

La política comercial en América Latina durante la crisis: algunas observaciones preliminares

José Durán Lima* &
Sebastián Herreros**

Introducción

En el presente Brief se efectúa un análisis muy preliminar de las medidas de política comercial adoptadas en América Latina durante la reciente crisis económica internacional. Este período se ha caracterizado por presiones proteccionistas en prácticamente todo el mundo, las cuales se han traducido en una gran diversidad de medidas restrictivas del comercio. El análisis se basa en la información contenida en la base de datos *Global Trade Alert* (GTA)¹, lanzada en junio de 2009 para monitorear la adopción de medidas restrictivas del comercio durante la crisis (véase <http://www.globaltradealert.org>). El período abarcado es noviembre de 2008 (mes a partir del cual GTA comenzó a registrar medidas) y mediados de febrero de 2010².

Algunas consideraciones metodológicas

GTA clasifica las medidas en verdes (aquellas que implican liberalización sobre una base no discriminatoria o aumentan la transparencia del régimen comercial de un país), rojas (aquellas que casi con certeza discriminan contra intereses comerciales extranjeros) y ámbar (aquellas que probablemente discriminan contra dichos intereses³). La atribución de un color a una medida no constituye juicio alguno sobre su compatibilidad con los acuerdos de la OMC o sobre si ella constituye una respuesta apropiada a determinadas circunstancias u objetivos de política pública.

La base de datos de GTA incluye un amplio espectro de medidas, algunas de las cuales sólo tienen una relación indirecta con la política comercial (por ejemplo medidas migratorias o que afectan a la inversión extranjera) y/o cuyos impactos son difíciles de cuantificar. Asimismo, algunas medidas pueden afectar a volúmenes acotados de comercio (por ejemplo, un derecho antidumping a las importaciones de un producto específico procedentes de un solo país), mientras que otras (por ejemplo ciertas rebajas o alzas arancelarias) tienen un amplio alcance, ya sea en términos de productos, países, o ambos.

La base de datos de GTA no es exhaustiva toda vez que el proyecto no abarca todos los países de la región. Asimismo, los países de la región empezaron a ser observados en fechas diferentes, lo que puede generar algunas lagunas en la información disponible. Entre los países no abarcados por el proyecto en el período de análisis de este trabajo se encuentran Paraguay y Bolivia, que decretaron las alzas arancelarias en marzo y junio de 2009, respectivamente, además de otras medidas, implementadas generalmente en las economías más pequeñas de la región, Centroamérica y el Caribe, que tampoco están abarcadas por el proyecto en el

* Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL. Especialista en integración regional y comercio intrarregional, estructura y patrones de especialización comercial y en análisis de política comercial.

** Asesor de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL. Experto en materia de política comercial y negociaciones internacionales.

1 El proyecto GTA es coordinado en América Latina por la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). www.latn.org.ar

2 El proyecto GTA fue lanzado en internet en junio de 2009. Sin embargo, se incluyeron medidas adoptadas por los países desde noviembre de 2008 por el estallido de la crisis global.

3 El color ámbar comprende dos tipos de medidas: aquellas ya implementadas que representan un potencial efecto distorsivo y también las medidas que han sido anunciadas, no implementadas y que, de llegar a serlo, seguramente causarían distorsión.

período de análisis de este trabajo. Entre las medidas no reportadas por encontrarse fuera de los plazos de proyecto se encuentran aquellas aplicadas por la República Bolivariana de Venezuela respecto a las importaciones colombianas, cabe destacar que en República Bolivariana de Venezuela no aplicó estas medidas en sentido estricto (en términos formales, no apeló al uso de licencias, prohibiciones u otras medidas similares), sino que se trató más bien de cuestión de tipo administrativa⁴.

Por otro lado, se encuentran las limitaciones que mantiene al acceso de los importadores al mercado formal de divisas. En este sentido, la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) implementó medidas específicas para el acceso a dólares preferenciales⁵.

Estas últimas están vigentes desde 2003, pero se han intensificado debido a la menor liquidez provocada por la crisis. Para efectos de contar con un panorama más completo, se incluyen en esta nota las alzas arancelarias

en el E.P. de Bolivia y Paraguay, así como las restricciones cambiarias aplicadas por la República Bolivariana de Venezuela⁶.

Los resultados

1. Al comparar los Cuadros 1 y 2, se observa que el número de medidas efectiva o potencialmente restrictivas del comercio (rojas más ámbar) implementadas en la región durante el período bajo estudio superó en más de cinco veces al de medidas verdes (106 versus 19), tendencia que –según GTA– también se observa a nivel mundial.

2. Argentina por sí sola representó un 46% de las medidas efectiva o potencialmente restrictivas del comercio, seguida por Brasil con un 23% y México con un 10% (véase Gráfico 1A).

Cuadro 1. Distribución y cobertura de las medidas rojas y ámbar implementadas en América Latina entre noviembre de 2008 y mediados de febrero de 2010

País que implementa la medida	Número de medidas por categoría				Cobertura de las medidas				
	Defensa comercial ^a	Arancelarias	No arancelarias ^b	TOTAL	% del total por país	En porcentaje de las importaciones totales en 2009	En número de líneas arancelarias (4 dígitos SA ^c)	En número de sectores (2 dígitos CUCI ^d)	
Argentina	38	0	11	49	46,2	14,5	92	20	
Bolivia, E.P.	0	1	0	1	0,9	1,2	44	5	
Brasil	11	6	7	24	22,6	6,1	15	11	
Chile	2	0	0	2	1,9	0,0	1	1	
Colombia	3	0	0	3	2,8	0,0	1	1	
Ecuador	1	2	1	4	3,8	39,6	316	30	
México	6	1	4	11	10,4	5,8	64	24	
Paraguay	0	2	2	4	3,8	1,6	60	6	
Perú	5	0	0	5	4,7	0,0	0	0	
Rep. Dominicana	1	0	0	1	0,9	0,0	0	0	
Venezuela, R.B. ^e	0	0	2	2	1,9	52,0	0	0	
TOTAL	67	12	27	106	100,0	7,8	593	98	
% del total por categoría	63,2	11,3	25,5	100,0					

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la base de datos Global Trade Alert (consultada el 10 de febrero de 2010) y de fuentes oficiales.

^a Incluye medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias.

^b Incluye licencias de importación (automáticas y no automáticas), precios de referencia para productos importados, impuestos y restricciones a la exportación, subsidios a la exportación, cuotas y prohibiciones de importación, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, ayudas de Estado y medidas relacionadas con la inversión, la contratación pública y la propiedad intelectual, entre otras.

^c Sistema Armonizado 2007.

^d Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Rev. 3.

^e Estimación de incidencia se calculó sobre la base de información de la base de datos COMTRADE para 2008.

4 Concretamente, derivó de una instrucción procedente del Ministerio de Salud respecto a la emisión de los certificados sanitarios correspondientes. Ante esta situación, Colombia efectuó una presentación ante la OMC.

5 Más tarde, se adoptó una nueva resolución tendiente a la agilización de los trámites para la compra de sumas de hasta U\$ 50 000.

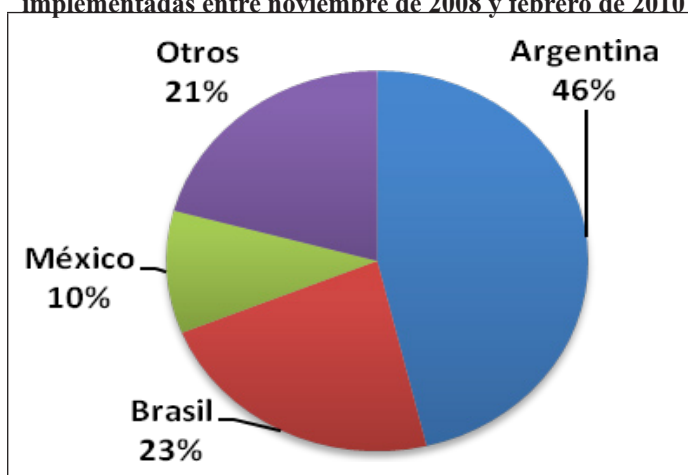
6 Información adicional extraída del proyecto: "Opciones de Política para mitigar los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de Políticas Regionales?", coordinado por la Red Mercosur, desarrollado conjuntamente por el Departamento de Economía de la Universidad de la República de Uruguay; el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, Uruguay; y la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL (www.redmercosur.net). Asimismo, con fines de complementar la información de la plataforma GTA, se puede consultar información analítica en el proyecto de de LATN Brasil (coordinado por CINDES) (www.latn.org.ar o www.cindesbrasil.org.br), sobre respuestas de políticas de los países de la región a la crisis.

Cuadro 2. Distribución de las medidas verdes implementadas en América Latina entre noviembre de 2008 y mediados de febrero de 2010

País que implementa la medida	Número de medidas por categoría				TOTAL	% del total por país
	Defensa comercial	Arancelarias	Otras			
Argentina	1	0	1		2	10.5
Brasil	1	8	1		10	52.6
Colombia	0	0	1		1	5.3
México	3	3	0		6	31.6
TOTAL	5	11	3		19	100.0
% del total por categoría	26.3	57.9	15.8		100.0	

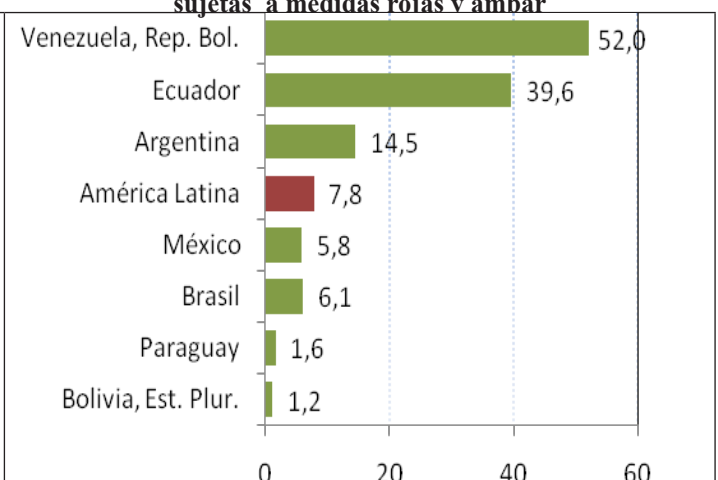
Fuente: Véase Cuadro 1.

Gráfico 1A: Distribución de las medidas rojas y ámbar implementadas entre noviembre de 2008 y febrero de 2010



Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de información del Cuadro 1.

Gráfico 1B: Porcentaje de las importaciones totales en 2009 sujetas a medidas rojas y ámbar



3. Centroamérica no registró medidas restrictivas, ni tampoco verdes. Aunque esto puede reflejar un sesgo en la base de datos de GTA a favor de las economías más grandes, también parece indicar una mantención de los niveles de apertura pre crisis en la subregión centroamericana. Así se desprende del monitoreo llevado a cabo por la CEPAL de las respuestas de los gobiernos de la región a la crisis⁷.

4. Las medidas de defensa comercial - casi en su totalidad antidumping- representaron el mayor número de medidas restrictivas, con un 63% del total (véase Cuadro 1). Esta cifra incluye tanto la apertura de nuevas investigaciones como la imposición de medidas antidumping (provisionales y definitivas). Su principal destinatario -al igual que en el resto del mundo- ha sido China, en una amplia gama de productos industriales. Este tipo de acciones fueron lideradas por Argentina, país que ocupó el segundo lugar a nivel mundial -tras la India- en el número de nuevas investigaciones antidumping (24) en el período comprendido entre el cuarto trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2009⁸.

5. El aumento en el número de investigaciones por dumping en la región a partir del cuarto trimestre de 2008 hace probable que se observe un aumento

en la imposición de derechos antidumping definitivos durante 2010. Esto, ya que las investigaciones antidumping típicamente duran entre 12 y 18 meses.

6. Los aumentos de aranceles han sido relativamente escasos (véase Cuadro 1), pese al amplio espacio de que disponen los países de la región para aumentar sus aranceles aplicados Nación Más Favorecida (NMF) hasta los niveles consolidados en la OMC. Desde noviembre de 2008 sólo se registran alzas arancelarias para un número importante de productos en el E.P. de Bolivia (para textiles, confecciones y muebles), y en Ecuador (dos salvaguardias de amplio alcance pero temporales).

7. La categoría de medidas no arancelarias (MNA), pese a su amplia cobertura, representó sólo un cuarto del total de medidas restrictivas implementadas (véase Cuadro 1). Sin embargo, las MNA se han utilizado intensamente en algunos circuitos del comercio intrarregional (véase la Sección 4).

8. En el ámbito extrarregional, el comercio mayormente afectado tanto por las MNA como por las medidas de defensa comercial es el proveniente de Asia, y particularmente de China.

9. El aumento de la discriminación en los procesos de contratación pública, que ha sido común

7 Véase CEPAL, "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional".

8 Véase Bown, Chad P., "Global Antidumping Database" (versión 6.0, febrero de 2010), [en línea] www.brandeis.edu/~cbown/global_ad/

en los países industrializados desde fines de 2008, ha sido mucho menos marcado en América Latina. En el período bajo análisis se registraron sólo dos casos en GTA: el plan “Compre Nacional”, anunciado por Paraguay en febrero de 2009 y mediante el cual se otorgan preferencias a bienes y trabajadores paraguayos en dichos procesos, y la prohibición establecida por Brasil en mayo de 2009 de utilizar turbinas eólicas importadas a las empresas que deseen participar en ciertas licitaciones de proyectos bajo el Programa de Incentivo a las Fuentes Alternativas de Energía Eléctrica (PROINFA).

10. Un análisis preliminar para 11 países de la región arroja que un 7,8% del valor total de las importaciones regionales en 2009 estuvo sujeto a medidas restrictivas durante el período bajo estudio, siendo los países con mayor cobertura de éstas la R.B. de Venezuela, Ecuador y Argentina (véase el Gráfico 1B).

11. En términos del número de productos sujetos a medidas rojas, el *ranking* lo encabeza Ecuador (véase Cuadro 1). Ello refleja la amplia cobertura de las dos medidas de salvaguardia que introdujo durante 2009.

12. En cuanto a las medidas verdes, Brasil representó poco más de la mitad, seguido por México con cerca de un tercio y Argentina con un 11% (véase Cuadro 2).

13. Las rebajas arancelarias representaron un 58% de las medidas verdes (véase Cuadro 2). La mayor parte de ellas tuvo lugar en Brasil (generalmente cada una afectando a un número limitado de bienes intermedios y de capital). Sin embargo, la de mayor alcance es la introducida por México a partir de enero de 2009. Ella implicará la reducción de sus aranceles aplicados a 10.900 líneas arancelarias, equivalentes al 77% del universo en el sector industrial. Como consecuencia, su arancel promedio industrial NMF pasaría de 10,4% en 2008 a 4,3% en 2013.

Impacto de las medidas restrictivas sobre el comercio intrarregional: Un balance tentativo

En el MERCOSUR, se han observado desde fines de 2008 importantes fricciones en el comercio entre Argentina y Brasil, las que si bien preceden a la crisis, han sido magnificadas por ésta. Ellas se relacionan principalmente con la imposición por parte de Argentina de derechos antidumping y de MNA como precios de referencia (“valores criterio”) y licencias no automáticas de importación (estas últimas con plazos extendidos de tramitación) a una vasta gama de productos brasileños, principalmente industriales⁹. Estas medidas han generado respuestas en Brasil, incluyendo barreras informales a las exportaciones argentinas e incluso la solicitud del sector industrial brasileño a su gobierno de iniciar un procedimiento de solución de controversias en la OMC contra Argentina. En este contexto, se observa una mayor prevalencia del “comercio administrado”, reflejado en la búsqueda de acuerdos de precios y/o volúmenes entre exportadores e importadores en productos como leche en polvo, muebles, calzado, baterías y frenos, entre otros.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se destacan las dos salvaguardias aplicadas por Ecuador durante 2009. La primera, introducida en enero de ese año y fundamentada en la necesidad de corregir el desequilibrio en su balanza de pagos, es aplicable a las importaciones de todos los orígenes, incluidos los socios de Ecuador en la CAN. La segunda, introducida en julio de 2009 y aplicable específicamente a las importaciones provenientes de Colombia, fue fundamentada en la necesidad de corregir la alteración de las “condiciones normales de competencia” que habría causado la devaluación del peso colombiano. Ambas medidas, de amplio alcance (630 y 1.346 subpartidas arancelarias a 10 dígitos del Sistema Armonizado, respectivamente), han dado lugar a cuestionamientos de varios países de la región.

Cabe consignar asimismo las diversas restricciones aplicadas durante 2009 por la República Bolivariana de Venezuela a las importaciones procedentes de Colombia, en un contexto de tensiones políticas entre ambos países. Estas restricciones ciertamente contribuyeron a la caída de 32% que registraron las exportaciones colombianas a Venezuela entre 2008 y 2009.

En comparación con Sudamérica, Centroamérica no ha experimentado un aumento de las barreras al comercio intrarregional, excepto las derivadas de los eventos políticos de los últimos meses en Honduras. De hecho, y pese a esta situación, en general se ha observado una destacable disposición de los gobiernos centroamericanos a enfrentar coordinadamente la crisis, incluyendo medidas para promover el comercio intrarregional y consolidar la unión aduanera centroamericana.

Conclusiones

Los resultados aquí presentados constituyen sólo una primera aproximación a lo acontecido en la región en materia de política comercial desde la irrupción de la crisis, y por lo tanto deben ser interpretados con cautela. En efecto, las medidas adoptadas en este período son muy diversas en su naturaleza y por consiguiente en su impacto sobre los flujos de comercio. Asimismo, resulta difícil discernir aquellas medidas adoptadas específicamente en respuesta a la crisis de aquellas que obedecen a otras razones.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede afirmar que la región ha resistido en general la tentación proteccionista. En efecto, la reciente crisis no trajo consigo una tendencia generalizada hacia restringir los flujos de comercio, como lo evidencia el hecho de que menos del 8% de las importaciones regionales en 2009 hayan estado sujetas a medidas efectiva o potencialmente restrictivas. Las respuestas en el ámbito del comercio exterior han variado de manera importante según el país, e incluyen tanto medidas restrictivas como de signo opuesto (aunque éstas en mucho menor medida). Las fuertes caídas que registraron en 2009 las importaciones y exportaciones de la región (25% y 24% en valor, respectivamente) respondieron principalmente a la magnitud de la caída en la demanda mundial –incluida la regional– producto de la crisis, no al efecto de las acciones de los distintos gobiernos en materia de política comercial.

En contraste con lo observado en los países

9 Según un estudio de la Confederación Nacional de la Industria de Brasil de julio de 2009 (“Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira”), estos tres tipos de medidas afectaban en conjunto a un 13,5% de las exportaciones brasileñas a Argentina en 2008, equivalente a 2.384 millones de dólares.

industrializados, durante el período bajo análisis la región no exhibió un aumento marcado de la discriminación en la contratación pública ni en la distribución de ayudas estatales a sectores afectados por la crisis. Asimismo, se observaron escasas medidas restrictivas del comercio de servicios y de la inversión.

Sin perjuicio de lo anterior, y como se expuso en la sección precedente, es innegable que las medidas restrictivas introducidas desde la irrupción de la crisis reforzaron en alguna medida los efectos de ésta sobre el comercio intrarregional. Este ha sido el caso especialmente en Sudamérica. Al respecto, cabe consignar que en 2009 el comercio intrarregional se contrajo en torno a un 30%, cinco puntos más que las importaciones totales de la región. En parte esto es atribuible a la mayor elasticidad-ingreso de las exportaciones intrarregionales con respecto a las extrarregionales, debido a la mayor presencia de manufacturas en las primeras. Sin embargo, también resulta probable que parte de ese diferencial sea atribuible a las barreras al comercio impuestas desde fines de 2008, las cuales han afectado particularmente a algunos de los principales circuitos intrarregionales (como Argentina-Brasil y Colombia-Venezuela).

A medida que la región comienza a emerger de la crisis, parece configurarse un escenario más propicio para el desmonte gradual de las barreras erigidas desde fines de 2008. En efecto, en febrero de 2010 Ecuador, junto con poner fin a la salvaguardia a las importaciones colombianas, estableció un cronograma (que culmina en julio de 2010) para el retiro gradual de la salvaguardia por balanza de pagos. A ello se suman contactos recientes entre autoridades de Argentina y Brasil, para evaluar la posibilidad de ir retirando algunas de las barreras existentes al comercio bilateral. Todas estas son sin duda buenas noticias, aún cuando ellas dejan de manifiesto el carácter pro cíclico que han tenido dichas barreras, al reforzar los efectos de la crisis sobre el comercio intrarregional.

Una última reflexión apunta a la importancia de que los gobiernos de América Latina y el Caribe hagan los máximos esfuerzos por mantener abierto el comercio intrarregional, incluso en escenarios tan complejos como el de la reciente crisis. Las particulares características de dicho comercio, especialmente su alta presencia de PYMES y su composición relativamente intensiva en manufacturas y conocimiento, lo hacen especialmente importante, no sólo para apoyar la recuperación de la región en la postcrisis, sino como herramienta para alcanzar una mejor inserción en la economía mundial.

Mientras mayores sean las restricciones al comercio intrarregional, más difícil será avanzar en la integración productiva entre los distintos países y subregiones, desaprovechándose además el potencial que un mercado regional ampliado ofrece para desarrollar economías de escala. Estos son requisitos fundamentales para que la región pueda aspirar a insertarse exitosamente en las cadenas productivas que caracterizan crecientemente al comercio mundial.

La serie BRIEF esta en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo BRIEF por correo electrónico, por favor, haga su solicitud a latn@latn.org.ar.