

El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales

Julieta Zelicovich²⁰ y Camila Romero²¹

Del mismo modo que la fiebre o las alteraciones respiratorias son síntomas de enfermedad en el cuerpo, el comercio internacional es un indicador de la salud del sistema económico global; y al igual que en los pacientes de COVID-19, las patologías pre-existentes pueden incrementar los riesgos. En este análisis buscamos identificar dichas patologías, así como analizar la evolución reciente del sistema de comercio internacional ante la pandemia.

A finales de 2019 el comercio internacional mostraba algunos signos de alerta. La mayor conflictividad en las relaciones comerciales internacionales, con la “guerra comercial” entre EEUU y China como protagonista central; así como la apelación –global– a un mayor intervencionismo en la política comercial externa, llevaban a que los indicadores de comercio mostraran tendencias a la baja y proyecciones en las que la relación entre comercio mundial y PBI global seguía contrayéndose.

Para la Organización Mundial del Comercio (OMC), a octubre de 2019 el 7,5% de las importaciones mundiales estaban afectadas por medidas que restringen las importaciones, en un valor estimado de US\$ 1,700 miles de millones²² (OMC, 2019). Si bien China y EEUU explicaban una gran parte de ese porcentaje, en realidad se trata de un fenómeno más extendido, alcanzando al menos a los primeros 10 exportadores e importadores a nivel global (Evenett & Fritz, 2019). El comercio además, mostraba una mayor tendencia a la *servificación* -siendo que el comercio de servicios se expandió más rápido que el comercio de bienes entre 2005 y 2017 (OMC, 2019); en tanto que la Organización Mundial de Comercio perdía, en el mes de diciembre, la operatividad del órgano de apelaciones al concretarse el bloqueo de EEUU del nombramiento de nuevos árbitros. En sí, el volumen de comercio de mercancías en 2019 había alcanzado US\$ 18,888,714 millones de dólares y el de servicios US\$ 6,025,413 millones de dólares; el comercio de mercancías fue de un 3% menos que el año anterior, en tanto que el de servicios incrementó 2%. Las proyecciones señalaban para 2020 expectativas en las que las tendencias contractivas se acentuaban.

²⁰ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Rosario, Argentina, Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

²¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina, Correo electrónico: romerobcamila@gmail.com

²² Una década atrás la cobertura de este tipo de medidas era de tan solo 0,6%.

Es en ese contexto que el comercio internacional enfrenta a la crisis del COVID-19. El 31 de diciembre se hace pública la noticia relativa a la existencia de un nuevo virus en la provincia de Wuhan, China. Lo que en un primer momento pareció una enfermedad de alcance localizado como la del SARS, llevó un mes más tarde, el 30 de enero de 2020, a declarar la emergencia de salud pública de importancia internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El 11 de marzo, se oficializó el estado de pandemia, con casos en los cinco continentes.

Los canales de "contagio" entre COVID-19 y el comercio mundial son múltiples. Baldwin (2020) ha planteado shocks tanto sobre la oferta como sobre la demanda. Por el lado de la oferta, el cierre de establecimientos productivos, ya sea por la enfermedad o por las medidas de aislamiento preventivo, suponen una contracción de la producción; que se ve amplificada como restricciones en las cadenas de aprovisionamiento al considerar la fragmentación de la producción mundial a través de las cadenas de valor. En servicios, especialmente en aquellos rubros como viajes y turismo que se basan en la interacción y movimiento de personas, los efectos son más acentuados. Del lado de la demanda mundial, la contracción se produce tanto por la recesión macroeconómica que generan los shocks de oferta como por la predisposición a "posponer" compras y decisiones de inversión *-wait and see-*. Asimismo hay que considerar los efectos sobre los precios mundiales de *commodities*; las restricciones en la migración y movimiento de personas; y el impacto en la logística e infraestructura. Por último, y no menos importante, un canal adicional de contagio son las políticas comerciales aplicadas por los países, que al restringir las exportaciones o importaciones de ciertos bienes y servicios, amplifican los efectos del COVID-19. Como veremos en la próxima sección, estos canales han llevado a una contracción histórica del comercio mundial. Antes de avanzar en el relevamiento empírico restan señalar dos elementos que diferencian la naturaleza de estos impactos respecto de otras crisis o shocks globales: su alcance geográfico y la incertidumbre en términos de duración *-así como de eventual reiteración-*. Nunca antes una crisis tuvo shocks de oferta y demanda en todos los países del mundo; y nunca antes el mundo tuvo tales niveles de incertidumbre respecto de la duración y naturaleza de los causales de dichos shocks. Si bien algunas economías comienzan a reactivarse al momento de escribir estas líneas, no hay certidumbre alguna respecto de la recuperación de la demanda mundial, ni sobre la posibilidad o no de "recaídas".

El comercio internacional, por etapas de contagio

A medida que la enfermedad fue expandiéndose, y más cantidad de territorios comenzaron a presentar contagios y a tomar medidas de prevención de contagio, el comercio internacional fue viéndose afectado. Planteamos una primera etapa en la cual el virus se mantuvo localizado en China y la región asiática, en los meses de enero y febrero; y una segunda etapa con su expansión a Europa, EEUU y el estallido de la pandemia en los meses de marzo y abril, en los cuales las restricciones en y al comercio se vuelven globales.

Durante los dos primeros meses del año, ante el rápido aumento de las cifras de contagiados en China, el gobierno reaccionó imponiendo severas restricciones para evitar una mayor propagación del virus. Estas medidas de contención impactaron rápidamente en el plano económico-comercial.

Siendo China el más importante mercado de consumo y el corazón manufacturero del mundo –con un papel fundamental en las cadenas de suministro globales–, la suspensión de actividades y el cierre temporal de fábricas en su territorio provocaron la contracción de los flujos de comercio internacional. Según las estadísticas comerciales de la Administración General de Aduanas de China, la producción industrial en el país asiático cayó un 13,5 % en enero y febrero combinado, en comparación con el año anterior. Una caída severa si se pone en perspectiva con lo ocurrido durante el brote del SARS en 2002 y la crisis financiera de 2008. Asimismo, las exportaciones de mercancías del país al resto del mundo disminuyeron un 17,2%, mientras que las importaciones se redujeron un 4% durante los meses de enero y febrero frente al mismo período del año 2019. Las disminuciones, tanto de exportaciones como importaciones, fueron significativas en aquellos productos que se utilizan como intermedios en la producción como: textiles, equipos eléctricos y electrónicos.

Dentro de las manufacturas, los sectores más gravemente afectados –por su complejo encadenamiento productivo y su alto valor y volúmenes comerciales– han sido la industria automotriz, textil y de alta tecnología. Conforme los datos del Banco Mundial, para finales de febrero el comercio mundial ya exhibía una contracción de 5,7%, comparado con febrero de 2019.

Además de los efectos en la oferta mundial de bienes, la contracción de la demanda mundial de productos primarios de China, repercutió en los precios internacionales de los mismos. El Índice de los Productos Básicos (*CRB Commodities Index* en inglés), que mide la dirección del precio agregado de alrededor de 19 materias primas, cayó un 34% desde la confirmación del primer caso²³.

Para el mes de marzo, dada la cantidad de casos que comenzaron a reportarse en otras partes del mundo, la declaración de pandemia fue inminente, y con ello se agravaron los efectos en el plano económico-comercial internacionales.

Estados Unidos, la nación que, al momento de escribir este artículo, encabeza el listado de mayor cantidad de contagios y muertes por coronavirus en el mundo, reportó una caída pronunciada de sus exportaciones (9,3%) y sus importaciones (6,6%) para el mes de marzo, en comparación al mismo período durante el año 2019. La producción se vio reducida por dos factores claves: la falta de insumos del extranjero, y la imposición de la cuarentena. Las caídas más pronunciadas de las exportaciones se reflejaron en los suministros y materiales industriales, vehículos, piezas y motores automotrices, y bienes de capital. Mientras que, por el lado de las importaciones, las mayores disminuciones se reportaron en los bienes de consumo como teléfonos celulares, autopartes y accesorios para vehículos provenientes de Asia (*United States Census Bureau, 2020*).

²³ Estos efectos sobre los precios se combinaron con la reducción del precio del petróleo vinculada a la crisis política entre los países de la OPEP.

En Europa, las estadísticas disponibles no logran reflejar aún la contracción de los meses de marzo y abril, aunque sí muestran una reducción del 1,6% de las importaciones extra europeas para el primer bimestre del año, y una expansión de las exportaciones más lenta que la de 2019 (Comisión Europea, 2020a). El comercio con China, por ejemplo, se contrajo 3,6%. Las proyecciones de la Comisión Europea sostienen que en el resto del 2020 el comercio exterior de bloque decrecerá un 9,7% (Comisión Europea, 2020b).

En la región asiática, los efectos han sido severos en India, con caídas pronunciadas tanto de sus exportaciones (34,6%) como de sus importaciones (28,7%) en marzo 2020 con respecto al mismo período del año anterior (Banco Mundial, 2020).

Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe continúan una tendencia contractiva –en 2019 se redujeron 2,4%– (BID, 2020). Para las economías caribeñas dependientes del turismo, el cierre de fronteras y la prohibición para viajar condujeron a una caída dramática de sus exportaciones que también se verá reflejado en su PBI. En el resto de la región el comercio de bienes también ha sido afectado por la contracción de la demanda mundial y la baja de los precios. En el mes de marzo, por ejemplo, Argentina tuvo una reducción de un 15,9% de sus exportaciones. En particular las ventas a Brasil se redujeron 16%, en tanto que las exportaciones a China lo hicieron 17,4% y las destinadas a EEUU, 34% (INDEC, 2020). Brasil, asimismo, tuvo una reducción de 19% en las exportaciones del mismo mes, en relación a marzo del 2019.

Las perspectivas para lo que resta del 2020 no son alentadoras para la economía mundial ni para el comercio internacional. La magnitud de la crisis parece superar a la del año 2009 y a la de 1930. Y aún dentro de las proyecciones disponibles existe un elevado nivel de incertidumbre.

La OMC ha estimado caídas de entre 13% y 32% del comercio mundial en 2020 –proyección que incluye 20 puntos porcentuales de incertidumbre– (OMC, 2020). El Fondo Monetario Internacional, por su parte, estima una reducción del 11% del comercio de bienes y servicios. Las variaciones dependen en gran parte de la duración de la pandemia y de las políticas comerciales y económicas que los Estados apliquen. Mayores restricciones al comercio, y menor nivel de impulso a la economía, llevan a suponer escenarios más pesimistas.

En la región de América Latina, el BID ha estimado que el PBI regional se contraerá entre -1,8% y -5,5% en 2020. El comercio, por su parte, presentará una contracción de entre -12,9% y -31,3% según los escenarios planteados por la CEPAL. Resulta relevante considerar tanto la disminución de los precios de los productos exportables de la región –estimada en 8,8%– así como la contracción del volumen –de al menos 6%–, explicada principalmente por una agudización de la contracción de la demanda mundial. La dependencia de varios mercados a la demanda de China o de EEUU incrementa su vulnerabilidad en estos contextos.

Las políticas comerciales durante la pandemia

En última instancia, el impacto económico final de esta pandemia dependerá de la eficacia de las medidas tomadas a nivel nacional, regional y mundial

como respuesta a la crisis. Desde el plano económico nacional, los gobiernos del mundo han adoptado medidas en la esfera de la política comercial y de la política fiscal.

Con respecto a la primera, a medida que el COVID-19 avanzó sobre diversas regiones del mundo y ante el temor por el desabastecimiento interno de medicamentos, insumos médicos y sanitarios; e incluso de alimentos, numerosos gobiernos recurrieron a las restricciones a las exportaciones.

Este tipo de medida comercial generalmente es utilizada en contextos de aumento de los precios internacionales de un determinado bien, en pos de proteger los precios domésticos y, en última instancia, a los consumidores nacionales. Pero a partir de la declaración de pandemia, y ante el temor por la escasez de los recursos, dichas políticas comenzaron a ser implementadas, ya no por razones de precios, sino más bien por volúmenes de exportaciones.

Para el 21 de marzo, según lo notificado a la OMC, 54 gobiernos habían impuesto algún tipo de restricción a las exportaciones; cifra que fue progresivamente en aumento, generando una especie de espiral proteccionista (Baldwin & Evenett, 2020). A la fecha, más de 90 países cuentan con algún tipo de medida de dicha índole.

Durante el mes de abril la Organización Mundial de Aduanas publicó "una lista indicativa"²⁴ de suministros médicos esenciales utilizados durante la pandemia, cuya producción se encuentra altamente concentrada en manos de unas pocas naciones desarrolladas –Alemania (14%), EEUU (12%), Suiza (9%), Países Bajos (7%), Bélgica (7%), Irlanda (7%), China (5%), Francia (5%), Italia (4%) y Reino Unido (4%)–, de las cuales, nueve de las diez mantienen reglas de autorización de exportación o alguna otra barrera al comercio.

El coronavirus no entiende de fronteras y, en efecto, este tipo de políticas comerciales no hacen más que privar el acceso a las naciones importadoras –principalmente países en desarrollo– del "kit de supervivencia" necesario para mantener sus sistemas de salud en funcionamiento y garantizar protección y bienestar a su población.

En paralelo, los países comenzaron a liberalizar las importaciones, facilitando las compras externas de medicamentos y productos médicos. Las estadísticas oficiales de la OMC muestran que, antes del estallido de la crisis sanitaria, el arancel aplicado a dichos productos relacionados con el COVID-19 se situaba en promedio en el 4,8% (OMC, 2020). Actualmente, alrededor de 97 países han levantado las barreras arancelarias aplicadas con anterioridad²⁵. Aunque algunos países han removido incluso medidas no arancelarias vinculadas con la simplificación de los procedimientos de aduana y la agilización de los requisitos en materia de aprobación y licencias.

Con respecto a las medidas de política fiscal, para contrarrestar los efectos de la crisis en el plano económico y social, los países adoptaron una serie de

²⁴ Lista completa de suministros médicos esenciales durante la pandemia del COVID-19: <https://bit.ly/2M5NyNB>

²⁵ Para ver en detalle las medidas de restricción y facilitación de exportaciones e importaciones en tiempo real, dirigirse a: <https://macmap.org/covid19>

medidas de emergencia que ya ascendieron los US\$ 8 billones (FMI, 2020). Si bien la capacidad institucional y financiera de cada nación influye en el tamaño y el tipo de asistencia de emergencia otorgada, los paquetes de ayuda están dirigidos principalmente a 3 cuestiones: financiamiento a los servicios de salud y de emergencia; apoyo a los hogares para la adquisición de bienes y servicios básicos; y ayuda a las empresas para evitar el quiebre y proteger a los trabajadores de ser despedidos.

Además del accionar unilateral, desde el plano regional se buscaron generar algunas respuestas coordinadas. Durante el mes de abril, los distintos esquemas de integración latinoamericanos –como Mercosur, Alianza del Pacífico, el Sistema de Integración Centroamericana y la Comunidad Andina, entre otros– han concertado virtualmente aunar sus esfuerzos y contribuir a la salida de la crisis. En el caso del Mercosur si bien no se logró un accionar coordinado en materia de sanidad y medidas de contención –siendo muy distantes los modelos de Argentina y Brasil– sí se dio lugar al intercambio de información, a la vez que a la creación de fondos de emergencia en pos de mejorar las capacidades nacionales en la lucha contra la enfermedad²⁶, poniendo de manifiesto que estos esquemas exceden a la vinculación estrictamente comercial.

En lo que respecta al plano internacional, un grupo de siete países –Nueva Zelanda, Australia, Singapur, Canadá, Chile, Brunei y Myanmar– se comprometieron en una declaración de finales de marzo, a mantener abiertas las cadenas de suministros y remover cualquier barrera al comercio existente sobre bienes esenciales, específicamente suministros médicos. Unos días después, el Grupo de los 20 emitió una declaración ministerial en la misma dirección, prometiendo trabajar conjuntamente para garantizar el flujo de suministros y equipos médicos.

Adicionalmente, la creciente demanda y volatilidad en los precios de los alimentos, el aumento del desempleo y la pobreza, y el miedo a que el proteccionismo se extienda a otros sectores e instrumentos políticos; ha puesto en marcha esfuerzos conjuntos para contrarrestar los efectos de la pandemia en lo relativo a la provisión de productos agrícolas y alimentos. En este sentido, el 21 de abril, los Ministros de Agricultura del G-20, en reunión extraordinaria, han emitido una declaración con el compromiso principal de preservar la seguridad alimentaria y la nutrición, asegurar el normal flujo de alimentos y productos agrícolas, proteger a los trabajadores del sector y, en caso de necesidad, adoptar medidas comerciales de emergencia que sean transparentes, proporcionales y temporales (G-20, 2020). Para el 22 de abril, en el marco de la OMC, alrededor de 50 miembros (incluidos China y EEUU), hicieron declaraciones similares, en pos de mantener el comercio en dicho sector abierto y predecible (WT/GC/208).

²⁶ El Mercosur aprobó un fondo de emergencia de US\$ 16 millones para el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”, financiado a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM).

Perspectivas para las negociaciones comerciales internacionales y la gobernanza global

La pandemia también ha generado un freno sobre las dinámicas de las negociaciones comerciales internacionales. Durante los meses de febrero, marzo y abril, la mayor parte de las negociaciones comerciales internacionales que venían en curso –como la del RCEP en etapa final en la región asiática– o que habían sido recientemente anunciadas –como el diálogo exploratorio entre EEUU y Kenia– entraron en un *impasse*, y solo se abordaron cuestiones técnicas vía videollamadas. La OMC suspendió sus actividades –e incluso la Conferencia Ministerial de Nur-Sultán–. Con las burocracias dedicadas a los temas urgentes la presión por nuevos acuerdos comerciales pareció relajarse, sin que ello implicase estar completamente ausente –como lo muestra el caso de las negociaciones México-Unión Europea, concluidas el 28 de abril de 2020–.

Como mencionamos arriba, la gobernanza del comercio internacional pre-pandemia, ya estaba debilitada. El multilateralismo como foro para las negociaciones comerciales registraba ya al menos una década de disfuncionalidad, a lo que se habían sumado limitaciones a la administración de comercio en el marco de la guerra comercial y del “nuevo proteccionismo”, y el bloqueo en el órgano de apelaciones del mecanismo de solución de controversias. No obstante, la dinámica prevaleciente seguía siendo la cooperativa; aunque regional (Zelicovich, 2018). Como sostiene Steinberg (2009), los países en materia de comercio están “condenados a cooperar”, y los acuerdos comerciales –con sus distintas variantes– siguen siendo el instrumento central para ello.

Así la primera observación es que la pandemia no hará desaparecer las negociaciones comerciales. Si se toman en consideración los anuncios de reactivación de diálogos diplomáticos vinculados al libre comercio de mayo 2020, el mundo post-COVID-19 en materia de agenda de negociaciones comerciales internacionales se parece mucho al anterior. En sí la agenda aún no ha presentado cambios. No obstante, las dinámicas relativas a las políticas comerciales mencionadas más arriba sí permiten alertar sobre una mayor saliencia de las medidas de restricción a las exportaciones (especialmente en insumos médicos o en las cadenas alimentarias); sobre la tensión entre facilitación del comercio y –nuevos– controles fitosanitarios; sobre la implementación de –nuevos– subsidios y medidas equivalentes; y sobre el creciente uso de plataformas digitales, lo que genera mayores incentivos a la negociación de comercio electrónico. En un segundo plano, asoman desafíos también en materia de propiedad intelectual y el desarrollo de una vacuna para el COVID (Velásquez, 2020), tema que ha sido relacionado al comercio a través del ADPIC.

Estos nuevos y reeditados desafíos para la gobernanza del comercio mundial demandan una respuesta global, pero sin embargo parecen encontrar mayor eco en el ámbito regional que multilateral. Y en esto, las perspectivas también se parecen bastante al mundo pre pandemia. Con la OMC limitada en sus capacidades y presa de las tensiones que acompañan el reacomodamiento del orden internacional, los acuerdos regionales o preferenciales vuelven a tener centralidad como modo de resolver las tensiones y fricciones del comercio internacional.

La pandemia ha puesto de manifiesto la debilidad de las instituciones existentes, y la dificultad para canalizar la cooperación a través de las mismas –incluso en materia de comercio internacional–. Repensar la gobernanza del comercio internacional es uno de los principales desafíos que plantea el COVID-19.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). *South Asia Economic Focus, Spring 2020: The Cursed Blessing of Public Banks*. Washington, DC: The World Bank.
- Baldwin, R, y Evenett, S. J. (2020). *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. Londres: CEPR Press.
- Baldwin, R. y Weder di Mauro, B (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. Londres: CEPR Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). "Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe", newsletter n° 3, 27 de abril 2020. Conexión INTAL.
- CEPAL (2020). "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19 n°2, 21 de abril 2020. ONU-CEPAL.
- Comisión Europea (2020a). "Latest Eurostat data on international trade". 63/2020 *News Release Euroindicators*, 20 de abril 2020. Disponible en:
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151969.pdf
- Comisión Europea (2020b). "The impact of the Covid-19 pandemic on global and EU trade", Chief Economist Team, DG Trade, 17 de abril 2020. Disponible en:
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/april/tradoc_158713.pdf
- Evenett, S., y Fritz, J. (2019). *Going it Alone? Trade policy after three years of populism*. . Londrés: CEPR Press; Max Schmidheny Foundation; Global Trade Alert.
- Fondo Monetario Internacional (2020). Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Grupo de los 20 (2020). "Ministerial Statement on COVID-19". G20 Extraordinary Agriculture Ministers Meeting, 21 de abril 2020. Disponible en:
https://g20.org/en/media/Documents/G20_Agriculture%20Ministers%20Meeting_Statement_EN.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). "Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de marzo de 2020", Informe técnico vol. 4 n° 71, abril de 2020. Disponible en:
https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ica_04_2023C143A444.pdf
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (2020). *Monthly Advance Economic Indicators, CB20-65 Report*, 28 de abril 2020. Disponible en:
https://www.census.gov/econ/indicators/advance_report.pdf
- Organización Mundial de Comercio (2020). "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy". 855 *Press Release*. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

- Organización Mundial de Comercio (2020). "Trade in medical goods in the context of tackling COVID-19". *WTO Reports*, 3 de abril 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf
- Steinberg, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista Española de Ciencia Política* (18), 149-176.
- Velásquez, G. (2020). Repensando la I+D para productos farmacéuticos después del choque de la Coronavirus COVID-19. *South Centre. Informe sobre políticas* n° 75. Disponible en: <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/PB-75-Espagnol.pdf>
- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 692-717.