B Flexibilidad en los acuerdos comerciales

El objeto de esta sección es el siguiente: a) aclarar las razones de la inclusión de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales; b) hacer una relación de todas las circunstancias en que la suspensión de los compromisos puede estar justificada desde el punto de vista económico; y c) identificar las medidas de flexibilidad incorporadas en los Acuerdos de la OMC. La sección ofrece un marco para el debate de medidas de contingencia específicas en las secciones siguientes del Informe.

1. TEORÍAS ECONÓMICAS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y FUNCIÓN DE LAS FLEXIBILIDADES

Los acuerdos comerciales tratan de lograr un equilibrio entre flexibilidad y compromisos. Si hay demasiada flexibilidad, se desvirtúa el valor del compromiso. Si no hay suficiente flexibilidad, es posible que los países se nieguen a contraer compromisos o los incumplan fácilmente. En esta sección se examina el funcionamiento de esta solución de transacción. Se analiza la justificación económica de la cooperación comercial internacional y se explica la razón para la inclusión de las flexibilidades en un acuerdo comercial. Es importante insistir en la distinción entre las motivaciones iniciales de la introducción de las flexibilidades y las consecuencias de la utilización de dichas flexibilidades. En esta sección se insiste en las razones por las que se incluyeron flexibilidades, mientras que los efectos de las medidas específicas se examinan en las secciones C y D.

(a) Justificación económica de los acuerdos comerciales

Durante mucho tiempo se ha justificado el libre comercio con un sólido argumento basado en la eficiencia económica. Partiendo de esta premisa, no hay ninguna necesidad de acuerdos comerciales, ya que los gobiernos, cuya intención es promover el bienestar nacional, considerarían que toda renuncia al libre comercio sería una opción condenada al fracaso. A pesar de este argumento bien conocido, es un hecho que existen políticas comerciales unilaterales que limitan de manera ineficiente las corrientes comerciales y que se conciertan acuerdos comerciales que tratan de limitar dichas medidas unilaterales.

Los economistas han señalado varios motivos para justificar la existencia de acuerdos comerciales, como los plasmados en la OMC y su antecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se pueden distinguir dos enfoques principales.[1] Según el primero, en ausencia de un acuerdo comercial, un país puede caer en la tentación de manipular la relación de intercambio (es decir, el precio de sus exportaciones en relación con el de sus importaciones) con el fin de incrementar el ingreso nacional a costa de sus interlocutores comerciales. El segundo planteamiento insiste en las dificultades económicas y políticas que deben afrontar los gobiernos al formular las políticas comerciales. Como se examina más adelante, los acuerdos comerciales permiten a los gobiernos eludir los conflictos de la relación de intercambio y/o resistir a las presiones del sector privado y los grupos de intereses especiales que instan al gobierno a apartarse de una política comercial liberal.

i) El enfoque tradicional de los acuerdos comerciales

El argumento principal del enfoque basado en la relación de intercambio (o enfoque tradicional) es que los países que tienen poder de mercado (es decir, que pueden influir en la relación de intercambio) no pueden resistir la tentación de actuar en su propio interés. Johnson (1954) analiza una situación en que cada país establece la política comercial con el fin de mejorar su relación de intercambio y aumentar el ingreso nacional. El "equilibrio no cooperativo" (que se conoce como el equilibrio de Nash) es ineficiente, ya que las medidas unilaterales de los países se contrarrestan mutuamente. Las políticas comerciales más restrictivas adoptadas por todos los países tienen poca influencia neta en la relación de intercambio, y lo que consiguen es una contracción del volumen del comercio, que reduce el bienestar global (véase el recuadro 1).

Recuadro 1
Relación de intercambio y problema de desplazamiento de los costos a nivel internacional

En este recuadro se examina por qué pueden los países caer en la tentación de explotar los efectos en la relación de intercambio y por qué este comportamiento unilateral da lugar a un resultado ineficiente, es decir, a una reducción del bienestar global. Consideremos dos grandes interlocutores comerciales, el País A y el País B. Cada gobierno puede optar por el libre comercio o por gravar con un arancel las mercancías importadas. ¿Cuál será el efecto de bienestar si el País A grava con un arancel las importaciones procedentes de B? ¿Cómo repercutirá el arancel en el bienestar del País B?

Cuando el gobierno de un gran país impone un arancel sobre una mercancía importada, reduce la demanda de esa mercancía en el mercado internacional, ya que los residentes nacionales comprarán un volumen menor de esa mercancía con un precio interno más elevado. Debido a que los consumidores del País A representan una gran proporción del mercado, esta caída de la demanda de la mercancía producida en el País B baja su precio en el mercado internacional, lo que a su vez implica que el País A obtiene sus importaciones a un precio internacional más bajo que antes. Este efecto positivo de un arancel en el bienestar del país es el efecto en la relación de intercambio.[2] El País A comparará este beneficio con los costos de las restricciones comerciales, que se producen debido a la expansión de la producción nacional ineficiente y a la reducción de las opciones del consumidor como consecuencia del arancel.

No obstante, es importante señalar que la manipulación de la relación de intercambio es un tipo de política de "empobrecimiento del vecino". El beneficio del País A se consigue a expensas del bienestar del País B. La razón es que el arancel puede considerarse como un impuesto pagado en parte por productores extranjeros que no pueden traspasarlo en su totalidad a los consumidores nacionales y, por consiguiente, terminan soportando parte de la carga. Como el gobierno del País A no hace nada para compensar el efecto negativo que el arancel representa para los productores extranjeros, ha adoptado una política que es ineficiente desde el punto de vista del bienestar mundial. Este es el empobrecimiento del vecino que identifica la teoría de la relación de intercambio.

El último paso es comprender cuál sería la política comercial óptima en el País B habida cuenta de la estrategia del gobierno del País A. Si el gobierno del País B opta por el libre comercio, se ve perjudicado por el arancel impuesto por su interlocutor comercial. Si, por el contrario, el gobierno del País B impone su propio arancel a los bienes producidos en el País A, se beneficiará también de la mejoría de su relación de intercambio. Esa es la razón por la que la formulación de políticas unilaterales lleva a los interlocutores comerciales a tomar represalias mutuas. Ambos gobiernos imponen restricciones comerciales, creando una situación conocida muchas veces con el nombre de "guerra comercial". En esta situación, los beneficios de la relación de intercambio normalmente se anulan (lo que significa que ninguno de los países sale beneficiado), mientras que la imposición de los aranceles reduce el bienestar global.

Esta situación, que suele calificarse como un "dilema del prisionero" motivado por la relación de intercambio, puede evitarse mediante un acuerdo comercial entre los países que les permita cooperar en vez de actuar unilateralmente.[3] Cuando cooperan mediante acuerdos vinculantes para reducir sus restricciones comerciales, los países corrigen esta ineficiencia (Mayer, 1981). Resulta interesante observar que el objetivo de un acuerdo comercial concertado en esta situación no está vinculado al supuesto de que los gobiernos eligen la política comercial con el fin de maximizar el ingreso nacional. Incluso cuando los gobiernos están preocupados por las consecuencias políticas de sus decisiones arancelarias, Bagwell y Staiger (1999; 2002) observan que las dos principales características del sistema del GATT/OMC, los principios de reciprocidad y de no discriminación, son simples normas que permiten a los países eludir el dilema del prisionero con respecto a la relación de intercambio.[4]

Es importante señalar que un acuerdo facilita la cooperación comercial, pero no elimina la tentación de sus signatarios de empobrecer a sus vecinos. En ausencia de mecanismos externos de sanción, un acuerdo comercial debe tener mecanismos de autoaplicación: los signatarios lo cumplirán en la medida en que el respeto del acuerdo responda a

su propio interés. Ello significa que el beneficio inmediato que pueda derivarse del incumplimiento del compromiso debe quedar contrarrestado por la pérdida a largo plazo que entraña la retorsión.

ii) El enfoque del compromiso aplicado a los acuerdos comerciales

Mientras que el enfoque tradicional de los acuerdos comerciales pone el acento en una fuente internacional de ineficiencia en la política comercial (es decir, la tentación de los países de actuar en forma no cooperativa), la teoría del compromiso insiste en una fuente interna de ineficiencia. Al formular la política comercial, es posible que un gobierno no pueda formalizar compromisos económicos y/o políticos creíbles con el sector privado o con el parlamento.

La falta de compromiso económico da lugar al problema de la inconsistencia temporal. Esta situación se produce cuando la decisión del gobierno de aplicar en el futuro una política determinada no es la más indicada cuando llega ese momento. Por ello, la afirmación de que la política se aplicará en el futuro no resulta creíble (véase el recuadro 2). El concepto de inconsistencia temporal se ha aplicado a la política comercial en numerosos estudios que ponen de manifiesto varios mecanismos diferentes a través de los cuales una política comercial temporalmente inconsistente puede dar lugar a ineficiencias (por citar sólo algunos, cabría mencionar Staiger y Tabellini (1987), Matsuyama (1990) y Amin (2003)). En estos modelos, el gobierno desea utilizar la política comercial discrecional para aumentar el bienestar social (por ejemplo, en respuesta a acontecimientos imprevistos o para ofrecer protección temporal a una industria incipiente, etc.). No obstante, el uso de la política comercial modifica el comportamiento de los participantes en la economía. Si los agentes prevén la política que el gobierno va a aplicar, pueden actuar de manera que no sufran sus efectos. Ello significa que el gobierno no podrá utilizar la política comercial discrecional en la medida deseada, y el resultado es una política comercial socialmente ineficiente.

Recuadro 2
Inconsistencia temporal

El problema de la inconsistencia temporal puede ilustrarse con el ejemplo siguiente: una profesora comunica a su clase que una semana más tarde habrá un examen de álgebra. Esta es la acción "óptima": la amenaza del examen anima a los alumnos a concentrarse en el estudio, lo que es bueno tanto para la profesora como para los alumnos. No obstante, cuando llega la fecha, la profesora puede plantearse de nuevo la conveniencia de realizar o no el examen. Convencida de que, una vez que los alumnos se han preparado, no hay ninguna razón para someterlos al trauma del examen y que además ella puede evitarse así el pesado trabajo de corrección y calificación, considera que la solución óptima es no realizar el examen. Naturalmente, los alumnos pueden pensar también que la profesora tendrá interés en no celebrar el examen. En previsión de ello, los alumnos no tienen ninguna razón para prepararse para la prueba, y ésta pierde todo sentido. El problema en este caso es que la celebración del examen es una amenaza vacía o no creíble: los alumnos comprenden que la profesora tendrá siempre la tentación de incumplir su promesa original (Minford y Peel, 2002).

La obra de Kydland y Prescott (1977) galardonada con el Premio Nobel demuestra que este sencillo argumento puede tener repercusiones muy significativas para la formulación de políticas económicas. En lo que respecta a la política monetaria, por ejemplo, el gobierno no puede comprometerse en forma creíble a mantener una política de inflación baja (Barro y Gordon, 1983b; Barro y Gordon, 1983a; Kydland y Prescott, 1977).

En ambas situaciones, el problema está en encontrar un medio de comprometerse en forma creíble a realizar la acción declarada inicialmente, es decir, celebrar el examen o mantener políticas de inflación baja. Por ejemplo, la profesora podría prometer que comunicaría los resultados de los alumnos a un organismo superior, y el gobierno podría delegar la responsabilidad de la política monetaria a un Banco Central, cuyo único objetivo es mantener baja la inflación.

Es especialmente pertinente la observación formulada por Flood e Isard (1988). Según ellos, si la economía es suficientemente inestable, la solución óptima para los gobiernos podría ser emplear una cláusula de escape. Esta cláusula significaría que el gobierno debe encontrar un medio de comprometerse con una política "en circunstancias normales", pero manteniendo la

opción de alejarse de ella en "circunstancias excepcionales" claramente definidas. La ventaja es que esta cláusula permite al gobierno encontrar el equilibrio adecuado entre credibilidad, por un lado, y capacidad de actuar flexiblemente, por el otro, si lo imponen las circunstancias (Persson y Tabellini, 1997). De la misma manera, pero en el contexto de los acuerdos comerciales, en la sección B.1.b, se describe cómo los gobiernos, incluso cuando se encuentran con problemas de compromiso, pueden de hecho incluir cláusulas de escape en sus obligaciones internacionales.

Se plantean problemas semejantes de credibilidad cuando un gobierno está sometido a presiones políticas de grupos que desean asegurar la protección. Pensemos en el caso de un país que no tiene una ventaja comparativa en un sector. Las restricciones a la importación representarían una recompensa para los productores nacionales y desviarían inversiones de otras actividades económicas. El costo de estas restricciones puede ser considerable a largo plazo y, por lo tanto, el gobierno preferiría comprometerse con el libre comercio, pero a corto plazo las presiones internas podrían llevar al responsable de la formulación de políticas a establecer restricciones importantes (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998).

Estas situaciones hipotéticas indican que los gobiernos deben adoptar compromisos vinculantes de política comercial con respecto a las actividades futuras. Un acuerdo comercial, además de propiciar la cooperación entre países, reduce (o elimina) la facultad discrecional de los gobiernos de fijar los aranceles y de volver al proteccionismo comercial unilateral. De esta manera, un acuerdo mejora la capacidad de negociación de cada gobierno en relación con los intereses especiales internos y permite al encargado de formular las políticas resistir las presiones de sectores determinados que tratan de impedir una política comercial liberal, beneficiosa para la sociedad en general.[5]

Finalmente, conviene señalar que el enfoque tradicional y el enfoque del compromiso no se excluyen mutuamente. Maggi y Rodríguez-Clare (2007) presentan un modelo teórico que combina los argumentos estándar basados en la relación de intercambio con el deseo de los gobiernos de comprometerse mediante acuerdos comerciales. Como se examina en Irwin *et al.* (2008), las razones de la existencia de acuerdos comerciales se entienden mejor como explicaciones complementarias del éxito del sistema del GATT/OMC en los últimos 60 años.

(b) Justificación económica de la flexibilidad de los acuerdos comerciales

El examen de los argumentos económicos en favor de los acuerdos comerciales pone de manifiesto los principales costos potenciales de la introducción de flexibilidad en el sistema de comercio multilateral. En primer lugar, dado que un acuerdo comercial permite a los signatarios cooperar entre sí estableciendo un bajo nivel de obstáculos comerciales, las flexibilidades pueden menoscabar los logros conseguidos por el acuerdo. Según Ethier (2002), las medidas de contingencia constituyen un comportamiento unilateral en el sistema de comercio multilateral. El uso de estas medidas unilaterales es costoso, ya que puede reducir las corrientes comerciales internacionales y disminuir los aumentos de eficiencia resultantes de un comercio más abierto.

En segundo lugar, como los compromisos rígidos de los gobiernos aumentan la credibilidad de la política comercial y reducen la posibilidad de que se adopten políticas ineficientes, la flexibilización de esos compromisos rígidos puede perjudicar la credibilidad de los gobiernos y reducir el bienestar nacional y mundial. Por ejemplo, si los gobiernos no se comprometen plenamente con el libre comercio y pueden utilizar medidas de contingencia, es posible que no se consiga una asignación eficiente de los recursos entre los diferentes sectores, ya que las empresas podrán prever que los gobiernos utilizarán esas medidas en el futuro y podrían modificar su comportamiento en consecuencia. Esta asignación inadecuada de recursos representa una pérdida de bienestar, que es el costo de credibilidad de introducir flexibilidad en materia de política comercial en un acuerdo comercial.

Si existen esos riesgos, ¿cómo podemos justificar la existencia de flexibilidades – como las medidas de contingencia – en el sistema multilateral de comercio? En general, cuando hay incertidumbre acerca de la evolución futura, las flexibilidades permiten a los gobiernos asumir compromisos más

profundos, contribuyen a la estabilidad general del sistema y ayudan a reducir la oposición interna a la firma de un acuerdo comercial. La evolución de las disposiciones sobre salvaguardias dentro del sistema del GATT/OMC ilustra la interacción entre compromisos y flexibilidades en los acuerdos comerciales (véase el recuadro 3).

De las distintas publicaciones se desprenden dos enfoques principales. Según el primero, el costo de las flexibilidades en los acuerdos comerciales debe sopesarse teniendo también en cuenta los beneficios conseguidos al autorizar a los gobiernos cierto grado de discreción al fijar sus políticas comerciales. El segundo enfoque insiste en las limitaciones de la cooperación comercial en razón de los costos contractuales asociados con los acuerdos comerciales, las dificultades para prever futuros acontecimientos o las limitaciones políticas para la reglamentación de las políticas internas. Como consecuencia de esas limitaciones, es posible que los gobiernos prefieran firmar un acuerdo comercial que permita cierto grado de libertad en sus políticas. Si bien hay importantes superposiciones entre estos dos puntos, las diferencias entre los dos planteamientos justifican que se examinen por separado.

Recuadro 3
Compromiso frente a flexibilidad: el caso de las salvaguardias en el GATT y la OMC

La teoría económica propone una explicación sencilla de la presencia de flexibilidades en los acuerdos comerciales. Como la evolución futura es incierta en el momento de firmar un acuerdo, las flexibilidades facilitan el logro de compromisos más firmes con la liberalización del comercio y contribuyen a la estabilidad futura del régimen comercial. Si esa teoría es correcta, cabría prever que los acuerdos que liberalizan el comercio incluyan cierta forma de flexibilidad normativa, en particular en los sectores que han sido objeto de amplias reformas. Un ejemplo ilustrativo sería un breve panorama general de la evolución de las salvaguardias.[6]

Las salvaguardias aparecieron por primera vez en el programa de acuerdos comerciales recíprocos de los Estados Unidos, de 1934, en que se estableció el programa para la liberalización comercial de los Estados Unidos (Jackson, 1997). En los años anteriores a la firma del GATT, el Departamento de Estado – a petición del Congreso de los Estados Unidos – publicó un conjunto de propuestas referentes al comercio mundial en que se declaraba que los "compromisos con respecto a los aranceles deberían permitir a los países tomar medidas temporales para impedir daños repentinos y generalizados a los productores afectados ... [y] por consiguiente deberían contener una cláusula liberatoria" (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (1946):13). Las condiciones para la imposición de las salvaguardias se establecieron en la Conferencia de Londres de octubre de 1946 y, en la Conferencia de Nueva York a comienzos de 1947, se llegó a un acuerdo final sobre la inclusión de una cláusula de escape (Sykes, 2006b). En la estructura original del GATT, se incluyeron "válvulas de seguridad" en forma de salvaguardias en el Acuerdo de conformidad con el artículo XIX.

En los años 70 y 80, en un contexto de aumento de la práctica discriminatoria e incompatible con el GATT de aplicar limitaciones voluntarias de las exportaciones y otras medidas de la zona gris, se observó en los países una considerable tendencia a reafirmar el predominio de las salvaguardias a tenor del artículo XIX. Uno de los resultados de la Ronda Uruguay, que comenzó en 1986 y terminó en abril de 1994, fue el nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias. Por un lado, en la Ronda se trató de eliminar las limitaciones voluntarias de las exportaciones que escapaban del control del artículo XIX y endurecer las disciplinas de salvaguardia (Sykes, 2006b). Por el otro lado, algunas características del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias (por ejemplo, la disposición que impide a los Miembros exportadores afectados tomar medidas de retorsión durante los primeros tres años de vigencia de la medida si el Miembro que aplica la salvaguardia se encuentra ante un aumento absoluto de las importaciones) parecen dar mayor relieve a las salvaguardias con el fin de tener en cuenta la nueva ola de liberalización del comercio.

La importancia del Acuerdo sobre Salvaguardias en el contexto de los logros más generales de la Ronda Uruguay puede apreciarse en relación con la opción que se presenta a la mayoría de los países en desarrollo. Antes de la Ronda, esos países solían tener pocas consolidaciones arancelarias, y por lo tanto podían aumentar sus aranceles sin recurrir a las salvaguardias. No obstante, la cobertura de consolidaciones de los países en desarrollo

aumentó sustancialmente en el marco de la Ronda Uruguay y, en consecuencia, aumentó también el uso de las salvaguardias por los países en desarrollo (Finger, 1998; Hoekman y Kostecki, 2001).

Las salvaguardias desempeñaron también un papel particular en sectores concretos que habían sido objeto de grandes reformas en la Ronda Uruguay, a saber, los textiles y la agricultura. La Ronda Uruguay estableció un plan gradual para la absorción de los textiles en la disciplina general del GATT. Durante la transición, se estableció una medida de salvaguardia de transición especial según la cual los Miembros de la OMC no debían cumplir necesariamente las prescripciones en materia de salvaguardia en el contexto del artículo XIX con respecto a los textiles (Jackson, 1997). De la misma manera, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay incluía una salvaguardia especial o mecanismo de "restauración" para este sector (véase el recuadro 4). Estas medidas de salvaguardia podían ser activadas con mayor facilidad que con el mecanismo de salvaguardia ordinario. En particular, si las importaciones suben por encima de un determinado nivel, o si los precios caen por debajo de un nivel dado, puede ponerse en marcha la salvaguardia especial (Hoekman y Kostecki, 2001). Todo ello confirma la importancia de las flexibilidades en los acuerdos que liberalizan sectores específicos de la economía.

i) Los beneficios de la flexibilidad de la política comercial

Como se ha señalado antes, existen sin duda costos de eficiencia asociados con los recursos comerciales. Pero la teoría económica señala también varios beneficios asociados con la inclusión de la flexibilidad normativa en los acuerdos comerciales. En esta sección se examinan los principales argumentos presentados en las obras publicadas.[7] En primer lugar, las flexibilidades pueden servir como válvula de seguridad, sin la cual los gobiernos pueden verse obligados a incumplir determinados compromisos de liberalización previamente negociados. En segundo lugar, las medidas de contingencia pueden utilizarse como mecanismo de seguro, que permite a los gobiernos mantener la estabilidad del ingreso. En tercer lugar, los recursos comerciales pueden representar un instrumento de política de ajuste, que reduce las variaciones en los costos para la economía interna cuando se ve afectada por sucesos externos. En cuarto lugar, las medidas de contingencia pueden actuar como forma de indemnización que permite a los signatarios aceptar un ritmo más rápido de liberalización del comercio. Un argumento final es que las flexibilidades pueden ser un instrumento de disuasión y un medio para reforzar el imperio de la ley en el sistema comercial; en otras palabras, la existencia misma de medidas de contingencia puede disciplinar el comportamiento normativo de los interlocutores comerciales y, por lo tanto, proteger la integridad del resto del acuerdo.[8]

Válvula de seguridad

La flexibilidad puede interpretarse como una especie de "válvula de seguridad" que, al mismo tiempo que merma la autoridad del acuerdo en algunas esferas limitadas, puede ayudar a conseguir compromisos más firmes ofreciendo a los gobiernos cierta libertad en circunstancias excepcionales. Por ello, las políticas de contingencia pueden considerarse como un instrumento para facilitar la cooperación comercial.

La flexibilidad puede actuar también como válvula de seguridad en la esfera tanto económica como política. Un primer argumento económico es el presentado por Bagwell y Staiger (1990), que observan que, al decidir a favor o en contra del establecimiento de obstáculos al comercio, los gobiernos en general sopesan los beneficios a corto plazo asociados con la imposición de una política comercial frente a los costos a largo plazo de abandonar la cooperación con los interlocutores comerciales. Argumentan asimismo que los beneficios a corto plazo asociados con los mayores obstáculos al comercio son especialmente elevados cuando se producen variaciones temporales en las corrientes comerciales, como un aumento repentino de las importaciones. Cuando aumenta el volumen de las importaciones, aumenta el incentivo del país importador para explotar el efecto en la relación de intercambio. En este caso, la perspectiva de una futura quiebra de la cooperación quizá no baste para disuadir la de adopción de medidas unilaterales. Las flexibilidades utilizadas por el gobierno para mitigar las fluctuaciones del volumen del comercio pueden ayudar a impedir que las grandes oscilaciones de los incentivos promuevan políticas proteccionistas. De esa manera, la flexibilidad permite a los países mantener el carácter de autoaplicación de la cooperación internacional existente y puede mantener la integridad del acuerdo global.[9]

Las flexibilidades tienen también una fuerte función de válvula de seguridad en el ámbito político, ya que permiten a los gobiernos conseguir y mantener el apoyo a la liberalización del comercio. Rosendorff y Milner (2001) y Bagwell y Staiger (2005) mantienen que las flexibilidades son respuestas eficientes a la incertidumbre política interna. Rosendorff y Milner argumentan que el alcance del apoyo futuro a favor (o en contra) de la liberalización del comercio es muy incierto, ya que es resultado de varios factores, que van desde las condiciones económicas futuras (por ejemplo, tecnología, precios) hasta los cambios políticos (por ejemplo, estructura institucional, preferencias). En este entorno, exponen dos proposiciones básicas. En primer lugar, la presencia de medidas de contingencia permite lograr más fácilmente acuerdos comerciales internacionales. En segundo lugar, la eficiencia de dichas cláusulas liberatorias aumenta con la incertidumbre de los hechos futuros. Bagwell y Staiger (2005) llegan a conclusiones semejantes en una situación en que los gobiernos tienen información privada acerca del alcance de las presiones de los grupos de interés internos sobre su elección de la política comercial.

Las motivaciones económicas y políticas en favor del argumento de la válvula de seguridad aplicado a las flexibilidades pueden verse como explicaciones complementarias. Ambas motivaciones dependen del hecho de que, como se ha examinado antes, los países que negocian acuerdos comerciales se enfrentan con el "dilema del prisionero".[10] Todos los países pueden salir beneficiados si cooperan unos con otros, pero cada uno de ellos tendría un motivo para optar por el proteccionismo unilateral. En esta situación, los acuerdos comerciales deben conllevar un mecanismo de autoaplicación. Sólo cuando los gobiernos valoran suficientemente los beneficios asociados con la cooperación en el futuro es posible alcanzar y mantener una posición de libre comercio. Las flexibilidades, al permitir a los gobiernos reducir las variaciones en los costos económicos y/o políticos futuros, hacen que la perspectiva de los acuerdos comerciales sea más viable y reducen el incentivo para que los gobiernos se aparten del acuerdo una vez que se ha alcanzado.[11]

Seguros

Se considera en general que las personas que toman decisiones que afectan a la economía tienen "aversión al riesgo"; prefieren los resultados ciertos a los inciertos.[12] La aversión al riesgo da lugar a la posibilidad del seguro, que permite a los agentes protegerse contra los riesgos que entraña un alto grado de incertidumbre. Algunos autores, como Corden (1974) reconocían que los aranceles y otras políticas podían actuar como una forma de seguro contra los riesgos asociados con el libre comercio. Más específicamente, las medidas temporales de protección pueden sustituir a los seguros al servir de medio por el cual los que adoptan las decisiones económicas pueden contrarrestar los efectos de las fluctuaciones importantes y súbitas, como las variaciones en los precios o los aumentos de las importaciones. Eaton y Grossman (1985) han dado forma concreta a estas ideas y señalan que, a falta de un mercado de seguros, un arancel puede efectivamente aumentar el bienestar en ciertas circunstancias al actuar como un tipo de seguro.

Más recientemente, los economistas han cobrado conciencia de que la flexibilidad en los acuerdos comerciales puede desempeñar un papel similar. Fischer y Prusa (2003) estudian el caso de una pequeña economía que hace frente a fluctuaciones de los precios en muchos sectores y llegan a la conclusión de que las medidas correctivas comerciales, al dar mayor certidumbre acerca de los resultados posibles, sirven en la práctica de seguro. Los autores indican que los aranceles específicos para determinados sectores aumentarán de hecho el bienestar general cuando el sector es afectado por circunstancias inesperadas y que esos aranceles son por lo general más eficientes que uno uniforme.[13] Freund y Özden (2008) hacen una afirmación similar, al ampliar el modelo estándar los grupos de presión de (*lobbying*) de Grossman y Helpman (1994) para considerar la posibilidad de que los agentes económicos tengan aversión a las pérdidas. En este contexto, es posible racionalizar la presencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales como consecuencia del deseo de los gobiernos de proteger a las empresas contra las fluctuaciones en los precios mundiales.

Ajuste

Muchos autores han sugerido que la flexibilidad constituye un "instrumento de la política de ajuste". Una liberalización más profunda del comercio puede perjudicar a los productores nacionales al suscitar la posibilidad de grandes aumentos de las importaciones en el momento de la liberalización y también en el futuro. Como señalaba Jackson (1997), la adopción temporal de medidas para paliar los efectos de las importaciones permitirá a la industria nacional que compite con ellas introducir los ajustes necesarios para contrarrestar esos aumentos. Se han considerado distintos aspectos a este respecto.

Una dimensión de la política de ajuste se refiere al mercado de trabajo. Las imperfecciones de este mercado, combinadas con el costo del ajuste tras la aparición de fenómenos imprevistos, pueden hacer que resulten útiles la protección temporal y la flexibilidad.[14] Davidson y Matusz (2004) explican más detalladamente; consideran una economía integrada por dos sectores en que hay "congestión" en el mercado de trabajo porque existe la posibilidad de que un determinado trabajador no pueda encontrar empleo en el sector de exportación. Subrayan también que cuantos más sean los desempleados, menor será la posibilidad de que una persona consiga trabajo. En estas condiciones, un arancel temporal da lugar tanto a costos como beneficios. Los costos son las pérdidas normales que entrañan los impuestos a la importación. Por otra parte, los aranceles permiten la incorporación de trabajadores desempleados en el sector que compite con las importaciones y aumenta así las posibilidades de que los demás desempleados encuentren trabajo en el sector que compite con las exportaciones.

Aunque es posible que los gobiernos estén más dispuestos a aceptar compromisos más profundos si saben que podrán contar con políticas de seguro y de ajuste en la forma de medidas de contingencias, cabe aún preguntarse si es en realidad eficiente utilizar esas medidas. Como lo han señalado Sykes (1989), Horn y Mavroidis (2003) y Fischer y Prusa (2003) las medidas de contingencia son una "segunda opción" para hacer frente a las fallas de mercado cuando no se puede recurrir a la solución óptima debido a las limitaciones con que se enfrentan los gobiernos. Es evidente que, de ser posible, hay que utilizar la política óptima para abordar las fuentes de las distorsiones. Además, las fallas políticas, como la imposibilidad del gobierno de levantar oportunamente la protección temporal a causa de las presiones políticas, pueden constituir otras razones para poner en duda la eficacia de las medidas de esa índole.

Compensaciones posibles de un compromiso más profundo

Ethier (2002) propone un cuarto argumento en favor de la flexibilidad en los acuerdos comerciales. El efecto de las medidas de contingencia en el ritmo de la liberalización del comercio constituye una cuestión importante. En otras palabras, hay que preguntarse si esos elementos tendrán efectos dinámicos positivos o negativos. Según Ethier, la combinación de normas y flexibilidad que se observa actualmente en el comercio multilateral únicamente se puede entender si se examinan conjuntamente. Ethier aduce que las medidas de contingencia pueden contribuir a acelerar el ritmo de la reducción multilateral de aranceles, porque ayudan a resarcir a los países que, de lo contrario, resultarían perjudicados por una apertura más rápida del comercio.

Veamos los casos de tres países que han participado en un proceso de negociación multilateral sobre políticas comerciales. El líder tecnológico y el seguidor tecnológico exportan un producto a un tercer país, rezagado con respecto a los otros dos. ¿Querría este último aplicar una política temporal de protección? La respuesta sería afirmativa si pudiera estar seguro de que esa política no daría lugar a represalias de los otros países. Para evitar una represalia, el país rezagado tendría que ofrecer a los otros países una forma de indemnización, y un medio de hacerlo consistiría en permitir una mayor reducción multilateral de los aranceles. Evidentemente, el líder se beneficiaría de una menor protección multilateral porque tiene una ventaja de costo en el mercado del país más rezagado. Sin embargo, es mucho menos probable que el seguidor se beneficie y, de hecho, en el modelo de Ethier una menor protección multilateral no le reportaría beneficio alguno. En este contexto, la introducción de medidas de contingencia discriminatorias puede contribuir a acelerar la liberalización del comercio multilateral al persuadir a todas las partes de que el acuerdo redundará en su beneficio. Así ocurriría, en particular, si la protección unilateral temporal deja al seguidor en mejores condiciones para competir con el líder en el mercado del país más rezagado.

La disuasión y el principio de legalidad

Cabe aducir un último argumento en favor de la flexibilidad en los acuerdos comerciales: la existencia misma de medidas de contingencia puede disciplinar el comportamiento de los interlocutores comerciales. En términos más precisos, saber que los países Miembros pueden desviarse de la política convenida, imponiendo por ejemplo aranceles más altos en respuesta a subvenciones a la exportación, puede disuadir desde un primer momento a otros países de adoptar medidas incompatibles con las normas de la OMC, por ejemplo, de subvencionar a los exportadores nacionales. Varios autores han señalado que los gobiernos pueden utilizar la amenaza de las medidas de contingencia para obtener la cooperación automática entre los países. Esto mismo se afirma en los trabajos de Riezman (1991) y de Martin y Vergote (2008).[15]

Desde esta perspectiva, las disposiciones de flexibilidad pueden considerarse un medio de ayudar a mantener

el principio de legalidad en el comercio internacional. Las medidas de contingencia regulan y limitan la reacción de los países Miembros ante las políticas de sus interlocutores comerciales que son incompatibles con las normas de la OMC y, de esa manera, reducen el número de casos en que los miembros pueden instituir una protección temporal. En otras palabras, las disposiciones de flexibilidad de un acuerdo comercial convierten en medidas de política prescritas y previsibles lo que, de otro modo, serían medidas proteccionistas arbitrarias y excesivamente costosas (Mansfield y Reihardt, 2008). Estas medidas están a su vez sujetas al mecanismo de observancia de la OMC para asegurar que no se apliquen de manera inapropiada. De esta forma, la flexibilidad hace más transparente el sistema multilateral de comercio.

ii) Los contratos incompletos y la flexibilidad en la política comercial

Se ha planteado recientemente en la teoría económica un segundo enfoque para explicar la existencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales. El punto de partida consiste en que un acuerdo comercial entre países es un contrato que regula la adopción de políticas comerciales por los signatarios. Sin embargo, un acuerdo comercial (similar a los contratos en otros campos de las relaciones económicas, políticas y sociales) es un contrato sumamente incompleto.[16] Esto quiere decir que en los acuerdos comerciales no se especifican todos los derechos y todas las obligaciones de todas las partes en todas las situaciones posibles en el mundo del futuro. En otras palabras, un acuerdo comercial es un contrato incompleto porque constituye una combinación de elementos de compromisos rígidos y de ámbitos de política discrecional en que las decisiones futuras de las partes contratantes no están limitadas o sólo lo están parcialmente.[17] La cuestión del fundamento de las medidas de contingencia guarda por eso una relación intrínseca con las razones de carácter incompleto de los acuerdos comerciales.

Se han propuesto dos explicaciones distintas (pero que no se excluyen entre sí). En primer lugar, los acuerdos comerciales son contratos incompletos por su naturaleza. En la jerga de los economistas, este carácter incompleto es *exógeno* (es decir, es un factor externo) porque no depende de una decisión expresa adoptada por los signatarios. Los gobiernos pueden influir en el comercio internacional de muchas maneras, ya que diferentes políticas (por ejemplo, los aranceles y las subvenciones) y reglamentaciones (por ejemplo, las normas sobre productos y sobre contratación pública) afectan a las corrientes comerciales. Según Copeland (1990), hay varias razones por las cuales los acuerdos comerciales no pueden abarcar todos los ámbitos posibles de las políticas y de las contingencias futuras. En primer lugar, el acuerdo tendría que limitar excesivamente la formulación de la política nacional y su aplicación suscitaría dificultades políticas. En segundo lugar, es inevitable una política discrecional en algunos campos. En tercer lugar, incluso si se pudiera pensar en un acuerdo comercial completo que regulara todos los ámbitos de la formulación de las políticas que afectan a las corrientes comerciales, ese acuerdo sería demasiado costoso.

Una segunda explicación del carácter incompleto de los contratos pone de relieve el papel activo de los gobiernos. Desde este punto de vista, un acuerdo comercial es un contrato incompleto por elección y no por naturaleza. Puede haber muchas razones por las cuales los gobiernos opten deliberadamente por redactar un acuerdo comercial que constituya un contrato incompleto. Según Horn *et al.* (2008), los gobiernos eligen el ámbito normativo que se proponen regular en un acuerdo comercial (y cómo quieren regularlo) como resultado de una comparación básica entre los beneficios de un acuerdo más detallado y el costo que entraña redactarlo (costo de transacción). Como se señala en el apéndice B.1, puede haber otras razones para los contratos incompletos que vayan más allá de los costos de transacción. Por ejemplo, al negociar un acuerdo comercial, un país podría retener información que le podría reportar mayores beneficios en la totalidad de su comercio porque al hacerlo mejora su propia posición de negociación. Una política deliberada de esta índole introduciría una ambigüedad contractual en un acuerdo comercial.

Por último, es importante señalar que las dos explicaciones no se excluyen entre sí; los acuerdos comerciales son contratos sumamente incompletos por naturaleza y por elección. Se puede dar un ejemplo para aclarar esta afirmación. Una redacción ambigua del texto legal da flexibilidad normativa a las partes en un acuerdo comercial. Cabe preguntarse si esta característica del acuerdo es o no resultado de una elección expresa. Si la ambigüedad del texto es resultado de limitaciones lingüísticas, hay que llegar a la conclusión de que el contrato es incompleto por su propia naturaleza. Puede ocurrir, sin embargo, que los signatarios opten deliberadamente por una redacción ambigua si no pueden llegar a un acuerdo sobre un texto más específico o porque prefieren la flexibilidad y adaptabilidad que les da un texto menos preciso.

Costos políticos y económicos de la firma de un acuerdo comercial

Como se ha señalado, una corriente de la bibliografía (enfoque del contrato incompleto exógeno) da a entender que la presencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales se debe a que los países tratan de eludir los problemas que causa el carácter contractualmente incompleto del acuerdo. Como no es posible tener en cuenta en los acuerdos comerciales todos los posibles acontecimientos externos, es necesario prever medidas que permitan ajustar posteriormente la política comercial. En este sentido, el planteamiento del "contrato exógenamente incompleto" y el de "las ventajas de la flexibilidad" para explicar la existencia de elementos de flexibilidad en los acuerdos comerciales pueden considerarse en realidad dos caras de la misma moneda.

Como ejemplo del carácter complementario de estas explicaciones, Sykes (1991) analiza los fundamentos de las salvaguardias en el sistema GATT/OMC. Este estudio se basa en la premisa de que la política estatal sufre la influencia de grupos organizados que representan los intereses de distintos sectores de la economía (por ejemplo, industrias en declinación, exportadores), en lugar de ser resultado del deseo del gobierno de maximizar el bienestar social. Sykes indica que si bien no es posible especificar todos los resultados potenciales, por lo cual los contratos son necesariamente incompletos, la introducción de elementos de flexibilidad tales como las salvaguardias redundará en beneficio de todos los signatarios porque esas medidas proporcionan un mecanismo de escape para el caso de que el costo político de cumplir el acuerdo llegue a ser intolerable.

Como afirma Sykes (2006b), estas cláusulas de escape permiten que los dirigentes políticos revoquen concesiones que resultan indebidamente onerosas desde un punto de vista político una vez que se disipa la incertidumbre. Más concretamente, ese tipo de "incumplimiento eficiente" del acuerdo comercial se da cada vez que el costo que, desde el punto de vista de la economía política, entraña para una de las partes el cumplimiento del acuerdo es mayor que los beneficios para su interlocutor comercial.[18] En estas circunstancias, el bienestar agregado es mayor si existe el mecanismo de escape. Esta es la razón por la cual los signatarios de un acuerdo comercial se conceden expresa y recíprocamente el derecho de utilizar medidas de contingencia.

Una segunda y nueva corriente teórica pone de relieve los factores determinantes del carácter incompleto de los acuerdos comerciales. Como ya se ha señalado, Horn *et al.* (2008) sugieren que el acuerdo comercial puede ser un contrato (endógenamente) incompleto porque así lo prefieren los signatarios. En particular, los autores tratan de explicar las características del acuerdo en términos del costo de la redacción del contrato, consistente en i) describir las posibles situaciones en el mundo y ii) describir las medidas de política que utilizarán los gobiernos en determinadas situaciones. Este método lleva a dos conclusiones generales. En primer lugar, los autores demuestran que el contrato óptimo se hace más incompleto (en términos generales, menos detallado o más abierto a la aplicación discrecional de políticas) si aumenta cualquiera de esos dos costos. En segundo lugar, se llega a la conclusión de que una mayor incertidumbre en cuanto al futuro puede hacer que el acuerdo comercial óptimo sea más o menos rígido según cuáles sean las fuentes de incertidumbre. Ello indicaría que la función de incertidumbre en la configuración de los acuerdos comerciales puede ser más sutil de lo que se creía inicialmente.

Por último, estas investigaciones proporcionan una explicación novedosa de dos tipos de medidas de contingencia en el sistema GATT/OMC: las salvaguardias y los tipos arancelarios máximos. Horn *et al.* (2008) llegan a la conclusión de que el contrato óptimo permite recurrir a los aranceles en respuesta a un aumento súbito de la demanda de importaciones. Aunque este argumento es a primera vista similar al de la válvula de seguridad examinado anteriormente, la lógica es distinta. La justificación de las cláusulas de escape en este caso consiste en reducir el incentivo de los gobiernos para distorsionar las políticas nacionales (cuya regulación en un acuerdo comercial puede resultar demasiado costosa) con el fin de influir en las relaciones de intercambio en períodos de importaciones elevadas. La segunda característica del sistema GATT/OMC que se puede explicar con este enfoque consiste en la existencia de las llamadas "consolidaciones débiles", en que el acuerdo comercial especifica únicamente un límite máximo para el arancel y no una cifra rígida. Según los autores, se trata de una manera de reducir los costos de contratación. Los gobiernos necesitan cierta discrecionalidad para hacer frente a circunstancias difíciles imprevistas. Es más costoso redactar un acuerdo comercial que incluya un arancel preciso que otro con un tope que deje a los gobiernos dentro de límites establecidos.

2. CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN DAR LUGAR A LA SUSPENSIÓN DE COMPROMISOS Y MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INCORPORADAS A LOS ACUERDOS DE LA OMC

Como se ha indicado antes, al diseñar un acuerdo comercial es preciso establecer un equilibrio entre compromisos y flexibilidad. Por un lado, los compromisos han de establecerse de una forma que impida que los gobiernos actúen de manera oportunista. Por otro, los gobiernos necesitan cierto margen de flexibilidad en sus políticas para hacer frente a dificultades imprevistas.

En la presente sección se intenta, en primer lugar, clasificar las circunstancias en las que los gobiernos pueden tener necesidad de aumentar los obstáculos al comercio. En segundo lugar, se examinan las medidas de contingencia en la OMC en el contexto del conjunto de las medidas de flexibilidad posibles para hacer frente al cambio de las condiciones comerciales.

(a) Circunstancias que pueden dar lugar a un aumento temporal de los obstáculos al comercio

Desde un punto de vista estrictamente económico, partiendo del supuesto de que cada gobierno trata de conseguir el nivel óptimo de protección (mediante el libre comercio o con un grado positivo de protección), los gobiernos tienen una razón legítima de eficiencia para apartarse en su política comercial de las consolidaciones negociadas en una ronda de negociaciones anterior cuando se ven afectados por circunstancias imprevistas que hacen ineficientes los compromisos contraídos anteriormente.

En general, la intervención del gobierno está justificada por la emergencia de fallas del mercado.[19] Cuando los mercados no funcionan bien, un aumento de los obstáculos al comercio puede estar justificado como segunda mejor opción.[20] Cuando la política comercial de los gobiernos responde a las demandas de los particulares y empresas que aportan votos y fondos a su campaña electoral, hay un incentivo para que los gobiernos aumenten el nivel de protección comercial cuando un acontecimiento externo imprevisto afecta al bienestar del país.

Cuadro 1
Clasificación de las circunstancias que pueden dar lugar a un aumento temporal de la protección y motivos que se aducen para ese aumento

Circunstancias	Ejemplos	Motivos de la protección*
Económicas		
Que afectan a un producto determinado		
Demanda	Cambio de las preferencias de los consumidores	
	- que causa daño a los productores que compiten con las importaciones	Ajuste estructural
	- que no causa daño a los productores que compiten con las importaciones	Argumento basado en la relación de intercambio
Oferta	Innovación en el extranjero	Restablecimiento de la competitividad, ajuste estructural
	Industria incipiente	Desarrollo de la industria incipiente
	Sector en decadencia	Ajuste estructural
Actuación de las empresas	Realización de dumping por empresas extranjeras	Dumping predatorio
Mundiales/que afectan a un determinado país		
Demanda/oferta agregada	Recesión	Suavización del ciclo
	Aumento del precio mundial	Lucha contra la inflación
	Crisis de la balanza de pagos	Restablecimiento del equilibrio
Relacionadas con la política		
	Subvenciones de un gobierno extranjero	Economía política
	Problemas de ajuste imprevistos	Ajuste estructural
No económicas		
	Seguridad nacional, razones ambientales, situación de emergencia sanitaria	Dependientes del aspecto no económico
	Acontecimiento político imprevisto	Economía política

Note: *Desde la perspectiva de la teoría económica, el argumento basado en la relación de intercambio en el caso de un país grande es aplicable siempre que hay un aumento brusco de las importaciones.

Hay varias formas de clasificar las circunstancias que pueden explicar el aumento del nivel de protección, incluso en forma de una suspensión temporal de compromisos. En el cuadro 1 se clasifican esas circunstancias. En aras de la sencillez, el análisis que se hace a continuación se centra en la protección arancelaria, pero puede aplicarse en gran medida a otras formas de protección comercial. En primer lugar, el cuadro 1 establece una distinción entre los diferentes tipos de acontecimientos externos imprevistos que pueden afectar a la economía: acontecimientos económicos, acontecimientos no económicos (determinados, por ejemplo, por desastres naturales) y acontecimientos políticos (determinados por la política aplicada por los gobiernos). A continuación los acontecimientos económicos se dividen entre los que afectan a un sector determinado y los de alcance mundial o que afectan a un país determinado. Se proporcionan ejemplos de variaciones de la demanda o de la oferta, de cambios súbitos en la economía real o en el sector financiero y de cambios temporales o permanentes de las circunstancias para analizar los motivos económicos y políticos que se aducen para justificar la suspensión, en esas circunstancias, de los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales.

i) Circunstancias que afectan a un determinado producto

En general los economistas identifican cuatro tipos de perturbaciones que pueden afectar a un sector determinado: el cambio en las preferencias de los consumidores, la innovación tecnológica, los cambios en la dotación de recursos y la modificación de la estructura del mercado.[21] Estos cambios afectan a la demanda, a la oferta o al tipo de competencia en los mercados de productos.

Cambio en las preferencias de los consumidores

Las importaciones pueden aumentar en un sector dado debido a cambios en la demanda o en la oferta. Los economistas suelen identificar las variaciones de la demanda con el cambio en las preferencias de los consumidores. El cambio en las preferencias puede modificar la proporción en que las variedades importadas y producidas en el país de un mismo producto forman parte de la cesta de la compra de los consumidores o desplazar el consumo de un producto a otro.

Supongamos que a raíz de un cambio de moda las preferencias de los consumidores se desplaza en favor de una variedad producida en el extranjero.[22] Esto provocará un aumento de la demanda del producto extranjero. Es probable que las importaciones aumenten y el sector que compite con las importaciones se resienta de la intensificación de la competencia. Aunque el sector que compite sufre una pérdida de ingresos, desde el punto de vista de la eficiencia económica, esto no justifica por sí solo un aumento de la protección por parte del gobierno.

En la teoría económica se aduce en general que hay sólidos motivos para la no intervención del gobierno: cuando los mercados funcionan bien y son competitivos[23], el mercado asignará los recursos de la forma más eficiente, porque los precios de mercado transmitirán a consumidores y productores las señales adecuadas. En tales casos podría formularse un argumento de eficiencia basado en la relación de intercambio (en el caso de un país grande)[24], o como una segunda justificación en presencia de fallas del mercado.

Por ejemplo, cuando las rigideces del mercado de trabajo impiden a las empresas reducir los salarios y generan, en consecuencia, un número excesivo de despidos que obstaculiza los procesos de búsqueda de empleo o de readaptación profesional, un aumento temporal de la protección puede contribuir a que el sector se contraiga de forma ordenada al mantener durante más tiempo en su puesto a los trabajadores y evitar la congestión en el proceso de búsqueda de empleo.[25] Por otra parte, desde el punto de vista de la economía política hay una justificación sencilla del aumento temporal de la protección: la intensificación de la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero puede generar problemas en relación con la estabilidad de los ingresos y la redistribución del bienestar en el país importador, lo que a su vez puede activar la presión de las empresas nacionales que ven cómo sus ingresos caen por debajo de un determinado nivel mínimo. Bajo esa presión, el gobierno puede verse apremiado a establecer obstáculos para proteger al sector que compite con las importaciones (Freund y Özden, 2008).

Cuando el cambio de preferencias desplaza el consumo de un producto a otro diferente, las importaciones pueden crecer sin que ello perjudique a la empresa nacional que compite con las importaciones. Supongamos, por ejemplo, que las preferencias de los consumidores se desplazan del trigo al arroz. Las importaciones de arroz pueden aumentar sin que

ello perjudique al sector arrocero nacional. Puede darse el caso de que aumente el consumo tanto del arroz producido en el país como del arroz importado. Desde el punto de vista de la teoría económica clásica, sólo hay una justificación, basada en la relación de intercambio, para aumentar en este caso el nivel de protección del sector de producción de arroz. En cuanto al sector de producción de trigo, es probable que el cambio de preferencias le afecte desfavorablemente, pero ello puede ser compatible con una disminución de las importaciones de trigo.

Innovación tecnológica

En general, los estudios económicos identifican las variaciones de la demanda con los avances tecnológicos y los cambios en la disponibilidad de recursos, como la oferta de mano de obra.[26] Las importaciones pueden aumentar debido a una disminución de la oferta en el país[27] o a un aumento de la oferta en una economía extranjera. Supongamos, por ejemplo, que una empresa ubicada en un país extranjero logra innovar con éxito. Al incrementar la competitividad de las empresas extranjeras, la introducción de una nueva tecnología en otro país afectará al sector nacional que compite con las importaciones. En esas circunstancias, una política temporal de protección puede contribuir a compensar estos efectos manteniendo los precios internos a un nivel elevado.

En la medida en que la empresa que compite con las importaciones sea un empleador importante y que la contracción del sector pueda reducir la mano de obra y en consecuencia el apoyo al gobierno, desde el punto de vista de la economía política, hay razones para que el gobierno aumente los obstáculos al comercio. Al igual que en el caso del cambio de preferencias de los consumidores, no hay ningún motivo económico en general que justifique la intervención del gobierno en el caso de una pérdida temporal de competitividad internacional debido a la introducción de una nueva tecnología en otro país si los mercados funcionan bien y son competitivos. No obstante, puede haber una segunda justificación para que un gobierno aumente la protección temporal: el aumento temporal de los aranceles puede contribuir a atenuar los costos a los que tienen que hacer frente las empresas afectadas negativamente por la innovación tecnológica.

Se expone en un reciente estudio de Crowley (2006) otra justificación, en que la autora indica que la protección temporal puede ayudar a una empresa con una tecnología obsoleta a salvar con mayor rapidez la brecha tecnológica. Su argumento se basa en el supuesto de que las empresas (nacionales y extranjeras) compiten en cuanto al momento en que adoptarán una tecnología, dado que el costo de su adopción disminuye con el tiempo y los incentivos para adoptar una nueva tecnología son mayores cuando aumenta el tamaño del mercado.

Es importante señalar que cuando los cambios de la demanda y la oferta sólo son temporales, lo mejor para los competidores nacionales podría ser seguir produciendo como lo hacían. Al precio de sufrir pérdidas temporales, pueden evitar los costos unidos a un redimensionamiento temporal de la empresa. El problema estriba en la disponibilidad de liquidez suficiente para seguir manteniendo la actividad.

Industria incipiente

El motivo que se ha aducido tradicionalmente para justificar el recurso a la protección temporal en el caso de una industria nacional de reciente creación[28] ha sido la existencia de una ventaja comparativa potencial en un sector con economías de escala dinámicas.[29] Se argumenta que las nuevas empresas nacionales quizá no puedan competir con empresas extranjeras plenamente consolidadas simplemente porque carecen de la experiencia necesaria, pero pueden aprender sobre la marcha, reducir sus costos y llegar a ser competitivas en los mercados internacionales. No obstante, debido a la ausencia inicial de conocimientos técnicos especializados, si el gobierno no interviene (estableciendo un obstáculo al comercio o concediendo una subvención), la industria no despegará nunca.

Aunque intuitivamente el argumento pueda parecer aceptable, las economías dinámicas de escala no son, en sí mismas, una razón suficiente para justificar por razones de eficiencia la intervención del gobierno. Si los mercados financieros funcionan bien, la empresa podrá obtener préstamos bancarios en la etapa inicial de desarrollo y devolverlos posteriormente cuando obtenga mayores beneficios (Baldwin, 1969). No obstante, en situaciones en que el sector financiero puede ser reacio a financiar inversiones arriesgadas, cabría sostener que la protección temporal está justificada. Si no es posible una intervención en el mercado financiero, un aumento temporal de los obstáculos al comercio puede permitir a la empresa mantener los beneficios y autofinanciar las inversiones en innovación en la etapa inicial.

Una importante observación que hay que hacer con respecto a las políticas relativas a la industria incipiente

es que aunque la protección de la industria incipiente ha adoptado tradicionalmente la forma de obstáculos arancelarios o de otros obstáculos en frontera, los argumentos económicos en favor de la protección indican en general que el instrumento de política preferido es una subvención a la producción. Por ejemplo, otro argumento en favor de una política activa de protección a la industria incipiente es el basado en la tesis de que el proceso de acceso a una nueva actividad industrial o a un nuevo mercado extranjero, o la expansión de determinadas actividades, generan importantes externalidades.[30] Una de esas externalidades (el aprendizaje sobre la marcha) consiste en que, aunque las nuevas empresas impartan una costosa capacitación en el empleo, parte de los conocimientos que adquieran sus empleados en el trabajo se desviará a otras empresas. Por ejemplo, esto se puede producir en caso de que los empleados de la empresa en cuestión cambien de empleo y pongan sus aptitudes al servicio de su nuevo empleador. Otra externalidad (la externalidad de descubrimiento) se refiere al hecho de que, en tanto que los costos que conlleva determinar si un producto nacional se vende con facilidad en otros países recaen sobre los primeros que se aventuran a exportar, los demás productores pueden beneficiarse gratuitamente del correspondiente descubrimiento del mercado extranjero. En estos casos, la subvención de la producción o de las exportaciones[31], pueden ser políticas adecuadas.

Otra preocupación que se plantea en relación con las políticas de protección de la industria incipiente es la concerniente a su aplicación. Si se tienen en cuenta las cuestiones relativas a la aplicación, hay que sopesar las ventajas de la intervención del gobierno en función de las posibilidades de fracaso. Entre éstas figuran la falta de competencia del gobierno, el gran volumen de información necesario para definir de forma adecuada una determinada medida de política y la presión de los grupos de interés.[32]

Industria en decadencia

Tanto una innovación tecnológica que haga completamente obsoleta una tecnología anterior como un cambio permanente de las preferencias de los consumidores pueden llevar a la decadencia permanente de un sector. En este caso, es posible recurrir a restricciones del comercio con el fin de atenuar la decadencia y dar tiempo para que los trabajadores que hayan perdido su empleo encuentren otro. Por ejemplo, supongamos que la industria en decadencia está representada por una determinada empresa que da empleo a una gran proporción de la población de una ciudad o región determinadas.[33] Es probable que una reducción drástica del sector tenga efectos indirectos negativos en otras actividades dentro de la región, ya que el despido simultáneo de gran número de personas puede generar un estrangulamiento del mercado de trabajo y mantener el desempleo durante mucho tiempo, dando lugar a una pérdida sustancial de calificaciones. En tales circunstancias, aunque las subvenciones o la intervención del gobierno en el mercado de trabajo para facilitar el empleo y la readaptación profesional pueden ser las políticas óptimas, cabe la posibilidad de que no sean viables.

Desde el punto de vista de la economía política, redunda en interés de los gobiernos atenuar la decadencia de un gran sector que influye en el grado de apoyo que reciben (Hillman, 1982). No obstante, la intervención sólo retrasará la decadencia y no provocará una recuperación del sector.

Dumping

La presión competitiva de las importaciones extranjeras puede aumentar no sólo debido al cambio de preferencias de los consumidores y a los cambios tecnológicos sino también a raíz de cambios en el comportamiento de las empresas extranjeras. La teoría económica indica que cuando el comportamiento competitivo de una empresa extranjera que opera en los mercados internacionales altera el grado de competencia del mercado, puede haber motivos para que un gobierno proteja a su rama de producción nacional.

Cuando una empresa extranjera fija deliberadamente precios muy bajos para eliminar la competencia y establecer un monopolio (práctica conocida como dumping predatorio), la restricción del comercio puede ser la solución óptima para un gobierno. Pero la brusca caída del precio al que una empresa extranjera vende en el mercado de exportación puede deberse a otras muchas circunstancias relacionadas con la competencia. Por ejemplo, una empresa puede rebajar los precios en períodos de debilidad de la demanda y exceso de capacidad simplemente para tratar de mantener su cuota de mercado. De manera análoga, en el caso de un producto de tecnología avanzada puede ser importante conseguir inicialmente una cuota considerable de mercado para marcar la pauta. Dejando aparte otras consideraciones que también pueden ser pertinentes, en esos casos la intervención del gobierno no puede justificarse por razones de eficiencia económica.[34]

ii) Fluctuaciones económicas de alcance mundial o que afectan a un determinado país

Las fluctuaciones que afectan a un determinado país son cambios que afectan simultáneamente a todos los sectores. Pueden deberse a cambios de la demanda global o de la oferta global. Cualquier cambio en los gastos privados o públicos, las inversiones o la cuenta corriente puede tener repercusiones en la demanda y la oferta.

Recesión económica

Una brusca caída de la demanda o de la oferta como resultado, por ejemplo, de una crisis financiera puede desencadenar una recesión económica. La crisis financiera puede provocar una recesión de la economía real debido a la contracción del crédito y el hundimiento de los precios de los activos. Cuando la recesión es mundial disminuyen tanto la demanda (o la oferta) interna como la demanda (o la oferta) externa. En tal caso, puede producirse también un aumento de la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero aun cuando no haya un aumento brusco de las importaciones. De hecho, es posible que disminuyan a la vez las importaciones y la producción interna y aumente la cuota de mercado de las primeras.[35]

Como hemos expuesto antes, cuando los ingresos, las inversiones y los puestos de trabajo están amenazados, los gobiernos habrán de hacer frente a la presión de las empresas y los trabajadores que pidan que se mitiguen los efectos de la crisis mediante el establecimiento de nuevos obstáculos al comercio. Éstos se establecen con el propósito de reservar los mercados internos para las empresas nacionales. Los países pueden incrementar la protección en respuesta a una recesión. Esa protección puede adoptar la forma de aumento de los aranceles o de las subvenciones, de sistemas de tipos de cambio dirigidos o de otros medios, más sutiles, de protección, como la aplicación de normas de seguridad, sanitarias y técnicas restrictivas.

En una situación de recesión mundial existe el riesgo de que todos los gobiernos apliquen simultáneamente políticas comerciales para empobrecer al vecino. El aumento de la protección en un país puede llevar a la adopción de medidas de retorsión por otros. El resultado final será la reducción del bienestar mundial y el empeoramiento de la situación. El comienzo de la gran depresión del decenio de 1930 se caracterizó por políticas de este tipo. El proteccionismo agravó y prolongó la crisis.[36] Más recientemente, Baldwin y Evenett (2008) han vinculado el aumento del 39 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados por los Miembros de la OMC en el primer semestre de 2008 con el comienzo de la crisis económica provocada por la crisis financiera. En general, estos datos ponen de relieve que en una situación de recesión mundial se plantea un problema de actuación colectiva.

Fluctuaciones en los precios mundiales

Un aumento de los precios mundiales en relación con los internos alentará las exportaciones y desalentará las importaciones. El aumento de los precios de exportación hará que las empresas exportadoras sean más rentables, y nuevas empresas empezarán a exportar. La oferta interna disminuirá a medida que más y más empresas se orienten hacia el mercado exterior. Desde el punto de vista de las importaciones, el aumento de los precios de importación aumentará los costos de las mercancías importadas. Globalmente, un aumento de los precios mundiales creará presiones inflacionarias debido al aumento directo del precio de las mercancías importadas y a la reducción de la oferta interna.

Los gobiernos pueden tratar de aislar a su país del aumento de los precios mundiales restringiendo las exportaciones. La introducción de restricciones a la exportación aumentará la oferta al mercado nacional y esto, a su vez, ejercerá una presión a la baja sobre los precios internos. Ese efecto puede conseguirse tanto mediante restricciones cuantitativas como mediante impuestos a la exportación.[37] Sin embargo, cuando varios países exportadores o un país exportador muy importante introducen al mismo tiempo restricciones a la exportación, se plantea un problema de coordinación de políticas. Cuando la oferta internacional de un producto sujeto a una restricción del comercio disminuye, su precio mundial puede aumentar aún más. Según estudios recientes del Banco Mundial (2008a; 2008b), las restricciones impuestas al maíz, el trigo y el arroz en el período 2006-08 contribuyeron a una espiral de aumento de los precios de esos cultivos a lo largo de dicho período.

Es interesante observar que la teoría económica no justifica el uso de restricciones a la importación en caso de aumento de los precios. El aumento de los obstáculos a la importación empeoraría la situación al aumentar aún más los precios internos. No obstante, la introducción de restricciones a

la importación en esas situaciones puede estar justificada desde la perspectiva de la economía política. El argumento es que un precio mundial más alto que contribuye a un incremento de las ventas de la rama de producción nacional también aumenta el valor marginal de la protección y da por resultado la imposición de aranceles más altos.

Situación de desequilibrio insostenible en la balanza de pagos

La balanza de pagos indica la situación de un país en el comercio internacional. Comprende la cuenta corriente (determinada por las exportaciones y las importaciones de mercancías y servicios) y la cuenta financiera y de capital (que refleja las transferencias financieras y de capital netas procedentes del extranjero).

En un régimen de fluctuación libre de los tipos de cambio[38], el tipo de cambio de la moneda nacional estará determinado por la oferta y demanda diarias de dicha moneda. Cualquier exceso de oferta de la moneda nacional se reflejará en una disminución del valor de la moneda que tenderá a restaurar el equilibrio de la balanza de pagos. Un valor más bajo tendrá dos efectos: uno en la cuenta corriente y el otro en la cuenta de capital. En primer lugar, reducirá los precios en divisas de todas las mercancías nacionales, aumentando así la demanda exterior de mercancías exportadas. Al mismo tiempo, aumentará el precio en moneda nacional de las mercancías extranjeras, reduciendo así la demanda de importaciones. Esos dos efectos tienden a restaurar el equilibrio de la balanza de pagos mediante una mejora de la cuenta corriente. En segundo lugar, en el mercado de capital, si los inversores prevén la depreciación de la moneda nacional, la tasa de rendimiento de los activos extranjeros puede disminuir, reduciendo así la demanda de moneda extranjera.

Las situaciones de desequilibrio insostenible de la balanza de pagos están, por tanto, asociadas a un sistema de tipos de cambio fijos.[39] Para mantener un régimen de tipos de cambio fijos, un país tiene que comprar y vender la moneda de reserva siempre que se produzca un exceso de la demanda o la oferta. Los déficit de balanza de pagos sólo pueden financiarse reduciendo las reservas o tomando en préstamo moneda extranjera. Se producen crisis de balanza de pagos cuando el país está a punto de agotar sus reservas de divisas. Esto puede suceder porque el gobierno ha estado financiando una situación persistente de exceso de demanda de divisas (como en el caso de una disminución prolongada de la relación de intercambio) y las reservas se acercan a cero, o puede deberse a fluctuaciones temporales. Tanto las fluctuaciones permanentes como las temporales pueden deberse a factores internos o externos. Entre los factores externos cabe citar los cambios en la relación de intercambio, la introducción de nuevos obstáculos al acceso a un mercado extranjero y los cambios en los tipos de interés de una moneda extranjera. Entre los ejemplos de factores internos cabe citar un cambio en la política monetaria o fiscal del gobierno (que conlleva un cambio en los tipos de interés internos o en el gasto público), y cambios en la demanda o la oferta.

En un régimen de tipos de cambio fijos, si los salarios son relativamente inflexibles, es posible que un país desee restringir las importaciones para hacer frente a las dificultades derivadas del desequilibrio de la balanza de pagos. No obstante, la eficacia de esa política para restaurar el equilibrio de la balanza de pagos tiene muchas limitaciones. Una de ellas es que las restricciones a la importación sólo actúan sobre las importaciones, mientras que una devaluación reduciría las importaciones y fomentaría las exportaciones. Otra limitación es que las restricciones a la importación alentarán la producción de productos como los importados en lugar de la producción de productos competitivos en los mercados mundiales. Por último, las restricciones a la importación no sólo reducirán las importaciones, sino que también aumentarán los precios de los insumos utilizados en la producción de productos exportados, precisamente el efecto contrario al que sería necesario para mejorar la balanza de pagos (Corden, 1971; 1994).

iii) Cambios en las políticas

Cualquier tipo de cambio en las políticas estatales puede tener repercusiones en la economía. A continuación se presentan dos ejemplos, pertinentes en el contexto de la política comercial, que han sido destacados en las publicaciones económicas como circunstancias que resultan en un aumento temporal del nivel de protección, entre otras cosas mediante la suspensión de compromisos.

Liberalización del comercio

La teoría económica tradicional predice que cuando los aranceles se reducen hay una redistribución de los recursos en función de ventajas comparativas.[40] Las empresas que compiten con las importaciones

en los sectores en los que un país no disfruta de una ventaja comparativa tendrán que hacer frente a la competencia de productores extranjeros más eficientes que pueden vender a precios más bajos. Esa competencia hará bajar las ventas y beneficios de las empresas y podría aumentar las presiones en favor de la disminución de los salarios y la reducción de puestos de trabajo. Algunos trabajadores pueden perder su empleo, y algunas empresas pueden cerrar. Globalmente, habrá ventajas para la economía en términos de bienestar, pero ese ajuste tendrá costos a corto plazo.

Para que los gobiernos puedan hacer frente a los costos de esos ajustes, la aplicación de los compromisos de liberalización del comercio está generalmente sujeta a un período de transición. Una aplicación gradual de los compromisos puede, de hecho, dar a las empresas el tiempo necesario para autofinanciar los costos del ajuste.[41] Sin embargo, la aplicación de los compromisos puede también generar costos de ajuste imprevistos.

En general, los gobiernos pueden optar entre dos opciones de política para hacer frente a los problemas del ajuste: pueden facilitar el proceso de redistribución de los recursos, o pueden apoyar la reestructuración de las ramas de producción dañadas por la competencia extranjera. Las políticas de facilitación del proceso de redistribución de los recursos pueden incluir la eliminación de obstáculos a la expansión del sector exportador. Esto puede incluir la facilitación del acceso al crédito en países donde los mercados financieros son ineficientes o contribuir a reducir el desequilibrio entre los posibles empleados y empleadores en el mercado laboral.

La facilitación del proceso de reestructuración de las ramas de producción perjudicadas por la competencia extranjera puede conllevar una dejación del cumplimiento de compromisos estatales anteriores. Como se destaca en Bacchetta y Jansen (2003), en el caso de circunstancias graves e inesperadas que afectan a la competitividad de una rama de producción, los gobiernos pueden intervenir para desacelerar el proceso de ajuste. En general, la teoría económica predeciría que en los mercados que funcionan bien los trabajadores escogerán el ritmo óptimo para ajustarse a las nuevas circunstancias. Sin embargo, los gobiernos pueden optar por intervenir por razones de economía política o en respuesta a determinadas distorsiones del mercado. Como ya se ha indicado, así puede suceder si la rama de producción cuya actividad se está reduciendo es un empleador regional o nacional importante. Por tanto, la reducción de la actividad del sector puede generar efectos (externalidades) negativos que podrían dar por resultado un número excesivo de despidos si no se encaran.

Subvenciones concedidas por otros países

La presión competitiva de las importaciones puede también aumentar como consecuencia de un cambio en la política exterior de un país. Supóngase que el Gobierno de otro país concede una subvención a los exportadores de una mercancía o un servicio determinado. Desde un punto de vista económico, una política de este tipo puede estar justificada, por ejemplo, por considerarse que hay beneficios potenciales (también llamados externalidades de descubrimiento) asociados a la exportación. La exploración de mercados extranjeros para evaluar si una mercancía puede venderse fácilmente en el extranjero puede ser costosa, pero ese descubrimiento puede beneficiar gratuitamente a posteriores exportadores. Independientemente de los motivos para conceder la subvención, e incluso cuando éstas se conceden simplemente por razones de eficiencia, sus efectos en el comercio pueden crear dificultades en el sector extranjero que compite con las importaciones.[42]

Desde el punto de vista de la economía política, la imposición de derechos de importación en respuesta a una subvención concedida por el gobierno de otro país puede estar justificada como forma de presionar a ese país para que cambie su política (Deardoff y Stern, 1987). Sin embargo, ese argumento depende de que el país importador sea grande, ya que sólo los países de gran tamaño pueden imponer una relación de intercambio más desfavorable a otros países aplicando un arancel.

Como se indica en la sección C, desde el punto de vista de un análisis estándar (estático) del bienestar, en condiciones de competencia perfecta, una subvención es una transferencia del país exportador a los consumidores del país importador. La aplicación de un derecho de importación funcionará como un impuesto a los consumidores y en favor de la rama de producción nacional, pero el país en general saldrá perdiendo. En esas condiciones, la imposición de derechos compensatorios para contrarrestar las subvenciones sólo puede estar justificada desde el punto de vista de la economía política como una forma de política de redistribución. Con todo, los mercados pueden fallar debido a externalidades (a las que no se asigna un precio en el mercado) o a condiciones de

competencia imperfecta. En esas circunstancias, un aumento temporal de la protección en respuesta a una subvención concedida por el gobierno de otro país puede ser una política deseable.

iv) Circunstancias no económicas

Hay diversas circunstancias en las que los gobiernos pueden considerar conveniente adoptar una política restrictiva del comercio para alcanzar un objetivo que no es de carácter económico. Entre ellas cabe mencionar la seguridad nacional, emergencias ambientales y sanitarias y razones de economía política.

Seguridad nacional, emergencias ambientales y sanitarias

Una catástrofe natural o la propagación de un nuevo virus son ejemplos de situaciones que pueden requerir un aumento temporal de los obstáculos al comercio por encima del nivel de los compromisos del gobierno. Imagínese que una nueva enfermedad transmitida por los alimentos, inicialmente localizada en un país, amenaza con propagarse a todo el mundo como consecuencia del comercio de mercancías. Los gobiernos pueden intervenir restringiendo o incluso prohibiendo el comercio del producto peligroso con objeto de proteger a la población y a los animales. Varios gobiernos, por ejemplo, adoptaron ese tipo de políticas para impedir la propagación de la enfermedad de las vacas locas (EEB) en el decenio de 1990.

En términos generales, hay un incentivo para que un gobierno intervenga con mayores obstáculos al comercio si el gobierno de otro país no controla los efectos negativos en sus interlocutores comerciales. Por ejemplo, algunos problemas ambientales trascienden las fronteras. La contaminación atmosférica y la lluvia ácida son dos ejemplos de ello. Puede ocurrir que el gobierno de un país no quiera reducir esas emisiones transfronterizas. El país afectado puede erigir obstáculos comerciales contra el país de origen para tratar de alentar al país o a la empresa contaminante a que adopten medidas para reducir las emisiones. Sin embargo, sólo es probable que esas medidas sean eficaces si el país afectado compra una proporción significativa de la producción de la empresa en cuestión.[43]

Cambios políticos

Los gobiernos pueden estar dispuestos a cambiar (permanentemente) sus compromisos debido a un cambio político (Bown, 2002a). Esto puede incluir una situación en que un país celebre elecciones y en el que llegue al poder un nuevo gobierno menos favorable al comercio que su antecesor. Entre otros ejemplos cabe mencionar: las reformas en la financiación de las campañas que modifican las presiones políticas que las empresas pueden ejercer sobre los encargados de formular políticas, los cambios en las asociaciones políticas que pueden modificar la influencia de determinado sector para determinar la política comercial del gobierno, así como los cambios en la estructura de los sindicatos o el nivel de colusión de las empresas en el mercado de producción que pueden cambiar el grado de presión política que las empresas pueden ejercer.

En ninguno de estos ejemplos hay argumentos económicos en favor de la intervención de los gobiernos en la economía. Hay, no obstante, un argumento de economía política. El peso de los diversos grupos de presión en lo concerniente a la política comercial de un gobierno puede ser diferente de la situación que existía cuando se firmó inicialmente un acuerdo comercial. Como consecuencia de ello, los gobiernos pueden verse sometidos a presiones para cambiar sus compromisos.

(b) Medidas de contingencia en los Acuerdos de la OMC

Los argumentos presentados en las anteriores secciones han revelado que las medidas de contingencia son esenciales en un acuerdo comercial porque permiten a las partes asumir compromisos a largo plazo preservando al mismo tiempo su capacidad de adaptarse a un entorno cambiante. Estas medidas funcionan como una cláusula de escape que un gobierno puede utilizar para hacer frente a dificultades económicas imprevistas.[44] Preservan la credibilidad del acuerdo y reducen los costos económicos y políticos de su firma.

En un contexto más amplio, las medidas de contingencia incluyen todas las medidas que un país puede adoptar para redefinir o retirar un compromiso, incluidas las que pueden, a su vez, provocar una respuesta. En ese sentido, las medidas de contingencia pueden adoptar varias formas. Pueden comprender desde medidas que permitan una suspensión de los compromisos gubernamentales en determinadas condiciones especificadas para debilitar compromisos vinculantes[45] hasta la ausencia de disciplina, en que el uso de instrumentos de política es completamente discrecional.

Hauser y Roitinger (2002) aducen que la infracción de los acuerdos comerciales y el incumplimiento de una resolución en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC también pueden considerarse como una forma de flexibilidad comercial, ya que pueden facilitar la renegociación de los acuerdos en rondas comerciales. Considérese, por ejemplo, el caso de la infracción. El (posible) demandado está ajustando el nivel de concesiones que está dispuesto a ofrecer en respuesta al nivel actual de concesiones otorgadas por sus interlocutores comerciales. Estos últimos pueden entonces decidir si quieren aceptar el nuevo equilibrio de concesiones (y en consecuencia abstenerse de reaccionar), o por el contrario recabar una determinación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC que les autorice a suspender sus concesiones comerciales. Este mecanismo refleja una situación caracterizada por la negociación. El elemento disuasorio del abuso de ese sistema radica en sus costos. Según Hauser y Roitinger, esos costos son: la pérdida de prestigio y la posible pérdida de concesiones comerciales si no se tiene en cuenta la resolución del órgano de solución de diferencias.

En los Acuerdos de la OMC se pueden identificar las formas de flexibilidad arriba citadas. En primer lugar, los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que permiten la suspensión de compromisos gubernamentales. Por ejemplo, con arreglo a los Acuerdos de la OMC, los Miembros han consolidado algunos de sus aranceles, pero hay mecanismos de escape que les permiten aumentar temporalmente la protección o renegociar las consolidaciones arancelarias.

En segundo lugar, la OMC puede conceder a los gobiernos un margen de flexibilidad en sus compromisos definiéndolos en forma de consolidaciones arancelarias "débiles", es decir, con un límite máximo superior al tipo aplicado. Por ejemplo, en las listas de compromisos de la OMC, los compromisos de acceso a los mercados de las mercancías se expresan en forma de derechos consolidados, no de derechos aplicados. La diferencia entre los tipos arancelarios consolidados y los aplicados – que suele denominarse excedente de consolidación – da a los gobiernos un nuevo margen de flexibilidad para cambiar la política comercial.[46] Los aranceles pueden modificarse libremente siempre que no superen el tipo consolidado. No hay restricciones por lo que respecta al plazo durante el cual puede adoptarse una política comercial restrictiva, ya que el único requisito es que el tipo aplicado no supere la consolidación convenida.[47] Las únicas limitaciones al uso de esos instrumentos derivan de la legislación nacional o de compromisos asumidos en acuerdos comerciales regionales.[48]

En tercer lugar, hay instrumentos de política comercial que no están sujetos a disciplinas. Por ejemplo, los Acuerdos de la OMC dejan en gran medida los instrumentos de política interna al arbitrio de los gobiernos nacionales. Aunque las subvenciones y las normas de los productos están reglamentadas, las normas de los procesos, por ejemplo, no lo están. Sin embargo, pueden tener efectos en el comercio que son similares a los obstáculos al comercio regulados.

Por lo que respecta a las condiciones en las que un gobierno puede suspender las concesiones que negoció anteriormente sin infringir el Acuerdo sobre la OMC, es posible hacer también una distinción entre las medidas destinadas a hacer frente a circunstancias específicas y las medidas genéricas que se aplican con arreglo a determinados procedimientos especificados en el Acuerdo sobre la OMC. Dentro de cada una de esas categorías hay medidas que en principio son temporales y medidas no limitadas en el tiempo.

i) Suspensión de los compromisos en circunstancias especificadas

Entre las disposiciones que permiten la suspensión temporal del cumplimiento de las obligaciones en condiciones específicas cabe señalar las siguientes:

i) Disposiciones para hacer frente a problemas derivados del ajuste a nuevas condiciones del mercado, como las disposiciones de emergencia que permiten la protección temporal cuando las importaciones han aumentado en tal cantidad "que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores" (párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT). El artículo XIX del GATT y el posterior Acuerdo sobre Salvaguardias definen los requisitos jurídicos para la aplicación de salvaguardias.[49] Como se explica en la sección C.1, entre los principales requisitos está el de demostrar que el aumento de las importaciones es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias y que hay un nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional.

ii) Medidas para contrarrestar el dumping -en términos jurídicos, esto se define como la fijación de precios "inferiores al valor normal de los productos"- "cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional" (párrafo 1 del artículo VI del GATT). El artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping establecen las normas que permiten a los gobiernos imponer, con arreglo a la normativa de la OMC, derechos antidumping sobre productos que se considera que son objeto de dumping por parte de los exportadores. Como se indica en la sección C.2, una característica singular de esas normas, en el contexto del sistema de la OMC, es que pueden adoptarse medidas antidumping en relación con las acciones de empresas privadas, en lugar de en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno.

iii) Medidas para contrarrestar los efectos desfavorables para las empresas nacionales de las subvenciones otorgadas por el gobierno de otro país. Las condiciones para que un gobierno aplique derechos compensatorios se definen en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). Aunque las subvenciones pueden impugnarse a nivel multilateral en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, el Acuerdo SMC también permite a los países adoptar medidas contra las importaciones subvencionadas aplicando derechos compensatorios. A esos efectos, el Miembro importador deberá realizar una investigación para demostrar la existencia y, de ser posible, la cuantía de las subvenciones, y mostrar que las concedidas por el otro país causan o amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional existente o retrasan la creación de esa rama de producción.[50]

iv) Medidas que permiten restringir las importaciones para evitar una crisis de la balanza de pagos. Entre ellas cabe citar las disposiciones de los artículos XII y XVIII, sección B, del GATT, y su contraparte en el artículo XII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Como se ha indicado, la tendencia general hacia un sistema de tipos de cambio flexibles ha hecho que ese tipo de disposiciones sea menos significativo desde una perspectiva económica. Esto, junto con una revisión de las disposiciones jurídicas encaminada a imponer requisitos más estrictos para su aplicación,[51] explica la disminución a lo largo del tiempo del uso de esas medidas. En particular, aunque en principio están al alcance de todos los Miembros de la OMC, esas medidas han sido principalmente un instrumento utilizado por los países en desarrollo. Los países desarrollados utilizaron sobre todo medidas de balanza de pagos en el decenio de 1950 (Hoekman y Kostecki, 2001).

v) Disposiciones que permiten a los gobiernos proteger temporalmente una industria incipiente para permitir que se desarrolle. Esas medidas, que sólo pueden adoptar los países en desarrollo, figuran en la sección A y la sección C del artículo XVIII del GATT. Permiten retirar concesiones arancelarias e introducir contingentes y otras formas de restricciones no arancelarias, respectivamente, para proteger el desarrollo de industrias incipientes. En la práctica, los países en desarrollo han preferido a menudo las medidas de balanza de pagos para alcanzar objetivos relacionados con industrias incipientes porque los procedimientos de aprobación y supervisión son menos estrictos (Hoekman y Kostecki, 2001). Sin embargo, ambos tipos de medidas sólo permiten las restricciones a la importación. Como se indicó antes, los argumentos económicos en favor de la protección de las industrias incipientes sugieren que la mejor política es la concesión de una subvención a la producción centrada en la industria y el argumento de la protección del comercio figura en segundo lugar.

Otra categoría de disposiciones que permiten excepciones del cumplimiento de las obligaciones en determinadas circunstancias es la que permite suspender los compromisos para alcanzar objetivos de política pública. Entre ellas cabe citar las disposiciones que permiten derogar los compromisos siempre que un gobierno lo considere "necesario para la protección de los intereses esenciales de su seguridad" (artículo XXI del GATT, artículo XIV*bis* del AGCS y artículo 73 del Acuerdo sobre los ADPIC). Se permiten además excepciones generales con objetivos no económicos en el artículo XX del GATT y el artículo XIV del AGCS para proteger la moral pública y la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, "para lograr la observancia de las leyes y los reglamentos" que no sean incompatibles con la normativa de la OMC. El artículo XX del GATT también permite excepciones generales para preservar los recursos naturales, proteger tesoros nacionales e impedir las exportaciones de bienes escasos. El mismo artículo también permite adoptar medidas relacionadas con los artículos fabricados en las prisiones.

ii) Suspensión de compromisos con arreglo a procedimientos específicos

Algunas disposiciones permiten la suspensión de compromisos con arreglo a procedimientos -en lugar de circunstancias- específicos para su aplicación. Entre las disposiciones comprendidas en esa categoría cabe citar las exenciones y las renegociaciones. Los Acuerdos de la OMC no contienen ninguna norma específica para la interpretación de las exenciones. Sin embargo, los requisitos definidos para otorgar y renovar exenciones ponen de manifiesto su carácter excepcional. En particular, la nota 4 al artículo IX del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio define procedimientos muy estrictos para las decisiones de conceder una exención respecto de una obligación sujeta a un período de transición. En ese caso, la decisión de la Conferencia Ministerial de conceder una exención se adoptará únicamente por consenso, cuando la regla general es que la decisión "sea adoptada por tres cuartos de los Miembros" (párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo de Marrakech).

A diferencia de las exenciones, las renegociaciones no están limitadas en el tiempo temporal.[52] Por consiguiente, son más adecuadas para tratar de reequilibrar las concesiones que como medidas para hacer frente a circunstancias temporales. Otra diferencia importante entre esas dos medidas radica en los instrumentos de política comercial a los que pueden aplicarse. Aunque pueden solicitarse exenciones del cumplimiento de cualquier obligación impuesta por los acuerdos comerciales multilaterales, las renegociaciones sólo conciernen a los cambios en los aranceles establecidos con arreglo al GATT (artículo XXVIII) o a compromisos específicos en el marco del AGCS (artículo XXI).

3. CONCLUSIONES

Desde una perspectiva económica, los acuerdos comerciales obedecen a dos fines principales. En primer lugar, permiten a los países colaborar, en tanto que los gobiernos, actuando unilateralmente, se verían atrapados en una guerra comercial que llevaría a niveles elevados de protección y a corrientes comerciales reducidas. En segundo lugar, los países pueden beneficiarse de la firma de un acuerdo comercial porque les permite comprometer sus políticas específicas y resistir a las presiones de los grupos de interés especiales a nivel nacional. Si esto es así, ¿cómo pueden explicarse los elementos de flexibilidad como la utilización de medidas de contingencia en el sistema del GATT/OMC? Después de todo, a primera vista las medidas de contingencia son medidas de política que reducen los beneficios de un acuerdo comercial, ya que rebajan el valor de la colaboración y debilitan el compromiso de los gobiernos con un régimen comercial abierto.

En esta sección se han estudiado los argumentos económicos y de economía política que justifican la presencia de flexibilidad en el GATT/OMC. La teoría sugiere que la razón para introducir medidas de contingencia comerciales en un acuerdo comercial es permitir que los gobiernos puedan hacer frente a circunstancias futuras que son impredecibles en el momento en que el acuerdo se firma. Esas medidas proporcionan una cláusula de escape que mantiene la estabilidad global del sistema mundial de comercio, permite a los gobiernos contraer compromisos comerciales más profundos y reduce los costos económicos y políticos de la firma del acuerdo.

A la luz de esta estructura global, en esta sección se han explicado, mediante varios ejemplos, las circunstancias en las que la teoría económica justificaría un aumento temporal de los obstáculos al comercio -incluso por encima del nivel de los compromisos asumidos en un acuerdo comercial-. Esas circunstancias incluyen entre otras, la situación en que un aumento brusco de las importaciones proporciona un argumento para aumentar los obstáculos al comercio, o en que un cambio en la demanda o la oferta, o en las políticas, produce una aguda contracción de un sector determinado, la cual, a su vez, produce externalidades negativas (como en el caso de la ciudad con sólo una empresa). Otro argumento es el caso en que algo modifica el grado de competencia en el mercado, como por ejemplo, cuando una empresa practica un dumping predatorio. Entre otras circunstancias cabe mencionar los casos de países en desarrollo que apoyan industrias incipientes, las medidas para hacer frente a las crisis de balanza de pagos y la respuesta a un acusado aumento del precio mundial de un producto. En todos los casos la adopción de una política comercial restrictiva puede justificarse como una segunda opción.

Entre las razones de economía política para que un gobierno suspenda sus compromisos en materia de política comercial están las circunstancias en que factores externos modifican la distribución de los ingresos de manera que grupos influyentes o el votante medio salen perdiendo. Además, existe la

tentación de modificar los compromisos de política después de un cambio de gobierno o en respuesta a una subvención aplicada por otro país.

La diversidad de medidas de contingencia integradas en los Acuerdos de la OMC permiten suspender compromisos en condiciones específicas en todos los casos citados. Algunas disposiciones sólo pueden aplicarse si concurre una serie de circunstancias predefinidas. Otras disposiciones no están vinculadas a una circunstancia específica, sino que definen las condiciones procesales en las que los países están autorizados a renegociar compromisos o dispensados de su cumplimiento. Para ambos tipos de disposiciones, los redactores de los Acuerdos de la OMC han especificado medidas que prevén una suspensión temporal de los compromisos o un cambio sin plazo fijo.

Quedan aún dos preguntas por responder. En primer lugar, ¿cómo deben diseñarse las medidas de contingencia? La teoría tradicional y la teoría de los compromisos de los acuerdos comerciales tienen repercusiones muy distintas. Con arreglo al enfoque basado en la relación de intercambio, el principal desafío para la elaboración de cláusulas de escape consiste en asegurar que no se conviertan en una puerta trasera para reimponer a sus interlocutores comerciales el costo de las políticas comerciales de un país. Esto sugiere que es crucial asegurarse de que las cláusulas de escape no perturben el equilibrio de las concesiones comerciales (es decir, asegurarse de que se mantenga la reciprocidad entre interlocutores comerciales). Según la teoría basada en los compromisos, el principal problema cuando se trata de diseñar medidas de contingencia es que no menoscaben el valor del acuerdo comercial al ayudar a los gobiernos a contraer compromisos adicionales con sus propios sectores privados. Esto sugiere que el simple mantenimiento de la reciprocidad puede no ser una buena regla empírica, y que el diseño de cláusulas de escape adecuadas es una actividad mucho más difícil.

En segundo lugar, ¿cuánta flexibilidad debe admitir un acuerdo comercial? En términos generales, parece necesaria una solución de compromiso entre los beneficios de una cierta flexibilidad y los costos de una flexibilidad excesiva. Si se otorgan a los gobiernos demasiadas facultades discrecionales en materia de políticas, el acuerdo comercial se verá gravemente debilitado. En esas circunstancias peligrarían tanto la cooperación en materia de políticas como la credibilidad. No obstante, si el acuerdo comercial es demasiado rígido, los gobiernos pueden verse privados de la flexibilidad necesaria para hacer frente a circunstancias futuras imprevistas. En este caso el apoyo político a la colaboración comercial puede desvanecerse, o es posible que se ignoren las normas comerciales. Un acuerdo comercial tiene que establecer un equilibrio entre esos dos elementos. El equilibrio adecuado dependerá de la esfera de política específica que se esté analizando.

Uno de los objetivos del presente Informe es analizar si las disposiciones de la OMC establecen un equilibrio entre ofrecer a los gobiernos medidas de contingencia compatibles con las normas de la OMC y definirlas adecuadamente, de manera que limite su uso con fines proteccionistas. El resto del Informe abordará esta cuestión centrándose en seis medidas de contingencia, que son las salvaguardias, los derechos antidumping, los derechos compensatorios, las renegociaciones, los impuestos a la exportación y los aumentos de los aranceles dentro de sus tipos consolidados.

Apéndice B.1
Contratos incompletos

A partir de la obra seminal de Grossman y Hart (1986), en un gran número de publicaciones se ha centrado la atención en los contratos incompletos. Un contrato se considera incompleto cuando no especifica todos los derechos y las obligaciones de las partes en todas las situaciones posibles en el mundo en el futuro (Battigalli y Maggi, 2001). Gran parte de esas investigaciones, especialmente las de Hart y Moore (1988; 1990), Chung (1991), Nosal (1992), Hackett (1993) y Mukerji (1998), han puesto de relieve las consecuencias de los contratos incompletos, pero ha habido también varios intentos de explicar sus causas. En este apéndice se hace una reseña de la bibliografía económica que apunta a explicar los contratos incompletos y se intenta separar las diversas hipótesis formuladas en los dos últimos decenios.

La racionalidad limitada

En gran parte de la economía tradicional se supone que los agentes son "racionales" en el sentido de que pueden prever todos los resultados posibles y analizarlos para llegar a una decisión óptima. Sin embargo, según autores como Williamson *et al.* (1975) y Bolton y Faure-Grimaud (Bolton y Faure-Grimaud, 2009), en el contexto de la contratación es más adecuado decir que los agentes económicos tienen una "racionalidad limitada". Como señala Simon (1979), esa racionalidad limitada se caracteriza por "la falta de conocimiento de todas las posibilidades, por la incertidumbre respecto de acontecimientos exógenos pertinentes y por la imposibilidad de prever consecuencias".

Para comprender la importancia que puede tener la racionalidad limitada en el contexto de la contratación en el comercio internacional, supongamos un mundo con 5 países que comercian 100 mercancías. Supongamos asimismo que hay 10 factores externos (el clima o el ingreso mundial, por ejemplo) que pueden repercutir en el comercio y que cada uno de esos factores puede tener 5 valores distintos. Con estos supuestos, el número total de combinaciones posibles, vale decir, el número total de contingencias, sería de 5^{10} = 9.765.625. Si lo multiplicamos por 100 para tener en cuenta el número de mercancías, el resultado es de 976.562.500. Así pues, si cada país tuviera que redactar un acuerdo con los otros cuatro, tendría que considerar 3.906.250.000 cláusulas (4 x 976.562.500). En otras palabras, partiendo de estos supuestos, un país "racional" tendría que poder reconocer casi 4.000 millones de obligaciones posibles, y sus consecuencias. Es evidente que en el mundo real, en que hay muchos más países, mercancías, variables y resultados posibles, el número sería probablemente mucho mayor. En la realidad, y en el contexto mundial en particular, la hipótesis de la racionalidad limitada parece efectivamente muy acertada.

Si los agentes están sujetos a la racionalidad limitada, hay varias razones para prever que los contratos serán incompletos. En primer lugar, muy sencillamente, es posible que los agentes no puedan prever algunas eventualidades (o incluso que ellas no sean previsibles) o no puedan distinguir entre diferentes situaciones (Bernheim y Whinston, 1998). Es evidentemente imposible incorporar toda la información que exigiría un contrato para ser completo. En segundo lugar, puede ocurrir que los agentes no tengan la capacidad mental para considerar todas las posibilidades (Foss, 2001). En tercer lugar, puede haber limitaciones lingüísticas que hacen que los agentes no puedan "expresar sus conocimientos o sentimientos empleando palabras, números o gráficos de manera que haga posible que otros los entiendan" (Williamson *et al.*, 1975; véase también Anderlini *et al.*, 2006).

Los costos de transacción

Además de la racionalidad limitada, el factor que se describe con mayor frecuencia para explicar los contratos incompletos se basa en las obras de Coase (1937) y de Williamson *et al.* (1975) y pone de relieve la importancia de los costos de transacción (véanse Grossman y Hart, 1986; Anderlini y Felli, 1999). Según ellos, el agente debe comparar el costo de redactar un contrato más exhaustivo con los beneficios de un contrato en que se especifique el resultado en un número mayor de circunstancias. Ello puede dar lugar a un contrato incompleto que puede ser sin duda totalmente compatible con un comportamiento racional que apunte a optimizar los resultados.[53]

Se han identificado diversos costos de transacción relacionados con la contratación. Están en primer lugar los que entraña la definición de todas las eventualidades posibles durante el proceso de formación del contrato (Grossman y Hart, 1986; Hart y Moore, 1999). En segundo lugar, la redacción de un contrato formal y completo puede

tener un costo considerable, por ejemplo, si se trata de describir todas las situaciones y la forma de recogerlas en el texto (Horn *et al.*, 2005). El costo de contratar abogados para redactar los contratos puede ser considerable (Battigalli y Maggi, 2001). En tercer lugar, Busch y Hortsmann (1999) indican que el tiempo que se dedica a la negociación del contrato entraña un costo, que cabría calificar de "costo de espera". Más específicamente, siguiendo el influyente trabajo de Rubinstein (1982), los autores señalan que el proceso de formación de un contrato es similar a una situación en que se negocia alternando ofertas. Cuanto más tiempo transcurra para llegar a un acuerdo sobre el contrato, mayor será el costo o menores serán los beneficios globales que reporte el resultado. En cuarto lugar, Rasmusen (2001) insiste en que, por más que no sea prohibitivamente costoso redactar un contrato, el hecho de leerlo cuidadosamente para cerciorarse de que no haya trampas que beneficien a una de las partes puede ser muy complejo y costoso. En quinto lugar, puede ser costoso determinar qué resultados se han alcanzado finalmente (Anderlini y Felli, 1999).

En muchos modelos teóricos, como los de Dye (1985), Busch y Hortsmann (1999), Anderlini y Felli (1999; 2000), Battigalli y Maggi (2001) y Rasmusen (2001), se demuestra de hecho que los costos de transacción más elevados tienden a producir contratos más incompletos. Crocker y Reynolds (1993) dan respaldo empírico a esta idea utilizando datos sobre la adquisición de motores de aeronaves.

Falta de verificabilidad

Un tercer factor que se ha propuesto para explicar la contratación incompleta es que las autoridades judiciales no pueden distinguir efectivamente entre distintas eventualidades. Así lo señalan Malcomson (1985), Hart y Moore (1988) y Nosal (1992). Por ejemplo, si hay un esfuerzo de equipo por aumentar la producción tal vez no sea posible atribuir a una determinada persona un determinado nivel de producción (Malcomson, 1985). En el contexto del comercio mundial puede resultar difícil determinar, por ejemplo, si un país ha realmente dejado o no de aplicar políticas exclusivamente internas para promover las exportaciones o reducir las importaciones, porque los medios de hacerlo son complicados, indirectos y múltiples.

En general, si no es posible distinguir posteriormente entre distintas eventualidades, es posible que un tribunal u otro órgano no pueda hacer cumplir un contrato. Se desprende de lo que antecede que puede resultar inútil incluir en los contratos eventualidades que no puedan verificarse y que, por lo tanto, los contratos pueden ser incompletos. Es evidente que así ocurre en particular cuando la inclusión de cláusulas adicionales entraña un costo; los agentes racionales no incluirían ciertamente cláusulas que entrañen costos anteriores pero no reporten beneficios reales adicionales.

La ambigüedad estratégica

Otro argumento es la llamada "ambigüedad estratégica", que consiste en que una de las partes retiene información relativa al contrato a fin de influir, en beneficio propio, en el comportamiento de la contraparte. Se han indicado diversos mecanismos por los cuales la ambigüedad estratégica da lugar a contratos incompletos en varias situaciones económicas distintas.

Ayres y Gertner (1989) sugieren un motivo para retener información con fines estratégicos. Puede ocurrir que una de las partes en un contrato retenga, como cuestión de estrategia, información que haría que los beneficios totales del contrato fuesen mayores a fin de incrementar la parte de esos beneficios que le corresponde. También se ha dicho que las partes, como cuestión de estrategia, pueden dejar incompleto un contrato como medio de disciplinar la conducta de otros (Rasmusen, 2001). En particular, cuando el contrato es completo y una de las partes no cumple sus obligaciones, el único recurso de la otra parte consistiría en entablar una acción judicial, que podría ser costosa y engorrosa. A la inversa, si el contrato es incompleto, podría ser posible tomar represalias con rapidez y a un costo relativamente reducido contra la parte que incumple. Esta amenaza de represalia de la otra parte puede asegurar un mejor resultado para ambas partes a largo plazo. Por último, algunos autores como Rasmusen (2001) y Bernheim y Whinston (1998), han señalado que se puede dejar deliberadamente ambiguo o incompleto un contrato para no concentrar indebidamente los incentivos únicamente en lo que incluye.

El intento de concertar un contrato incompleto puede ser una importante decisión estratégica en situaciones en que una de las partes contratantes

tiene más información que la otra. Spier (1992) señala que la parte mejor informada puede optar por abstenerse de incluir en el contrato ciertas cláusulas porque al hacerlo revelaría a la otra parte información privada, que podría reducir la probabilidad de que se firme el contrato o podría utilizarse en su contra (véanse también Hermalin y Katz, 1991; Ayres y Gertner, 1989). Supongamos, por ejemplo, que dos países vayan a firmar un acuerdo comercial. Uno de ellos podría incluir una cláusula que le permitiera incumplir sus obligaciones en ciertas circunstancias. Sin embargo, tal vez opte por no proponerla por el temor de revelar al otro país que puede ser un interlocutor comercial inestable o poco fiable, lo que a su vez podría reducir la probabilidad de llegar a un acuerdo.

Observación final

Vale la pena hacer una observación general y final acerca de esta bibliografía. Con fines de claridad y para facilitar la consulta, en el análisis que antecede se han presentado las distintas razones de la contratación incompleta como una serie de factores separados. Hay que insistir, sin embargo, en que son en realidad en gran medida interdependientes y muchas veces complementarios. Por ejemplo, la racionalidad limitada puede ser la causa de costos de transacción y de mayores diferencias en el acceso a la información, y el argumento de la falta de verificabilidad cobra aún más fuerza cuando hay costos de transacción.

Notas

1 Limitamos nuestro análisis a las principales teorías económicas de los acuerdos comerciales. El *Informe sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007) contiene un detenido análisis de las obras económicas, políticas y jurídicas sobre la cooperación de las naciones en materia de política comercial.

2 Más precisamente, la relación de intercambio del País A mejora, ya que el precio de las importaciones disminuye, mientras que se mantiene sin cambios el de las exportaciones. Ello significa que el País A puede comprar, con el mismo volumen de exportaciones, un mayor volumen de mercancías importadas del País B.

3 Como se observa claramente en los estudios teóricos y en la práctica de la política comercial, la cooperación entre países no puede conseguirse en ausencia de un acuerdo comercial. La razón es que, si un país reduce unilateralmente su arancel, los interlocutores comerciales seguirán teniendo incentivos para mantener su nivel de protección. Por ello, una «guerra comercial» es un equilibrio de Nash, ya que, una vez que se ha introducido una protección elevada, ningún país tiene incentivos para reducir su arancel unilateralmente (véase el recuadro 1).

4 Estudios recientes encuentran en los datos apoyo en favor del enfoque tradicional de los acuerdos comerciales. Bagwell y Staiger (2006) investigan empíricamente los compromisos de acceso al mercado negociados dentro de la OMC y observan que la adhesión a la OMC da lugar a mayores reducciones arancelarias en sectores con volúmenes iniciales de importación más aislados (es decir, en las situaciones en que es mayor el efecto en la relación de intercambio). Broda *et al.* (2008) señalan que los países que no son Miembros de la OMC fijan aranceles más elevados en los sectores en que tienen poder de mercado. Estos testimonios están en consonancia con la idea de que, sin un acuerdo comercial, los países tienen incentivos para formular políticas con el fin de manipular su relación de intercambio.

5 Staiger y Tabellini (1999) presentan pruebas del efecto de credibilidad de los acuerdos comerciales y ponen de manifiesto que las normas del GATT/OMC han ayudado al Gobierno de los Estados Unidos a contraer compromisos en materia de política comercial con su sector privado. Más recientemente, Tang y Wei (2008) han comprobado que la adhesión al GATT/OMC aumenta la credibilidad de los compromisos en materia de política -en particular en el caso de los países con problemas de gobernanza interna- y tiende a elevar el ingreso.

6 Véase un análisis detallado sobre las salvaguardias en la sección C.1 del presente Informe.

7 Si bien algunos de esos argumentos sobre los beneficios de la flexibilidad quizá no basten para justificar la presencia de medidas de contingencia en el sistema del GATT/OMC, vale la pena hacer una presentación general, ya que estos argumentos aparecen con frecuencia en los debates académicos y normativos.

8 Pueden encontrarse estudios recientes de las obras publicadas en Crowley (2007) y Bown (2006).

9 Bagwell y Staiger (2003) amplían este análisis y examinan los incentivos gubernamentales para explotar las flexibilidades a lo largo del ciclo económico. En particular, su estudio tiene en cuenta los períodos de auge (fases de rápido crecimiento del comercio) y las recesiones (tasas de crecimiento lento), y demuestraque los fuertes aumentos temporales del volumen de las importaciones están asociados más frecuentemente con el uso de medidas de contingencia durante las recesiones. Ello puede ofrecer una perspectiva sobre las pruebas empíricas examinadas en la sección D, que parecen indicar que los derechos antidumping se utilizan más frecuentemente cuando el entorno macroeconómico es débil.

10 Véase el recuadro 1.

11 La validez del argumento de la válvula de seguridad ha sido comprobada empíricamente en una obra reciente de Kucik y Reinhardt (2008). Estos autores observan que la disponibilidad de medidas comerciales especiales, como los derechos antidumping, repercute en los niveles de compromiso de los Miembros de la OMC. Puede verse un examen más detallado de esta obra en la sección D.

12 Por ejemplo, se dice que los agentes tienen aversión al riesgo si prefieren un resultado previsible con certeza (1 dólar, por ejemplo) al mismo resultado sin certeza (una probabilidad del 50 por ciento de 0 dólares y una probabilidad del 50 por ciento de 2 dólares) lo que da un resultado medio también de 1 dólar).

13 Aunque no ha habido una investigación empírica en que se examinara expresamente la función de la flexibilidad como seguro, algunos estudios parecen bastante pertinentes. Los datos indicados por Knetter y Prusa (2003) y por Vandenbussche y Zanardi (2008) parecen corroborar la idea de que las industrias nacionales que compiten con las importaciones utilizan los derechos antidumping para mantener su cuota de mercado y sus ganancias en situaciones de crisis económicas adversas.

14 Guarda relación con esto el argumento de que se pueden utilizar medidas de contingencia para tratar de resolver problemas de equidad y de redistribución. Jackson (1997), por ejemplo, sostiene que se pueden emplear medidas de salvaguardia para suavizar los problemas de ajuste a que hacen frente los que resultan perjudicados por la liberalización del comercio. Véase, sin embargo, en Sykes (2006) un análisis crítico de esta cuestión. Miyagiwa y Ohno (1995; 1999) y Crowley (2006) examinan algunos conductos por los cuales la protección temporal puede hacer más competitivas las empresas nacionales cuando hay fallas de mercado (véase también el análisis en la sección B.2).

15 Algunos autores, como Sykes (2006b), aducen que el argumento de la disuasión, si bien es importante desde un punto de vista teórico, probablemente no sea muy pertinente, particularmente a los efectos de desalentar la aplicación de subvenciones incompatibles con las normas de la OMC. En la sección C.3 del presente Informe se examinarán más a fondo estas cuestiones.

16 En el apéndice B.1 se explica por qué pueden ser incompletos los contratos y se dan ejemplos de las razones por las cuales este planteamiento «contractual» es pertinente para entender los acuerdos comerciales reales.

17 Hay cada vez más estudios de las características más destacadas del sistema GATT/OMC en que se utiliza el criterio del contrato incompleto, aduciendo que el carácter incompleto pone de relieve muchas de sus características más importantes. Además de las aportaciones examinadas en el cuerpo del texto, la lista incluye como mínimo a Ethier (2000), Battigalli y Maggi (2003), Bagwell y Staiger (2005) y Maggi y Staiger (2008).

18 El término «incumplimiento eficiente», si bien se utiliza ampliamente en la teoría, puede inducir a error. Se refiere al caso en que un acuerdo comercial es completamente rígido, de manera que cualquier desviación constituiría un incumplimiento (aunque fuese eficiente) del acuerdo. Sin embargo, si los signatarios convienen *a priori* en incluir cláusulas de escape en el acuerdo comercial, en realidad no hay incumplimiento porque ello está expresamente previsto en la negociación.

19 Otro argumento es el concerniente a la relación de intercambio: los países (grandes) se ven incitados a adoptar una política restrictiva del comercio en los períodos en que hay un elevado volumen de importaciones, puesto que los importadores pueden obtener un excedente económico de los exportadores extranjeros (Bagwell y Staiger, 1990).

20 Los economistas hablan de una política óptima cuando se adopta el instrumento que impone la menor distorsión para alcanzar un determinado objetivo y el instrumento adoptado permite que una distorsión se neutralice en la mayor medida. Cuando no se dispone de la política óptima, la siguiente mejor política es una segunda mejor política.

21 Con frecuencia los estudios económicos formulan el modelo de las perturbaciones basándose en las perturbaciones de precios, lo que implica un enfoque basado en la teoría del equilibrio parcial. Las causas últimas de las perturbaciones de los precios son las perturbaciones de las preferencias, la tecnología o la dotación de recursos.

22 El cambio de preferencias puede ser también consecuencia de una campaña de información que aumente la confianza de los consumidores nacionales en la calidad del producto extranjero.

23 Esto quiere decir que no hay obstáculos al acceso al mercado, que la dimensión de las distintas empresas es tan pequeña en comparación con el tamaño del mercado que no pueden influir en el precio de mercado y que no hay externalidades.

24 El argumento basado en la relación de intercambio en el caso de la protección en un país grande se aborda en la sección B.1.

25 Como han subrayado Bacchetta y Jansen (2003), una política más eficiente podría consistir en establecer centros temporales de formación o de búsqueda de empleo.

26 Como ejemplos pueden citarse la reducción de la oferta de mano de obra como consecuencia de una huelga (perturbación temporal) o la reducción de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo a raíz de una modificación de la ley que limita los permisos por maternidad (perturbación permanente).

27 Un ejemplo es la introducción de una reglamentación que pueda llevar aparejada una disminución de la productividad con la tecnología existente.

28 Puede considerarse que esto constituye una perturbación tecnológica interna de signo positivo.

29 En esencia, las economías de escala dinámicas son reducciones de los costos que se producen con el tiempo en la actividad productiva, mientras el término «economías de escala estáticas» designa una disminución contemporánea de los costos medios asociada a un aumento de la producción.

30 Por externalidad, que puede ser positiva o negativa, se entiende un efecto o un resultado que no está reflejado en los precios/costos del mercado y que por tanto no se tiene en cuenta en las decisiones de los actores privados del mercado.

31 En presencia de externalidades de información del tipo descrito *supra*, también se han examinado los préstamos y garantías del gobierno como posibles opciones de política. Véase Hausmann y Rodrik (2003).

32 En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* (OMC, 2006) se hace un análisis general de los argumentos favorables a la promoción industrial y la cuestión de la aplicación.

33 El caso al que los estudios en la materia denominan de la «ciudad empresa»). Rama (1999) analiza este supuesto en el contexto de una reducción de tamaño del sector público.

34 En la sección C.2 del presente Informe se analizan de forma más extensa las circunstancias que pueden dar lugar al dumping y al establecimiento de derechos antidumping.

35 En el plano sectorial, esto puede suceder también, por ejemplo, en el caso de un sector en decadencia.

36 En la sección D del presente Informe se ofrecen los datos sobre la relación entre las consecuencias de la protección especial y el ciclo económico.

37 Véase la sección C.4 para un examen más detallado de los impuestos a la exportación.

38 Técnicamente, así ocurre cuando el Banco Central no interviene para estabilizar la moneda de un país. Lo contrario es un régimen de tipos de cambio fijos. Cuando el Banco Central interviene para mantener la moneda dentro de una banda, los economistas hablan en general de un régimen de tipos de cambio flotantes dirigido.

39 Una crisis monetaria o de la balanza de pagos se produce cuando el valor de una moneda cambia rápidamente. Todas las crisis monetarias se caracterizan por ataques especulativos contra la moneda, pero en el momento del ataque la moneda está sujeta a un régimen de tipos de cambio fijos.

40 En las publicaciones económicas recientes se ha desplazado la atención de los países y las ramas de producción hacia las empresas. Las nuevas teorías sobre los ajustes a nivel de empresas como consecuencia de la liberalización del comercio, así como pruebas empíricas basadas en datos a nivel de empresas, demuestran que a menudo la liberalización del comercio resulta en aumentos de la productividad de las empresas y en una redistribución de los recursos de las menos productivas a las más productivas. En Tybout (2003) y en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2008* (OMC, 2008) figura un análisis de esas publicaciones.

41 El argumento en favor de un proceso gradual de liberalización del comercio para hacer frente a los costos del ajuste se basa en el supuesto de que ese proceso tiene lugar con carácter general. Un proceso asimétrico de liberalización del comercio en el que el ritmo de liberalización varía de un sector a otro generaría una dinámica distinta.

42 Véase el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* (OMC, 2006), que contiene un examen global de los vínculos entre las subvenciones y el comercio.

43 Una solución más eficiente puede ser que el país afectado pague los costos de reducción de los países de origen. Esa política puede resultar óptima si la reducción de las emisiones procedentes del exterior es más eficiente que la reducción de las emisiones en el país. Puede, sin embargo, tropezar con la oposición de la opinión pública, o verse limitada por restricciones presupuestarias (Nordstrom y Vaughan, 1999).

44 Esas circunstancias se categorizan más arriba.

45 Como se indica en la sección B.1, en las publicaciones económicas las consolidaciones se consideran «débiles» cuando se definen como límites máximos. Véase Horn *et al.* (2008).

46 Los excedentes de consolidación se examinan en la sección C.4.

47 Los aranceles aplicados están sujetos a los principios generales de la OMC. Es especialmente importante, por ejemplo, el artículo I del GATT, que establece el principio general conocido como trato de la nación más favorecida (NMF), en virtud del cual los países no pueden normalmente discriminar entre sus interlocutores comerciales.

48 En la sección D se examinan las medidas de contingencia en los acuerdos comerciales regionales.

49 El Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones de salvaguardia especiales.

50 Los derechos compensatorios se examinarán en la sección C.3 del presente Informe.

51 La Ronda Uruguay ha cambiado el marco jurídico para las medidas relativas a la balanza de pagos. Ha reforzado su naturaleza temporal, ha hecho más difícil la utilización de restricciones cuantitativas, favoreciendo las medidas basadas en los precios para restringir las importaciones, ha requerido que los recargos y las medidas similares se apliquen con carácter general, exceptuados los «productos esenciales», y ha fortalecido la supervisión de las medidas relativas a la balanza de pagos (véase el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos).

52 Las renegociaciones se examinan con más detalle en la sección C.4.

53 En un trabajo metodológico, Maskin y Tirole (1999) aducen que los costos de transacción no deben ser necesariamente pertinentes y sugieren que se debe prestar más atención a las bases conceptuales en que se apoya la teoría de los contratos incompletos.