# PREFACIO DEL DIRECTOR GENERAL

En los últimos meses el comercio ha sufrido su mayor contracción desde el decenio de 1930, como consecuencia del considerable deterioro económico global provocado, en primer lugar, por el colapso de importantes instituciones financieras. El crecimiento del comercio se expresará este año en cifras fuertemente negativas, y es poco probable que antes de 2010 vuelva a registrarse un crecimiento sostenido. Esta adversidad está poniendo a prueba severamente la imaginación política de los gobiernos en todo el planeta y, en un mundo interdependiente como el de hoy, su voluntad de hacer causa común en la tarea de afrontar desafíos que son de todos. Hoy como nunca son imprescindibles la cooperación internacional efectiva y los mercados abiertos.

La experiencia nos dice que, aun cuando las políticas comerciales restrictivas no son necesariamente la causa última de los episodios de declive económico –no fueron el factor determinante de la Gran Depresión–, una respuesta proteccionista al mal de la contracción es una receta para profundizar y prolongar la crisis económica. Una solución a corto plazo, de apariencia atractiva, consistente en mantener la producción y el consumo en el ámbito interno, se convierte pronto en una cruz que el país lleva a cuestas, tanto más cuanto que los interlocutores comerciales pagarán en represalia con la misma moneda. Pienso que esto se entiende mejor ahora que antes, pero hacen falta gobiernos decididos y lúcidos para sostener la posición a despecho de las presiones. Numerosos gobiernos han afirmado su intención de mantener abiertos los mercados, y las actividades de vigilancia que lleva a cabo la OMC dan a entender que, en general, las autoridades están tomando en serio esas declaraciones. Subsisten, empero, riesgos importantes, que exigen estar alerta.

La elección del tema de este año para el Informe sobre el Comercio Mundial es sumamente pertinente si se considera el desafío de asegurar que los circuitos del comercio sigan abiertos a pesar de la adversidad económica. Para la eficacia y la estabilidad de los acuerdos comerciales es fundamental la adopción de medidas especiales bien equilibradas, destinadas principalmente a hacer frente a una diversidad de situaciones de mercado imprevistas. El Informe estudia esta proposición desde varios ángulos. A través del prisma de las distintas opciones de política definidas como medidas "especiales" –las salvaguardias, las medidas antidumping y compensatorias, la renegociación de los compromisos arancelarios, el aumento de los aranceles hasta sus niveles máximos legales (las consolidaciones) y la utilización de impuestos a la exportación– el Informe trata de ver por qué recurren los países a esas medidas, así como las consecuencias que éstas tienen en el sistema de comercio, según cómo están concebidas y cómo se llevan a la práctica.

Hay diversas razones que explican el atractivo de la flexibilidad que permite modificar de un modo u otro un compromiso preexistente. Las medidas especiales pueden verse como un mecanismo de válvula de seguridad, como una forma de seguro o como un instrumento de ajuste económico. Pueden estar vigentes simplemente para reforzar el imperio de la ley. Pueden tentar a los gobiernos a abrir sus mercados más que en el caso de que no estuvieran esos mecanismos, dando a la apertura una magnitud que de otro modo no alcanzaría. O pueden simplemente reflejar la realidad de que no tenemos una previsión perfecta y por consiguiente no podemos redactar contratos completos que regulen el comportamiento futuro en ningún concurso concebible de circunstancias.

Las fuentes de incertidumbre acerca del futuro pueden ser de naturaleza económica o no económica. En otras palabras, las condiciones económicas pueden sencillamente variar de forma tal que provoquen el recurso a medidas especiales. O bien puede surgir algún problema de orden público, como una emergencia sanitaria o ambiental. Otra posibilidad es que un interlocutor comercial proceda a un cambio de políticas que afecte a las condiciones de competencia y suscite contramedidas. Cualesquiera que sean los detalles de las circunstancias, es a todas luces obvio que los buenos acuerdos tienen que poder responder al cambio de un modo que no requiera una continuación de las negociaciones ni desencadene automáticamente tensiones comerciales.

El desafío estructural es configurar acuerdos comerciales que establezcan el debido equilibrio entre flexibilidad y compromiso. Si las medidas especiales son demasiado fáciles de utilizar, al acuerdo le faltará credibilidad. Si el recurso a ellas es demasiado difícil, el acuerdo puede resultar inestable en la medida en que se debilite la determinación de los gobiernos de atenerse a los compromisos. Hemos visto en el pasado cómo el GATT y la OMC han luchado por lograr ese equilibrio. En los años ochenta, por ejemplo, en muchos países y sectores hicieron irrupción las

limitaciones voluntarias de las exportaciones. Estas medidas carecían de amparo jurídico y, en un empeño por borrarlas del arsenal de las políticas comerciales, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se rediseñaron las disposiciones de salvaguardia. Hoy en día, de manera análoga, el delicado debate en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la formulación de las disposiciones antidumping o sobre la medida de salvaguardia especial para la agricultura representa un esfuerzo por aunar opiniones con respecto a la cuestión del equilibrio.

La OMC ofrece un menú de medidas especiales. En el Informe se identifican algunas pautas nacionales y sectoriales en la utilización de dichas medidas. Se requiere una mayor investigación para entender mejor estas opciones y analizar correctamente las consecuencias que éstas tienen en las economías y en la cooperación internacional. Sabemos, no obstante, que, aunque la opción es dictada algunas veces por las circunstancias del momento, también suelen intervenir otras consideraciones. Algunas medidas son de más fácil utilización que otras. Algunas exigen ajustes compensatorios de las políticas; otras, no. También pueden influir en los gobiernos consideraciones de economía política. Las medidas antidumping y compensatorias, por ejemplo, son activadas por el recurso a prácticas comerciales desleales por parte de agentes externos. Las salvaguardias no llevan consigo implicaciones de esta índole. Por otra parte, las medidas antidumping van dirigidas al comportamiento de empresas, mientras que los derechos compensatorios responden a subvenciones otorgadas por los gobiernos.

Una cuestión importante que hay que tener presente es que, por muy cómodo que sea aducir que las medidas especiales y la flexibilidad que las acompaña son positivas para sostener acuerdos eficaces, no es menos cierto que estas medidas suponen costos que pueden reducir el bienestar económico. La flexibilidad no es de uso gratuito, y el ejercicio de la moderación genera beneficios. Nos gustaría pensar que la existencia de opciones especiales de política da profundidad a los compromisos internacionales, aunque es difícil probar empíricamente esa aseveración. También nos gustaría pensar que el ejercicio de opciones de flexibilidad no llegará a ser un hábito que, con el tiempo, merme la credibilidad de los acuerdos, menoscabando su valor como garantía de un mayor grado de certidumbre en materia de políticas.

Por último, sabemos por experiencia que el recurso a la protección especial se ve influenciado por circunstancias e "interferencias" externas. En estos tiempos difíciles, los gobiernos han convenido en actuar con moderación. Estoy convencido de que será más fácil mantener los compromisos en ese sentido y hacerlos aceptar por la opinión pública en un entorno en el que los gobiernos hayan demostrado su capacidad y su voluntad de hacer causa común en las cuestiones de política comercial. Este es un motivo más para que siga yo persuadido de la necesidad de adoptar las decisiones requeridas a fin de completar, más temprano que tarde, la Ronda de Doha.

Pascal Lamy
Director-General