



¿Aplican Europa y los Estados Unidos medidas apropiadas de respuesta a la crisis?

Las intervenciones para resolver las crisis en Europa y en los Estados Unidos han sido ineficaces principalmente por dos razones. Por una parte, los Estados han sido renuentes a eliminar el sobreendeudamiento por medio de una reestructuración de la deuda oportuna, ordenada y exhaustiva. Por otra parte, han pasado de una reflación inicial a la austeridad fiscal. El resultado ha sido una dependencia excesiva en las políticas monetarias, y en particular, en las políticas monetarias no convencionales.

• Págs. 2 a 5



Fila de desempleados en Europa.

EUobserver.com

¿Qué implicaciones tendría un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el marco de la OMC para los países en desarrollo?



Los países miembros de la OMC están negociando un acuerdo sobre la facilitación del comercio que podría concluirse en diciembre en Bali durante la Conferencia Ministerial de la OMC. Sin embargo, son muchas las implicaciones de este acuerdo para los países en desarrollo, que reclaman un trato especial y diferenciado y financiación para sufragar los costos de las nuevas obligaciones.

• Págs. 6 a 10

Por qué las políticas aplicadas por los Estados Unidos y Europa para resolver sus crisis económicas son equivocadas

Por Yilmaz Akyüz, Asesor Económico Especial del Centro del Sur

Las intervenciones para resolver las crisis en Europa y en los Estados Unidos han sido ineficaces principalmente por dos razones. Por una parte, los Estados han sido renuentes a eliminar el sobreendeudamiento por medio de una restructuración de la deuda oportuna, ordenada y exhaustiva. Por otra parte, han pasado de una reflación inicial a la austeridad fiscal. El resultado ha sido una dependencia excesiva en las políticas monetarias, y en particular, en las políticas monetarias no convencionales.

Si bien las medidas monetarias aplicadas han logrado estimular en general la expansión del crédito para el gasto en bienes y servicios, la crisis está tardando mucho en resolverse. Es más, estas medidas han creado una fragilidad financiera no solo en las economías avanzadas que aplican estas políticas, sino también en el resto del mundo y sobre todo, en las economías emergentes. El camino para salir de esta política monetaria extremadamente laxa está plagado de obstáculos que podrían tener consecuencias negativas para la estabilidad y el crecimiento.

El panorama económico actual

Más de cinco años después de que estallara la crisis financiera, la economía mundial da pocas señales de estabilizarse y de dirigirse hacia una expansión fuerte y sostenida. El crecimiento mundial ha comenzado a perder fuerza desde el repunte que tuvo lugar entre 2010 y 2011, y cada vez son más quienes piensan que en los próximos años seguirá siendo claramente inferior a las tasas excepcionales que se registraron antes de la crisis. Las políticas adoptadas no han logrado eliminar el sobreendeudamiento ni proporcionar un estímulo fiscal importante que compense la contracción del sector privado. De ahí que la crisis en los Estados Unidos y Europa esté tardando tanto en resolverse. Además, los acontecimientos de los últimos dos años han demostrado que las economías de los países en desarrollo no están desconectadas de las de los países desarrollados y, por lo tanto, es una falacia esperar que las principales economías emergentes como las de la China, la India y el Brasil ocupen el lugar de las economías avan-

zadas y sean locomotoras de la economía mundial.

Aunque la crisis tuvo su origen en los Estados Unidos, este país ha salido mucho mejor parado desde el principio que otros países avanzados, los países de la zona del euro, el Japón y el Reino Unido. En primer lugar, la recesión de 2009 fue menos fuerte en los Estados Unidos que en esos países. En segundo lugar, la economía estadounidense siguió recuperándose de manera continua, aunque moderada, a una tasa media anual del 2% y ha registrado un crecimiento positivo en cada trimestre (menos en uno) desde el fin de la recesión a mediados de 2009. Sin embargo, la brecha del producto (es decir, la diferencia entre la producción estimada y la producción real de la economía) ha disminuido solo un poco. A finales de 2012 la brecha fue de cerca de 800.000 millones de dólares y las pérdidas acumuladas desde 2008 fueron de unos 3 billones. Aunque la tasa de desempleo se redujo de su nivel máximo de un 10% en octubre de 2009 a un 7,4% a mediados

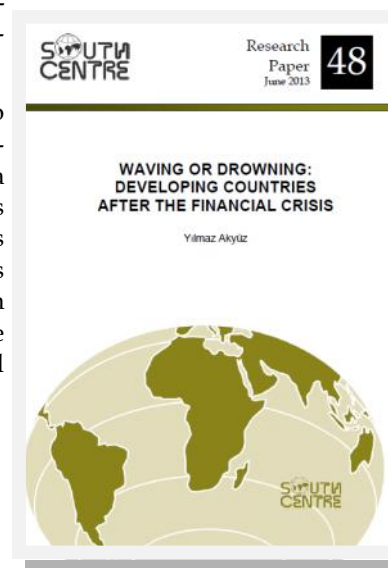
Los países en desarrollo y la crisis financiera

El Centro del Sur ha publicado un documento de investigación titulado «Waving Or Drowning: Developing Countries After The Financial Crisis» elaborado por Yilmaz Akyüz, economista principal del Centro del Sur y ex director de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo y economista principal de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Este artículo del South Bulletin ha sido extraído del documento mencionado anteriormente que consta de dos partes: En la primera parte se hace una crítica de las políticas aplicadas por los Estados Unidos y Europa, y en la segunda, se describen los efectos de contagio de estas políticas en los países en desarrollo. La segunda parte del documento será el tema principal del próximo número del South Bulletin.

Descargar el documento (en inglés):

<http://www.southcentre.int/research-paper-48-june-2013/> .



de 2013, parte de esta reducción se debe a que se excluyen los trabajadores desalentados pues el porcentaje de participación en la fuerza de trabajo disminuyó desde el comienzo de la crisis. Es más, el total de empleos en el sector no agrícola sigue siendo 2,5 millones menor que a comienzos de 2008.

La mayoría de las principales economías avanzadas se han contraído nuevamente desde 2009. Tras una fuerte recesión ese mismo año, la zona del euro en conjunto registró un crecimiento positivo durante los dos años siguientes pese a las pérdidas en producción y empleo en la periferia europea, gracias a la recuperación que experimentó Alemania por medio de las exportaciones. Sin embargo, como los efectos de la crisis se extendieron en la región a través de los vínculos comerciales, los países centrales de la zona euro y Alemania en particular no pudieron mantener el impulso. Durante el primer trimestre de 2013 la zona del euro registró un crecimiento negativo por seis trimestres consecutivos. De los 17 países de la zona del euro 9 estaban en recesión, con la notable adición de Francia a la lista. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una recesión de toda la zona en su conjunto para 2013. El desempleo ha alcanzado un 12% del total de la fuerza de trabajo y un 24% entre los jóvenes. En España y en Grecia la tasa de desempleo de un 25% es más alta que los niveles alcanzados en los años treinta durante la Gran Depresión y la tasa de desempleo juvenil es de más del 50%.

Sin duda la zona del euro sigue siendo el talón de Aquiles de la economía mundial y constituye una amenaza inmediata para la estabilidad y el crecimiento de los países en desarrollo. Aunque la tensión financiera en la región ha disminuido considerablemente, la contracción continua y la fatiga del ajuste en la periferia europea podrían hacer que volviera a aumentar, e incluso podrían provocar un desmembramiento total de la zona del euro. Sin embargo, no solo es difícil predecir la evolución de la zona del euro en un futuro inmediato, sino también las repercusiones de un desmembramiento, pues los vínculos económicos y financieros del pasado no son suficientes para estimar claramente las consecuencias de un acontecimiento sin precedentes como este. De todos modos, aunque no haya una ruptura total, una

Cuadro: crecimiento real del PIB en algunas economías avanzadas
(variación porcentual)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	-0.3	-3.1	2.4	1.8	2.3	1.9
Zona del euro	0.4	-4.4	2.0	1.4	-0.6	-0.3
Alemania	0.8	-5.1	4.0	3.1	0.9	0.6
Japón	-1.0	-5.5	4.7	-0.6	2.0	1.6
Reino Unido	-1.0	-4.0	1.8	0.9	-0.2	0.7

FMI Perspectivas de la economía mundial

intensificación de la tensión financiera podría tener consecuencias graves para los países en desarrollo, como lo indican las tendencias pesimistas previstas por el FMI, las Naciones Unidas o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

El Japón no logró mantener un crecimiento positivo tras recuperarse de la recesión de 2009 y volvió a entrar en recesión en 2011. En el último trimestre de 2012 la economía registró un séptimo mes de contracción desde el colapso de Lehman Brothers. Sus ingresos hoy en día se sitúan por debajo de los niveles alcanzados antes de la crisis. Del mismo modo, desde 2009 hasta finales de 2012, el Reino Unido presentó tasas de crecimiento negativas en 9 de 20 trimestres y perdió 3,7 millones de empleos. Se prevé que en 2013 el crecimiento sea de menos de un 1%, pero aun así, será el mejor crecimiento de los 5 países más importantes de la Unión Europea (UE): Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y España.

¿Por qué tarda tanto en resolverse la crisis?

Respecto del estado de la economía mundial, Olivier Blanchard, economista jefe del FMI, afirmó, según se ha dicho, que todavía no se puede hablar de una década perdida pero desde el estallido de la crisis seguramente deberán pasar al menos diez años más para que la economía mundial se recupere. Es de suponer que sus palabras reflejan un juicio no solo sobre la naturaleza y el tamaño de la crisis, sino también de la eficacia de las intervenciones públicas para resolverla.

No cabe duda de que las recuperaciones de las recesiones provocadas por las crisis financieras son débiles y tardan más de lo esperado porque toma

tiempo rectificar los balances generales: eliminar el sobreendeudamiento y liquidar las inversiones excesivas e inviables generadas durante las burbujas que culminan en estas crisis. Las recuperaciones de este tipo de crisis suelen caracterizarse también por el desempleo y por un bajo nivel de inversiones. Es el caso de las recuperaciones de los Estados Unidos a principios de la década de los noventa y en especial a principios de la década del 2000 tras las recesiones provocadas por el estallido de las burbujas de crédito y de activos, es decir, burbujas de ahorros, préstamos y empresas de internet, respectivamente. En la recuperación actual, los ingresos de los Estados Unidos volvieron a su nivel anterior a la crisis en el segundo trimestre de 2011, pero se perdieron unos 6,5 millones de empleos. El lento crecimiento del empleo y la inversión es otra característica común de las recuperaciones de los países en desarrollo tras las crisis financieras.

Sin embargo, el ritmo de la recuperación depende también de la intervención del gobierno y del control de la crisis. A este respecto, las políticas aplicadas en respuesta a la crisis tanto en Estados Unidos como en Europa tienen dos deficiencias fundamentales. En primer lugar, los gobiernos, reacios a eliminar el sobreendeudamiento por medio de una restructuración de la deuda oportuna, ordenada y exhaustiva, y de una liquidación de los créditos dudosos, han hecho amplio uso de operaciones de rescate a los acreedores y, en el caso de la zona del euro, de caóticos mecanismos ad hoc por motivos políticos para incluir a los acreedores privados en la solución de la deuda imponiéndoles condiciones vinculadas a políticas altamente procíclicas. En un documento para debate del FMI en el

que se compara la crisis actual con las intervenciones en crisis anteriores que han tenido lugar en economías emergentes de Asia y América Latina, el FMI señala que: «*el diagnóstico de la situación de las instituciones financieras y su saneamiento y la reestructuración general de los activos no han avanzado como deberían y el peligro moral ha aumentado. Por consiguiente, las vulnerabilidades del sistema financiero mundial siguen siendo considerables y siguen poniendo en peligro la sostenibilidad de la recuperación*». (Itálicas en el original).

En segundo lugar, las políticas macroeconómicas adoptadas para favorecer la demanda agregada, el crecimiento y el empleo no han sido adecuadas. La falta de una intervención directa para eliminar el sobreendeudamiento de manera oportuna y ordenada ha traído consigo un desapalancamiento lento y una reducción persistente del gasto privado. Por esta razón, la política monetaria se ha vuelto ineficaz para ampliar el crédito y aumentar el gasto privado incluso aunque la tasa de interés de intervención se redujo considerablemente y los balances de los bancos centrales se expandieron rápidamente por medio de una expansión cuantitativa. La política fiscal es cada vez más importante, pero tanto los Estados Unidos como Europa han pasado de una reflación inicial a una política de austeridad debido a la creciente aversión al gasto público, los déficits y la deuda. Los países centrales de la zona del euro también están aplicando las medidas de austeridad impuestas a la periferia europea afectada por la crisis.

Los argumentos a favor de la austeridad fiscal se basan en dos premisas. La primera es que los déficits presupuestarios aumentan más la deuda pública que el producto interno bruto (PIB), de manera que crece el coeficiente entre deuda y PIB. La segunda premisa es que los coeficientes altos entre deuda y PIB son perjudiciales para el crecimiento. Por lo tanto, se cree que la austeridad fiscal no solo no debilitaría el crecimiento sino que incluso podría estimularlo por medio de la disminución del coeficiente entre deuda pública y PIB. De ahí la expresión «austeridad expansionista».

De la primera premisa se infiere que los multiplicadores fiscales son pequeños. La teoría económica dominante atribuye esto a dos mecanismos diferentes. El primero tiene que ver con la

hipótesis basada en el efecto de desplazamiento, es decir, un gasto público más elevado trae consigo un menor gasto privado. La razón principal es que el aumento del gasto público financiado mediante préstamos aumentaría las tasas de interés, lo que reduciría la inversión privada y otros gastos privados sensibles a las tasas de interés. Sin embargo, podría no ser así si la política monetaria es flexible o cuando la economía cae en la llamada trampa de liquidez y presenta una considerable falta de dinamismo. De hecho, pese al aumento de los déficits presupuestarios y de la deuda, las tasas de interés a largo plazo de los Estados Unidos han permanecido en niveles excepcionalmente bajos desde 2009.

El segundo mecanismo se deriva de un teorema bastante polémico basado en el comportamiento neoclásico racional que supone que si aumentan el gasto público y la deuda, el sector privado empieza a gastar menos y a ahorrar más a fin de poder sufragar el aumento de impuestos que será necesario para satisfacer el servicio de la deuda. Del mismo modo, los ahorros del individuo racional que anticipa el aumento de impuestos sufragarían la reducción de impuestos financiada con préstamos. El supuesto basado en esta justificación racional es insostenible. Es poco probable que cuando disminuyen los ingresos y se deterioran las condiciones de vida los hogares ahorren una mayor proporción de sus ingresos al aumentar los déficits del sector público y la deuda.

En los primeros años de la crisis la recomendación del FMI en materia de política fiscal en las consultas del Artículo IV de su Convenio Constitutivo se basó en multiplicadores extremadamente bajos y fue invariablemente procíclica. Como el FMI subestimó los multiplicadores fiscales, sus proyecciones resultaron más optimistas que los resultados del crecimiento económico de varios países europeos como Grecia, que actualmente realiza una consolidación fiscal acordada con el FMI. Sin embargo, al hacerse cada vez más evidente el lastre fiscal, el FMI ha reconocido finalmente que los multiplicadores fiscales son mucho mayores de lo que se creía, que tienden a ser diferentes en cada país y que son particularmente altos cuando hay recesión, lo que implica que la austeridad fiscal podría de hecho aumentar el coeficiente de endeudamiento al reducir los ingresos.

La segunda premisa, que unos coeficientes altos de endeudamiento podrían impedir el crecimiento económico, encuentra respaldo en las conclusiones de un estudio empírico de Reinhart y Rogoff que indican que el crecimiento económico disminuye abruptamente cuando el coeficiente entre la deuda pública y el PIB supera el 90%, como ha sido el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los países de la zona euro afectados por la crisis. Sin embargo, muchos concuerdan en que, en realidad, la asociación de estos factores no dice nada sobre la relación causa y efecto. Es decir, si un creci-



Personas haciendo cola frente al Banco de Chipre durante la crisis financiera de este país.



Protestas del movimiento Occupy Wall Street en Nueva York en 2011

miento lento provocaría un endeudamiento alto o si un endeudamiento alto provocaría un crecimiento lento. Más importante aún es que un estudio posterior de Herndon *y otros* concluye que varias de las conclusiones fundamentales del estudio de Reinhart y Rogoff son equivocadas y una corrección de los parámetros demuestra que un coeficiente de endeudamiento de un 90% se relaciona con un una tasa de crecimiento más alta de la tasa a la que estos autores hacen referencia.

Así, la austeridad fiscal se ha mantenido tanto en los Estados Unidos como en Europa, con base en este tipo de teorías dudosas y pruebas empíricas poco sólidas. La renuencia a aumentar la demanda agregada por medio del gasto público se ha traducido en una dependencia excesiva en la política monetaria, particularmente en vista de que la austeridad fiscal se ha vuelto contraproducente al reducir el crecimiento. No solo se han mantenido las tasas de interés en niveles excepcionalmente bajos por un período largo, sino que se ha hecho uso de políticas no convencionales como los préstamos a largo plazo otorgados a los bancos por los bancos centrales y la compra de valores respaldados por activos a fin de expandir la liquidez y bajar las tasas de interés a largo plazo.

La rápida expansión de la liquidez y las tasas de interés históricamente bajas, en particular en los Estados Unidos, han provocado una acumulación nada despreciable de fragilidad y vulnerabilidad financiera al desencadenar una búsqueda de rentabilidad y una asunción excesiva de riesgos tanto en

los Estados Unidos como en el resto del mundo, de manera muy similar a lo que ocurrió durante la burbuja de las hipotecas de alto riesgo. La entrada de capital canalizado hacia activos de alto rendimiento en las economías emergentes ha ejercido una fuerte presión sobre los tipos de cambio y ha provocado en algunos países déficits insostenibles de cuenta corriente. Las tasas de interés excepcionalmente bajas también han incitado a las empresas a contraer préstamos en monedas de reserva, tendencia que ha aumentado un 50% en los últimos cinco años, lo que crea una mayor exposición a los riesgos relacionados con los tipos de cambio y las tasas de interés.

También hay señales de una asunción excesiva de riesgos en los Estados Unidos de diversas maneras como la búsqueda de rentabilidad, un mayor apalancamiento de las empresas y una mayor transformación de los vencimientos; los cuales parecen preocupar a la Reserva Federal a juzgar por la advertencia de su presidente, Ben Bernanke, de que esto puede afectar los precios de los activos y su relación con los parámetros fundamentales de la economía, y dar lugar a una valoración equivocada de activos. Los mercados de valores ya han alcanzado máximos históricos y puede que sufran una brusca corrección si el crecimiento económico se estanca. También podrían comenzar a formarse burbujas de crédito y de activos y alcanzar niveles peligrosos si no se abandona pronto la política monetaria excepcional, como ocurrió en el auge de las hipotecas de alto riesgo.

Hay una incertidumbre considerable en relación con las implicaciones de un período prolongado de dinero extremadamente abundante para la estabilidad financiera futura, pues se trata de un terreno desconocido. Quizá no sea posible abandonar sin contratiempos estas políticas a fin de combinar la estabilidad financiera con un crecimiento fuerte y sostenido tanto en las economías avanzadas como en las economías emergentes. Si bien la Reserva Federal y el FMI parecen tener presentes los riesgos a largo plazo para la estabilidad y el crecimiento, puede que no estén en capacidad de identificarlos correctamente o de actuar de manera más eficaz y oportuna de lo que lo hicieron cuando se acumularon las hipotecas de alto riesgo.

Mientras que los bancos centrales de los Estados Unidos y Europa han proporcionado abundante liquidez a los bancos y a los mercados financieros y han comprado la deuda pública de los Estados en mercados secundarios para bajar las tasas de interés y reducir los pagos de la deuda, no han dejado atrás sus prejuicios contra la financiación directa de los déficits presupuestarios y la monetización permanente de la deuda. Sin embargo, varios analistas coinciden en que en las circunstancias actuales, estas no supondrían un mayor peligro para la estabilidad monetaria y financiera que la política de dinero extremadamente abundante. Por ejemplo, Lord Turner, expresidente del Organismo de Servicios Financieros del Reino Unido, señala que intentar escapar de la trampa del desapalancamiento por medio de una excesiva flexibilización monetaria podría provocar vulnerabilidades graves y que la idea de que la expansión monetaria destinada a financiar el déficit público no es por naturaleza más inflacionaria que otros instrumentos de política utilizados para estimular la demanda no tiene fundamentos técnicos. Según Lord Turner, la principal dificultad está en saber cómo «concebir limitaciones institucionales y normas que impidan el uso indebido de esta poderosa medicina». No obstante, ninguno de los gobiernos de las economías avanzadas en crisis ha estado dispuesto a seguir este camino pese a que, al parecer, algunos bancos centrales como el Banco de Inglaterra han considerado esta posibilidad.

Las repercusiones reglamentarias, institucionales, legislativas y financieras de un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el marco de la OMC

Los países miembros de la OMC están negociando un acuerdo sobre la facilitación del comercio que podría concluirse en diciembre en Bali durante la Conferencia Ministerial de la OMC. Sin embargo, son muchas las implicaciones de este acuerdo para los países en desarrollo, que reclaman un trato especial y diferenciado y financiación para sufragar los costos de las nuevas obligaciones.

Por Kinda Mohamedieh

Introducción

La Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Bali (Indonesia) a finales de 2013 podría concluir con la firma de un acuerdo sobre la facilitación del comercio. Sin embargo, a pocas semanas de que empiece la Conferencia, las cuestiones que preocupan a los países en desarrollo y que éstos han señalado repetidamente, aún no han sido resueltas. Una de estas es el desequilibrio del acuerdo que, por un lado, les exige a los países en desarrollo y a los países menos adelantados (PMA) asumir significativas obligaciones jurídicamente vinculantes y por el otro, socava su derecho al trato especial y diferenciado.

Aunque la facilitación del comercio y en particular, la ayuda para infraestructura económica y el fomento de la capacidad productiva y comercial de los países en desarrollo y los PMA son cruciales para estos países, las negociaciones para concluir un acuerdo sobre facilitación del comercio bajo los auspicios de la OMC difieren considerablemente del proceso más amplio de la facilitación del comercio. El alcance del acuerdo, centrado en la simplificación, la armonización y la normalización de los procedimientos del comercio sería más limitado y por lo tanto, no necesariamente respondería a las necesidades y prioridades de los países en desarrollo y los PMA.

El proceso y el contenido de las negociaciones celebradas hasta el momento permiten suponer que un acuerdo sobre la facilitación del comercio, tal como se plantea, traería consigo un aumento de las importaciones hacia los países en desarrollo y los PMA pero no así un aumento de las exportaciones, y acarrearía una pérdida incalculable de ingresos arancelarios. Por consiguiente, los Estados miembros de la OMC deben analizar muy bien el efecto macroeconómico neto de la aplicación de un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el marco de la OMC y en particular, las consecuencias para la balanza comercial y la balanza de pagos.

La observancia del acuerdo se efectuaría por medio del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Por lo tanto, si un miembro de la OMC no ajusta sus procedimientos a los plazos, métodos, criterios u otras disposiciones estipuladas en el acuerdo, el país sería susceptible de impugnación en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC. Las implicaciones de aceptar compromisos jurídicamente vinculantes y el costo en caso de incumplimiento podrían ser considerables. En efecto, un país que ha incurrido en incumplimiento debe asumir costos significativos a fin de cumplir sus obligaciones. También es posible que un país miembro deba asumir compromisos para actividades que tendrán que ser subcontratadas al sector privado y sobre las cuales el gobierno ejerza poco control.

De manera general, un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el

marco de la OMC tendría implicaciones considerables para los Estados miembros de la OMC desde el punto de vista reglamentario, institucional y legislativo, y podría acarrear costos recurrentes a corto y a largo plazo que se describen a continuación.

El mandato de negociación de un acuerdo sobre la facilitación del comercio

Los miembros de la OMC acordaron formalmente poner en marcha negociaciones sobre la facilitación del comercio en 2004 conforme a lo dispuesto en el paquete de acuerdos marco de julio de 2004 «paquete de julio» (conocido como decisión posterior a Cancún).

Cabe recordar que la facilitación del comercio era uno de los cuatro «temas de Singapur» junto con el comercio y las inversiones, el comercio y la política de competencia y la transparencia en la contratación pública, a los que se habían opuesto en varias ocasiones los países en desarrollo como por ejemplo, en el marco del programa de negociaciones de la OMC durante la Quinta Conferencia Ministerial de Cancún.

El mandato de negociación sobre la facilitación del comercio enunciado en las «Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio» del anexo D de la decisión de 2004 destaca de manera explícita que las negociaciones «tendrán por finalidad aclarar y mejorar» aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Por lo tanto, las negociaciones no tienen por fin limitar o eliminar los derechos y las obligaciones de los países

ses en virtud de los tres artículos del GATT ni afectar el margen de políticas y reglamentación nacional pues esto supondría ir más allá del mandato de las negociaciones. Sin embargo, las disposiciones objeto de negociación en realidad modifican y no simplemente aclaran aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT.

El texto de negociación sobre la facilitación del comercio se divide en dos secciones. La Sección I contiene nuevas normas que están siendo negociadas a fin de aclarar y mejorar los artículos del GATT, mientras que en la Sección II se abordan las normas en materia de trato especial y diferenciado. La Sección II reviste una importancia fundamental para garantizar que los países en desarrollo y los PMA dispongan de las flexibilidades necesarias, que tomen en cuenta su nivel de desarrollo individual y su capacidad de aplicar nuevas obligaciones sobre la facilitación del comercio de manera progresiva, a su propio ritmo y en función de los recursos disponibles.

Trato especial y diferenciado

Tanto el trato especial y diferenciado como el mejoramiento de la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad son dos aspectos centrales del mandato de las negociaciones de 2004, que afirma que las negociaciones «tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados». El mandato determina que el principio del trato especial y diferenciado deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para la aplicación de los compromisos por parte de los países en desarrollo y que su aplicación por parte de los PMA dependerá de la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad por parte de los países desarrollados miembros de la OMC.

Además, el Anexo E de la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 presenta el programa de trabajo del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio. El Anexo dispone que los compromisos en materia de asistencia técnica y creación de capacidad que contiene el mandato del Anexo D del paquete de acuerdos marco de julio de 2004 «se hagan operativos de manera oportuna» y que la asistencia sea «precisa, eficaz y operativa y refleje las necesidades y prioridades de



The Economic Times, India

Un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el marco de la OMC impondrá nuevas obligaciones jurídicamente vinculantes a los países para acelerar el despacho de mercancías en puertos y fronteras.

los países en desarrollo y los PMA». El Anexo E dispone asimismo que los países desarrollados miembros continúen intensificando su apoyo a los países en desarrollo y a los PMA de manera amplia, duradera y sostenible, con el respaldo de una financiación sólida a fin de permitir la aplicación de los compromisos.

Injerencia en el margen normativo y las reglamentaciones de los países

El acuerdo sobre la facilitación del comercio objeto de negociación está concebido de tal manera que el margen normativo y la capacidad de reglamentación de los Estados miembros de la OMC podría verse reducido. Dicho acuerdo podría dar pie a numerosos motivos por los cuales podrían impugnarse las leyes y normas de los Estados miembros en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC.

Vale la pena recordar que los fundamentos jurídicos sobre los que se han planteado docenas de casos de solución de diferencias se basan en artículos sobre facilitación del comercio como por ejemplo, los artículos V, VIII y X del GATT de 1994. Son muchos los casos en los que los grupos especiales y el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC han decidido que el miembro de la OMC viola las normas de la OMC en virtud de estos artículos.

Por ejemplo, los grupos especiales de la OMC se han referido repetidamente a las obligaciones de los miembros en virtud del Artículo VIII del GATT sobre derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación en las diferencias *Argentina-Textiles y prendas de vestir; Estados Unidos – Determinados productos procedentes de las CE; China – Materias primas y CE – Banano II*. De manera general, los grupos especiales han adoptado un enfoque amplio al referirse a las obligaciones de los miembros en virtud de este artículo y en particular, a las obligaciones de los miembros de limitar los derechos y formalidades referentes a la importación o la exportación al coste aproximado de los servicios prestados.

Además, los grupos especiales y el Órgano de Apelación se han referido reiteradamente a las obligaciones de los miembros en virtud del artículo X del GATT sobre la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. En muchos casos, los órganos de solución de diferencias han determinado que un miembro ha violado las normas de la OMC por no haber publicado determinada ley, reglamento, decisión judicial o disposición administrativa inscrita en el ámbito de la disposición o por no haberlo hecho «rápidamente» «a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos».

En el texto de negociación sobre la facilitación del comercio abundan la terminología jurídica indefinida y las «pruebas de necesidades» que van más allá de las disposiciones de los artículos del GATT sobre la facilitación del comercio. Lo anterior puede dar múltiples motivos para impugnar una amplia gama de leyes, normas, reglamentos y medidas no sólo en el ámbito aduanero sino de manera más general, en el ámbito del comercio, la reglamentación, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías.

Por ejemplo, el artículo 1 del texto de negociación sobre la facilitación del comercio hace referencia a la publicación y la disponibilidad de la información y tiene por objeto aclarar y mejorar el artículo X del GATT. La única precisión que se hace en este artículo del GATT sobre la manera de publicar una ley es que ha de hacerse «rápidamente» y «a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos» (es decir, leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas). El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) ha recurrido repetidamente a estos términos. El texto de negociación sobre la facilitación del comercio añade motivos que pueden ser objeto de interpretación por parte del OSD, como la obligación de publicar la información prontamente, «de manera no discriminatoria» y «fácilmente accesible». Así pues, el texto de negociación multiplica los motivos por los que se puede impugnar un país y juzgar que está incumpliendo sus obligaciones.

Una característica de los diferentes artículos de la Sección I del texto de negociación sobre la facilitación del comercio es el lenguaje vago, que se presta a diversas interpretaciones y puede servir de motivo para impugnar las medidas y las capacidades de los Estados miembros en materia de reglamentación.

Además, las normas objeto de negociación están concebidas de un modo excesivamente prescriptivo e injieren en el margen de políticas y reglamentación nacional. Por ejemplo, el artículo 6, que hace referencia al sistema de sanciones, va más allá de las disposiciones del GATT al describir ampliamente los procedimientos relacionados con conflictos de intereses y sistemas de remuneración o retribución de los funcionarios públicos. Otros artículos proponen

listas detalladas de criterios para concebir y aplicar determinadas prácticas aduaneras. Es el caso del artículo 7 sobre el levante y despacho de aduana de las mercancías en relación con la adopción o mantenimiento de «sistemas de gestión del riesgo» y de «operadores autorizados» que gozan de preferencias y facilidades para sus transacciones. Este tipo de disposiciones coartaría la libertad y el margen de maniobra de los miembros para concebir y aplicar varias de las obligaciones en virtud de un posible acuerdo sobre facilitación del comercio e injeriría en el margen de aplicación de sus políticas nacionales.

En general, la mayoría de las disposiciones en el texto de negociación se formulan de modo imperativo y en algunas disposiciones las flexibilidades son limitadas y están mal definidas. El texto contiene una gran variedad de expresiones que tienen por objeto atenuar la naturaleza obligatoria de las disposiciones como «preverá, según proceda», «se esforzará por», «en la medida en que sea posible», «cuando sea factible», «en la medida en que sea factible», entre otros. Estas formulaciones se presentan en las negociaciones como una alternativa al modo verbal imperativo, por lo que se supone que dan a los miembros flexibilidad con respecto a las obligaciones impuestas por un acuerdo de facilitación del comercio.

Si bien es cierto que esta formulación presenta una disposición obligatoria asociada a cierta flexibilidad, el alcance de la flexibilidad no está delimitado de manera precisa. La jurisprudencia de la OMC demuestra que las opiniones del OSD tienden a diferir sobre el nivel de rigurosidad que aplica al interpretar estos términos. Por ejemplo, el OSD ha indicado generalmente que la expresión «se esforzará por» no implica una «obligación de resultados» por lo que no es jurídicamente vinculante con relación al resultado de la acción. Sin embargo, la formulación obligaría a los miembros a adoptar al menos ciertas medidas con relación a la disposición en cuestión o de lo contrario se determinará que el miembro ha incumplido sus obligaciones.

Problemas institucionales y legislativos

La aplicación de un posible acuerdo sobre la facilitación del comercio varía de un país a otro según la manera co-

mo se integre en los sistemas nacionales y su interacción con los sistemas legislativos y judiciales nacionales.

Varias de las disposiciones objeto de negociación podrían imponer considerables cargas administrativas e institucionales a los Estados miembros, en particular a los países en desarrollo y los PMA, cuyos mecanismos institucionales y sistemas aduaneros no son tan avanzados como los de los países desarrollados. Cabe señalar que la mayor parte de las propuestas y disciplinas en las que se basan las negociaciones han sido presentadas por países desarrollados y por lo tanto, reflejan la naturaleza y prácticas habituales de estos países y responden en gran parte a sus prioridades, intereses y a sus capacidades y recursos financieros.

Varias disposiciones requieren la puesta en marcha y la actualización continua de sistemas de gestión de la información, así como la asignación de personal o unidades específicas de seguimiento. Es el caso del artículo 1 (publicación y la disponibilidad de la información), el artículo 2 (publicación previa y consultas), el artículo 6 (disciplinas sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas) y del artículo 7 (levante y despacho de aduana de las mercancías), entre otros.

En muchos países pueden ser necesarios instrumentos jurídicos o una política oficial para identificar el (los) organismo (s) gubernamental (es) u otras entidades responsables de la aplicación de la obligación. También pueden requerirse instrumentos jurídicos o administrativos para designar las responsabilidades y definir el mandato y la autoridad de la institución responsable. En algunos casos será necesario cambiar los procesos legislativos nacionales a fin de ajustarlos a los requisitos previstos en el acuerdo. Este sería el caso de la publicación de leyes o reglamentos comerciales nuevos o modificados antes de su entrada en vigor y de la armonización del derecho de los comerciantes y «otras partes interesadas» a formular observaciones sobre leyes y reglamentos, de acuerdo con lo propuesto en el artículo 2 del proyecto de texto de negociación.

La expresión «partes interesadas» no figura en el GATT y podría considerarse que por lo tanto, su utilización va más allá del mandato de las negocia-

ciones. Tal como figura actualmente en el proyecto de texto de negociación, abarcaría una categoría indefinida e ilimitada de partes. En esta categoría estaría incluida una extensa lista de entidades relacionadas de manera directa o indirecta con las transacciones comerciales cubiertas por el acuerdo y que no necesariamente tendrían que encontrarse en el territorio del Estado miembro que aplica la medida.

La referencia a las «partes interesadas» en el artículo 2 podría dar lugar a la obligación de abrir el proceso legislativo a consultas previas y a la formulación de observaciones sobre proyectos de ley y leyes nuevas y enmendadas por parte de los comerciantes y otras partes interesadas fuera del territorio del país miembro. Como consecuencia, podría favorecerse la especulación y la presión y por parte de grupos de interés, lo que a su vez haría que los procesos reglamentarios y legislativos tengan lugar fuera de las circunscripciones nacionales y que no se tomen en cuenta las prioridades de desarrollo de los países.

Más aún, los requisitos fijados en el artículo 7 sobre la tramitación de las declaraciones de las mercancías previa a la llegada al Estado miembro y el artículo 10 sobre las formalidades en relación con la importación y la exportación y el tránsito, tienen que ver con la soberanía del Estado en materia de aduanas y podría afectar la manera en que los Estados se ocupan de los sistemas aduaneros y la recolección de derechos de aduana. Muchos países miembros tendrían que modificar sus legislaciones para permitir el levante de mercancías importadas según las condiciones previstas por el acuerdo.

Cabe señalar que los miembros tendrán la obligación de poner en práctica estos requisitos en todo el territorio nacional. Si bien algunos miembros ya aplican estas prácticas en ciertas regiones o servicios aduaneros, sigue siendo considerablemente difícil garantizar un ajuste homogéneo con los requisitos generales a nivel nacional.

¿Es la asistencia financiera suficiente para cubrir los costos relacionados con un acuerdo de facilitación del comercio?

Tanto los miembros y la secretaría de la OMC como otras organizaciones internacionales han comenzado a analizar y

a debatir la cuestión de los costos que generaría un acuerdo sobre la facilitación del comercio. Se han realizado múltiples evaluaciones y se han organizado numerosos foros con el fin de vincular la ayuda para el comercio con el proceso de negociación de un acuerdo sobre la facilitación del comercio y se afirma que los fondos disponibles y la capacidad de los donantes bastan para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo para aplicar dicho acuerdo.

Sin embargo, esta afirmación que indica que estos fondos serían suficientes para sufragar la aplicación de un acuerdo sobre la facilitación del comercio por parte de los países en desarrollo y los PMA es discutible. Entre los costos que deberían asumir estos países están los gastos en recursos humanos y equipos y sistemas de tecnología de la información, así como otros gastos considerables en infraestructuras. Estos gastos no serían una inversión en los que se incurriría una sola vez, la mayoría sería de carácter recurrente.

Por ejemplo, la modernización de la tecnología de la información de los sistemas aduaneros en Turquía requiere un gasto de 2,8 millones de dólares de los Estados Unidos. En Marruecos, los costos de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) se estimaron en 10 millones de dólares, mientras que en Chile, el costo total de inversión de la automatización del sistema aduanero fue de 5 millones de dólares a principios de los años noventa. En cuanto a Jamaica, la adopción de un sistema informatizado de gestión de aduanas costó cerca de 5,5 millones de dólares. Túnez, por su parte, necesitó 16,21 millones de dólares para informatizar y simplificar sus procedimientos aduaneros. Un informe del Banco Mundial indica que los costos de implementar TIC en la aduana son solo una parte del costo de ciclo de vida de estos sistemas. Muy comúnmente estos costos de mantenimiento y actualización son subestimados y no son incluidos adecuadamente en los costos del ciclo de vida.

Según un informe de 2003 de la OCDE, el proyecto de modernización de las aduanas en Bolivia duró cinco años y tuvo un costo de 38 millones de dólares, de los cuales se gastaron cerca de 25 millones en mejoras institucionales y 9 millones en sistemas computarizados. En un país pequeño como el Taipei chino cuyas infraestructuras ya están desarrolladas, únicamente el despacho



NINTH MINISTERIAL CONFERENCE

3-6 DECEMBER 2013

urgente necesitó la instalación de 20 nuevas líneas de inspección equipadas con máquinas escáner de rayos X. En la División de Envíos Urgentes trabajan 117 funcionarios que realizan turnos de día y de noche para prestar un servicio de 24 horas todos los días de la semana.

Las infraestructuras y los sistemas automatizados mencionados antes son solo una parte de las inversiones necesarias para poder poner en aplicación las prácticas estipuladas en un posible acuerdo sobre la facilitación del comercio.

En consecuencia, para que los países puedan sufragar estos gastos será necesaria la asignación anual de fondos del presupuesto nacional para la administración de aduanas a expensas de servicios públicos e instituciones vitales cuyos recursos son limitados. Una evaluación bien fundada de estos costos debe tomar en consideración las necesidades a largo plazo y no únicamente los recursos disponibles en el momento de las negociaciones.

Es importante además analizar en detalle la naturaleza de los fondos internacionales disponibles para la aplicación de un acuerdo sobre la facilitación del comercio pues estos no deben provenir de recursos destinados a satisfacer las necesidades y objetivos en materia de desarrollo ni deben crear deudas para los países en desarrollo.

Además, los Estados miembros de la OMC que están negociando un acuerdo sobre la facilitación del comercio deben considerar las pérdidas incalculables de ingresos arancelarios a las que tendrían que hacer frente. Los ingresos aduaneros representan una parte mucho mayor del total de los ingresos fiscales en los países en desarrollo y en los PMA que en los países desarrollados. Dada la limitada dependencia de estos últimos de los derechos de aduana, existe una menor probabilidad de que un importador presente

una declaración falsa de importación a fin de evadir los derechos de aduana en los países desarrollados que en los países en desarrollo y en los PMA. Algunos de los artículos que pueden tener consecuencias significativas en este sentido son el artículo 3 (resoluciones anticipadas), el artículo 6 (disciplinas generales sobre los derechos y cargas), y el artículo 7 (levantamiento y determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas).

Además, muchas disposiciones del texto de negociación sobre facilitación del comercio constituyen problemas de orden meramente estratégico, por lo que la asistencia técnica y financiera no ayudará a un Estado miembro a sortear las dificultades relacionadas con la aplicación de dichas disposiciones.

Conclusiones

A primera vista, la facilitación del comercio parece ser beneficiosa para todos. Sin embargo, un análisis más exhaustivo indica que los beneficios y los costos dependen de las capacidades y el estado de desarrollo de los países que aplican las medidas de facilitación.

Numerosos informes, como los documentos de trabajo sobre política comercial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), coinciden en que un acuerdo sobre la facilitación del comercio tendría un efecto positivo sobre los flujos comerciales, reduciría los costos relacionados con el comercio a escala mundial y redundaría en beneficio para los países en desarrollo en particular. Por



Sede de la OMC en Ginebra en donde tienen lugar las negociaciones del «paquete de Bali».

ejemplo, en los documentos de la OCDE que estudian los efectos de las medidas de facilitación del comercio para los países de la OCDE se afirma que los costos relacionados con el comercio podrían disminuir un 10% a escala mundial, cerca de un 14,5% en los países de renta baja, un 15,5% en los países de ingreso medio bajo y un 13,2% en los países de ingreso medio alto.

Sin embargo, estos informes no indican quién se beneficia del aumento de las corrientes comerciales, si las corrientes comerciales fruto del acuerdo corresponden a importaciones o a exportaciones, ni en qué se países reducirían los costos comerciales. Por ejemplo, el documento de la OCDE de 2013 señala: «cabe suponer que la reducción de los costos relacionados con el comercio redundará en beneficio para las partes interesadas en general, es decir, tanto a los importadores y a los exportadores como a la administración pública» e indica en una nota de pie de página que «un método cuantitativo más sofisticado permitiría identificar a los beneficiarios de manera más precisa».

Por consiguiente, dicho análisis no proporciona información que permita entender las repercusiones para los países en desarrollo y los PMA, especialmente las relacionadas con el efecto previsto de un acuerdo sobre la facilitación del comercio en un aumento de las importaciones y las repercusiones en relación con la situación de la balanza de pagos. Los costos relacionados con el

comercio podrían disminuir considerablemente como resultado de la armonización de los sistemas de los países en desarrollo con las prácticas de los países desarrollados. Por lo tanto, la distribución de los beneficios sigue siendo incierta.

En realidad, un acuerdo sobre la facilitación del comercio bajo los auspicios de la OMC no necesariamente respondería a las verdaderas necesidades de los países en desarrollo y los PMA en términos de capacidad productiva y comercial ni en términos de comercio interregional. Numerosos países en desarrollo podrían hacer frente a un aumento de las importaciones como resultado de la aplicación del acuerdo sin que a la vez se mejore su capacidad de exportación.

Por consiguiente, es indispensable señalar que obtener beneficios de la facilitación del comercio por medio de la mejora de las infraestructuras y las capacidades productivas de los países en desarrollo, por una parte, y por otra, firmar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante sometido a un mecanismo internacional de solución de diferencias que fijará múltiples obligaciones de aplicación a las que los países miembros tendrán que ajustarse dentro de plazos determinados y que tendrán que asumir sin un período de prueba o una estimación completa y realista de los costos, son dos cosas bien distintas.

SOUTH BULLETIN

COMITÉ DE REDACCIÓN

Jefe de redacción: Martin Khor

Redactores colaboradores: Vice Yu, Aileen Kwa. Asistente: Xuan Zhang. Traducción: Sandra Prada

El *South Bulletin* es una publicación del Centro del Sur, centro de reflexión intergubernamental de países en desarrollo.

Sitio web del Centro del Sur:

(en inglés, francés y español)

www.southcentre.int

Centro del Sur

Tel: +41 22 791 8050

Email: south@southcentre.int