moneda, fomentar las industrias incipientes y proteger el medio ambiente.

Las restricciones a la exportación, como los aranceles, no son en general una política óptima según los análisis neoclásicos del mercado. Sin embargo, en algunos casos, su aplicación puede estar justificada como segunda opción y pueden ser preferibles a las restricciones a la importación.

ELECCIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN CONTINGENTE

Las diferencias en los marcos jurídicos aplicables -el nacional y el internacional- parecen ser un factor importante en la elección de las políticas comerciales contingentes concretas de los gobiernos.

Sorprende el uso predominante que hacen muchos países de las medidas antidumping. Una de las razones puede ser que las normas de la OMC no obligan a otorgar una compensación. Si en una diferencia se impugna una medida antidumping, es posible que la compensación prevista (o las medidas de retorsión a que pueda hacer frente el país) no sea distinta de lo que el país estaría obligado a proporcionar en todo caso en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o en las renegociaciones.

Otra ventaja de las medidas antidumping respecto de las salvaguardias es la posibilidad de obtener varias prórrogas en el marco de los exámenes por extinción. En muchos casos, éstos no parecen haber representado un obstáculo importante para que se siguieran prorrogando esas medidas.

La aplicación discriminatoria de los derechos antidumping en comparación con las salvaguardias y los incrementos de los aranceles, así como la posibilidad de negociar compromisos relativos a los precios, son elementos de flexibilidad que los gobiernos pueden apreciar. Los arreglos voluntarios de este tipo también pueden ayudar a limitar el riesgo de sufrir daños para la reputación asociados a la frecuente utilización de medidas antidumping.

A nivel nacional, la participación de diversos agentes en el proceso de adopción de decisiones puede diferir entre distintas políticas comerciales contingentes. En función de la entidad cuyo acuerdo haya que obtener y de la autoridad discrecional concedida a los distintos responsables de las decisiones, los resultados para la rama de producción nacional serán más o menos inciertos.

También pueden influir factores de economía política.

Desde el punto de vista de la economía política, el hecho de que las medidas antidumping implican la existencia de una práctica comercial "desleal" por parte de interlocutores comerciales extranjeros puede hacer que esta medida contingente sea más atractiva que otra centrada exclusivamente en un análisis de las condiciones en la economía interna. Entre las flexibilidades examinadas en detalle en este Informe, las medidas antidumping y compensatorias son las únicas que tienen esta característica. Las medidas en materia de derechos compensatorios difieren de las medidas antidumping en que la supuesta práctica comercial desleal es imputable a un gobierno y no al sector privado. Puede ser menos interesante en términos de economía política actuar en contra de otro gobierno que actuar en contra de empresas.

Por sí solo, ninguno de los puntos señalados puede explicar de forma concluyente la preferencia por las medidas antidumping frente a las demás políticas comerciales contingentes examinadas en este Informe. Sin embargo, en conjunto, se diría que las normas antidumping, incluidos los dispositivos nacionales, son suficientemente flexibles para adaptarse a una amplia gama de circunstancias que exigen una política comercial contingente.

DATOS EMPÍRICOS

los datos empíricos sobre la protección contingente tienen lagunas significativas, lo que hace difícil extraer conclusiones generales a partir de los datos.

La mayoría de los estudios empíricos sobre medidas de contingencia se ocupan de las medidas antidumping, y predominan los estudios empíricos sobre los Estados Unidos y la Unión Europea. Hasta hace muy poco, no había estudios sobre medidas contingentes en los países en desarrollo. Sin embargo, resulta difícil sacar conclusiones generales de estos datos, ya que la mayoría de los resultados de los estudios varía en función de los países o de los sectores.

Al mismo tiempo, los datos comparables sobre las distintas medidas de protección contingente no permiten proceder a un análisis comparativo de países ni a un análisis de la sustitución de un instrumento por otro. Una posible forma de colmar esta laguna, consistiría en que los Miembros de la OMC notificaran mejor las medidas que adopten y en que las notificaciones fueran más puntuales y más completas.

Una característica interesante que se deduce de las pautas y tendencias observadas en el uso de medidas de protección de contingencia es que la preferencia por medidas concretas depende del sector. Además, algunos países utilizan más que otros ciertas medidas comerciales correctivas.

Las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias, y en menor medida la renegociación, se aplican principalmente en relación con los sectores de los productos químicos y el acero. Los impuestos a la exportación se imponen principalmente a los productos pesqueros, los productos forestales, el oro y los metales preciosos, y los cereales. El recurso a los aumentos arancelarios está mucho menos concentrado en determinados sectores que la utilización de estas otras medidas de protección contingente.

A nivel de países, los datos permiten distinguir entre usuarios tradicionales y nuevos de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias. Los países desarrollados son los principales usuarios de medidas compensatorias. En los últimos años los países en desarrollo se han convertido en los mayores usuarios de medidas antidumping, salvaguardias, impuestos a la exportación y aumentos de aranceles dentro de las consolidaciones. En particular, en nuestra muestra reducida, los seis países que en mayor grado emplean aumentos de aranceles son países africanos, lo que contrasta con la lista de usuarios de medidas antidumping. Esto puede deberse a que los países en desarrollo, particularmente los más pobres, prefieren utilizar los aranceles porque carecen de los recursos necesarios para cumplir las prescripciones de procedimiento que rigen la aplicación de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia.

Desgraciadamente, no hay muchos estudios empíricos que respalden la tesis de que las medidas comerciales contingentes son un quid pro quo que facilita compromisos más profundos de apertura de los mercados.

Hay estudios monográficos que sugieren que hay una relación de complementariedad entre las medidas contingentes y la apertura de los mercados. A menudo, las medidas comerciales contingentes han servido para encauzar y aislar las presiones proteccionistas que de otro modo habrían amenazado seriamente toda la política de apertura.

Sin embargo, en el caso concreto de las medidas antidumping, las pruebas econométricas de la relación entre las disposiciones de flexibilidad y los compromisos son ambiguas. Un estudio centrado en determinar si un país dispone de un mecanismo antidumping en el momento de su adhesión al GATT/OMC sostiene la premisa de que la posibilidad de emplear medidas de flexibilidad ayuda a avanzar en el proceso general de apertura del mercado. No obstante, hay estudios econométricos basados en datos sectoriales desagregados que hacen dudar de estas conclusiones. Respecto de los países en desarrollo que recurren con frecuencia a medidas antidumping, los estudios tienden a demostrar que hay un aumento de la actividad antidumping después de la apertura del comercio, y que la aplicación de medidas antidumping no guarda relación con nuevas reducciones arancelarias.

Es necesario investigar mucho más a fondo si las medidas de protección contingente han permitido a los países comprometerse a una mayor apertura de los mercados.

Los estudios que se ocupan de los acuerdos comerciales regionales muestran que, en su mayor parte, esos acuerdos incluyen disposiciones sobre medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias, lo que confirma el argumento de que los países necesitan poder actuar con flexibilidad cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio. Los escasos acuerdos comerciales preferenciales que han logrado suprimir las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia se caracterizan por una integración más profunda y una mayor coordinación o armonización de sus políticas internas. Esto no quiere decir que la demanda de flexibilidad desaparezca a medida que los acuerdos comerciales preferenciales promueven una integración más profunda. Más bien parece que una integración más profunda requiere instrumentos distintos para conseguir la flexibilidad y lograr el ajuste, como por ejemplo los fondos estructurales en la Unión Europea.

Los datos sobre medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias avalan en general la idea de que estas medidas son instrumentos de flexibilidad para hacer frente a situaciones difíciles. Las pruebas no son tan evidentes en el caso de los aumentos de los aranceles aplicados, los impuestos a la exportación y la modificación de los compromisos arancelarios.

Los estudios empíricos disponibles indican que el uso de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias por los gobiernos se explica en gran medida por los movimientos del ciclo económico y

el tipo de cambio real y por factores determinantes a nivel de la rama de producción. La frecuencia de las medidas comerciales contingentes, en particular las medidas antidumping, aumenta durante los períodos de aminoración de la actividad económica en un país. Al parecer las fluctuaciones del tipo de cambio real también influyen en el número de solicitudes de medidas antidumping, aunque tienen efectos opuestos en cuanto a la probabilidad de la existencia de dumping y daño. Si se mantienen constantes todas las demás variables, es más probable que presenten solicitudes de medidas antidumping las industrias con mayor penetración de importaciones, gran número de empleados y gran demanda de capital. En algunos estudios recientes se destaca también la orientación exportadora de la rama de producción nacional como factor que determina la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping. Las autoridades investigadoras se muestran más dispuestas a conceder una protección comercial contingente a las industrias que hacen frente a una reducción de los beneficios o un aumento de las importaciones, pero también parece ser pertinente un elemento "político" que refleja el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada.

No existen datos empíricos sistemáticos sobre los factores que determinan la modificación de concesiones, los aumentos de aranceles dentro de las consolidaciones o el uso de impuestos a la exportación. Sin embargo, un análisis preliminar de los datos sugiere que, como cabría esperar cuando se consideran los costos de ajuste, la modificación de concesiones se produce principalmente después de la conclusión de una ronda. Además, los datos sobre impuestos a la exportación indican que, si bien pueden aplicarse para hacer frente a contingencias como problemas de precios o efectos inflacionarios, los motivos para imponerlos parecen estar relacionados, en buena medida, con objetivos a largo plazo como la recaudación de ingresos fiscales, el apoyo a las industrias de elaboración avanzada y la protección del medio ambiente.

Hay importantes diferencias de un país a otro en cuanto al grado de flexibilidad que ofrecen las distintas medidas de protección contingente.

Aunque en los acuerdos multilaterales ha aumentado la uniformidad de las prácticas comerciales correctivas, hay notables diferencias entre los países en cuanto a aspectos de procedimiento y de fondo que afectan a las medidas por las que se opta, la probabilidad percibida de constataciones positivas y los efectos de las medidas. Al parecer las autoridades nacionales tienen amplias facultades discrecionales para decidir sobre toda una serie de cuestiones importantes relacionadas con las medidas comerciales correctivas, como el uso de valores normales reconstruidos en el caso de los procedimientos antidumping, el trato de las economías que no son de mercado y la determinación del daño y la relación de causalidad.

Los datos empíricos existentes sobre los efectos económicos de la adopción de medidas de contingencia demuestran que la aplicación de este tipo de medidas tiene costos, aunque su magnitud es incierta.

La protección contingente puede perjudicar a los consumidores nacionales porque puede hacer que aumenten los precios internos, ya sea directa o indirectamente, a través de sus efectos sobre el poder de mercado de los productores nacionales. De los datos basados en el efecto de bienestar global de las medidas antidumping y los derechos compensatorios se deduce que la protección contingente tiene costos significativos. Sin embargo, los resultados de los estudios existentes acerca de los efectos de la protección contingente sobre el poder de mercado de la rama de producción que compite con las importaciones difieren según los países.

No hay pruebas concluyentes de la eficacia de la protección contingente para reducir la competencia de las importaciones o ayudar a una rama de producción en su proceso de reestructuración o de superación del retraso tecnológico. Por un lado, la protección contingente tiene efectos de desviación del comercio y estimula la inversión extranjera directa destinada a eludir los aranceles. Por otro lado, parece haber factores distintos de la protección contingente que tienen un mayor efecto en lo que se refiere a promover la recuperación industrial o acelerar la superación del retraso tecnológico.

Conclusiones

hay un contrapeso recíproco entre la flexibilidad que permite la adopción de medidas de contingencia en un acuerdo comercial y la naturaleza vinculante de los compromisos.

Las normas relativas al daño, la relación de causalidad y la duración de las medidas tienen por objeto lograr un equilibrio adecuado. Lo mismo puede decirse de las normas en materia de compensación.

Las medidas comerciales de contingencia que los Miembros adoptan pueden entrañar tanto costos como beneficios.

Es importante distinguir entre las razones por las que se incorporan formas de flexibilidad en los acuerdos comerciales y los efectos de esas medidas adoptadas. La flexibilidad permite a los gobiernos comprometerse a una mayor apertura en un acuerdo comercial reduciendo al mismo tiempo la oposición económica y política al acuerdo. No obstante, en ausencia de fallas del mercado, las restricciones al comercio causarán pérdidas de bienestar económico. Aunque con las medidas de contingencia se hace frente al daño a la rama de producción, se tienen poco en cuenta, o no se tienen en cuenta en absoluto, los efectos en el conjunto de la economía, y algunos consideran que esta característica del sistema constituye una deficiencia.

Las diferencias en el marco jurídico y algunos factores de economía política ayudan a explicar cómo eligen los gobiernos las medidas de contingencia.

La elección de una medida de contingencia determinada puede depender de la facilidad con que se puede recurrir a ella, de la posibilidad de discriminar entre las fuentes de las importaciones, de la posibilidad de prorrogar el período de aplicabilidad, de los costos en términos de prestigio y de la necesidad o no de ofrecer compensación tras su adopción. Los acuerdos multilaterales imponen cierta uniformidad entre los países en lo que respecta al diseño de las medidas de contingencia, pero sigue habiendo diferencias importantes en cuestiones sustantivas y de procedimiento.

Los datos empíricos existentes respaldan el argumento de que en los acuerdos comerciales se necesita flexibilidad para poder hacer frente en el futuro a dificultades imprevistas.

La probabilidad de que se recurra a medidas de contingencia es mayor en circunstancias económicas difíciles. Sin embargo, la realidad de los hechos no permite excluir la posibilidad de que estas medidas se utilicen a veces como mecanismo proteccionista. Aunque hay estudios monográficos que sugieren que las flexibilidades permiten a los países comprometerse a una mayor apertura, los recientes intentos por demostrar esta tesis sobre la base del análisis económico dan resultados ambiguos. La falta de datos ha limitado el alcance y la cobertura de los estudios existentes sobre las medidas comerciales correctivas. Los Miembros de la OMC ayudarían a resolver el problema si notificaran más puntualmente las medidas de contingencia.

La aplicación de medidas de protección de contingencia en tiempos de crisis económica puede plantear determinados problemas.

Los Miembros tienen el derecho indiscutible de utilizar medidas de contingencia que sean compatibles con las normas de la OMC. En circunstancias normales, estas medidas se considerarían por lo general excepcionales y rara vez se aplicarían. Sin embargo, en momentos de crisis mundial su proliferación entre los interlocutores comerciales tendría consecuencias económicas desfavorables y pocos de los efectos compensatorios positivos que en otras situaciones se invocarían para justificarlas.

La moderación en el uso de medidas comerciales restrictivas contribuirá a una recuperación más rápida de la economía mundial.

La experiencia de la Gran Depresión de los años treinta sugiere que, mientras que las políticas comerciales pueden tener poco o nada que ver con el comienzo de una crisis económica, es seguro que el proteccionismo puede empeorar y alargar una situación de grave deterioro. Los datos de que se dispone hasta la fecha indican cierto aumento del uso de medidas que restringen el comercio, si bien por ahora prevalece la moderación general. Aunque es relativamente fácil detectar el uso de medidas de contingencia como las analizadas en el presente Informe, resulta más difícil identificar las medidas restrictivas del comercio y las subvenciones con efectos adversos para éste que están integradas en paquetes de rescate financiero e incentivo fiscal.

La transparencia y la supervisión efectiva contribuyen de modo decisivo a la gestión de las políticas comerciales, especialmente en circunstancias económicas adversas.

Para la cooperación entre los países que tratan de hacer frente a la crisis, es esencial que circule libremente la información sobre las políticas que afectan al comercio. La notificación completa y puntual de las medidas comerciales de contingencia a los órganos competentes de la OMC es fundamental para asegurar una supervisión adecuada.