

Perspectivas de la economía mundial 2005

Descripción general

La proliferación de acuerdos regionales de comercio (ARC) está alterando las bases del panorama del comercio mundial. La cantidad de acuerdos actualmente vigentes supera los 200 y ha aumentando en seis veces sólo en los últimos veinte años. Hoy, más de la tercera parte del comercio global se lleva a cabo entre países que tienen alguna forma de acuerdo regional recíproco¹ y los países protagónicos del fenómeno son la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (figura 1).

Este informe aborda dos preguntas:

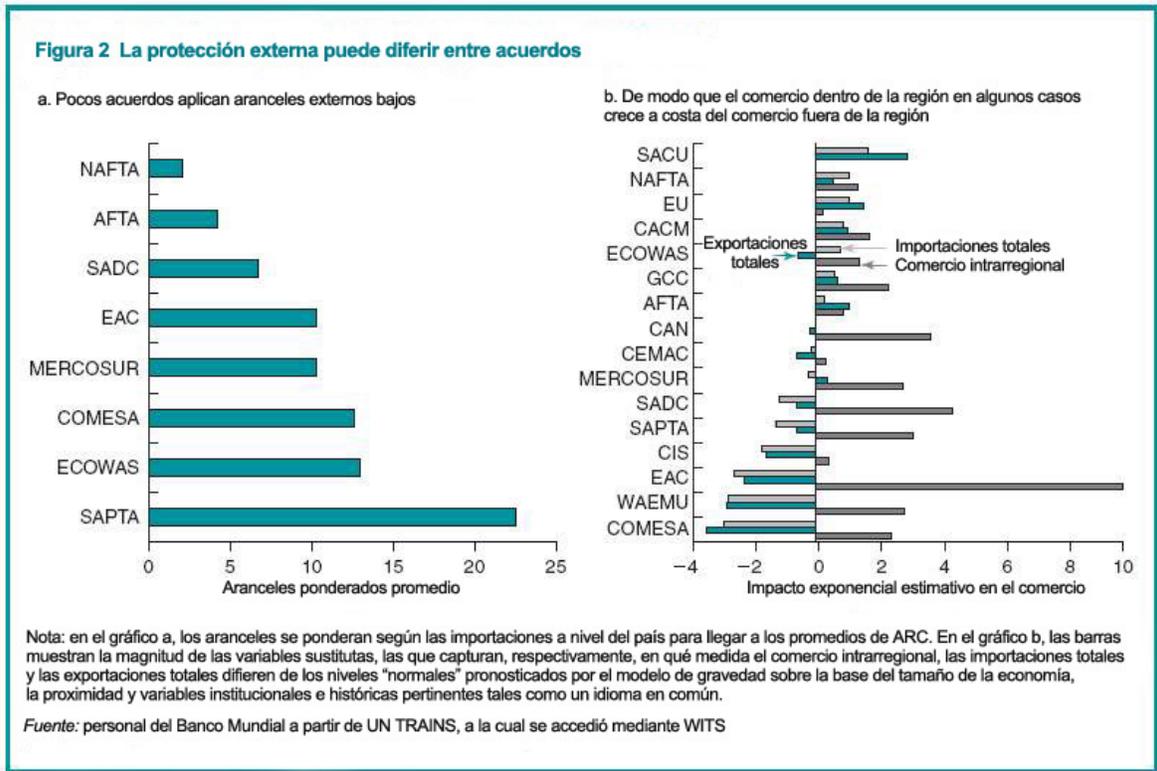
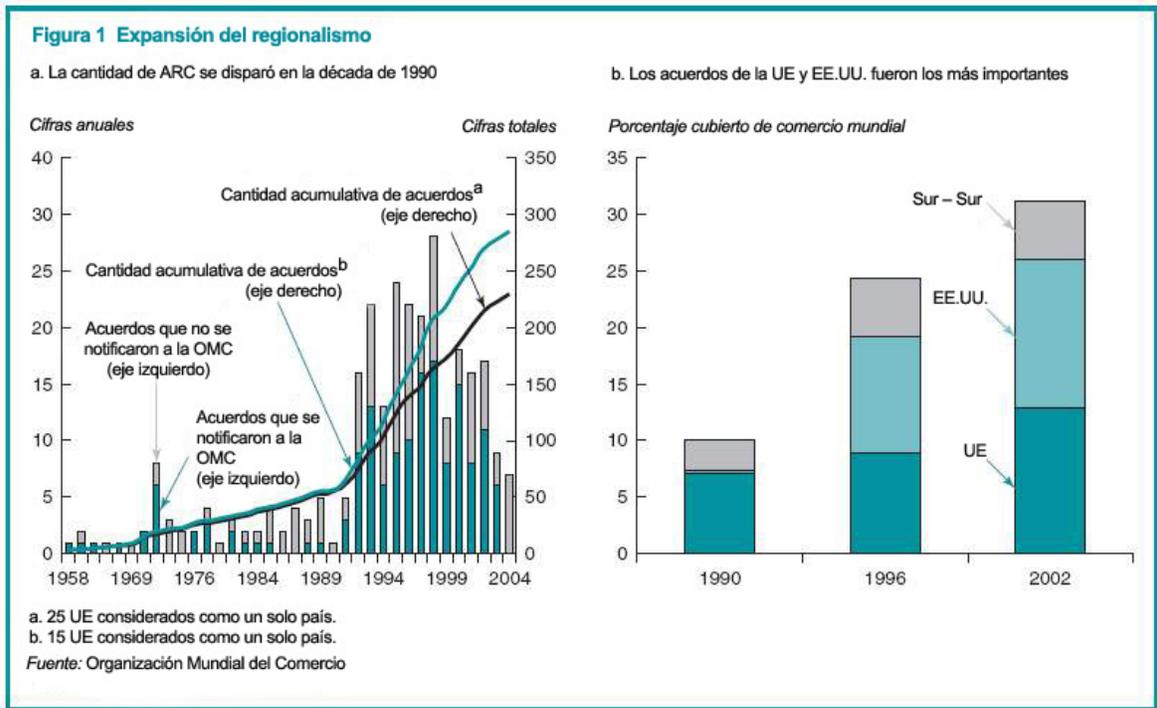
- ¿Cuáles son las características de los acuerdos que promueven u obstaculizan el desarrollo de los países que participan de ellos?
- ¿La proliferación de acuerdos representa algún riesgo para el sistema comercial multilateral, y si así fuera, de qué modo se pueden manejar esos riesgos?

Identificar lo que sí funciona: regionalismo abierto

Los acuerdos regionales de comercio suelen ser uno de los componentes de una estrategia política más amplia destinada a fortalecer las relaciones económicas con los países vecinos². De este modo, pueden generar oportunidades para expandir el comercio a través de la acción conjunta que busque superar tanto las barreras normativas como las comerciales. En el nivel básico, suele resultar más fácil motivar la reducción recíproca de las barreras fronterizas cuando hay menos participantes y las autoridades responsables tienen mayor control de los resultados. Además, este tipo de acuerdo posee la flexibilidad de aspirar a políticas de expansión

comercial que no han sido bien abordadas en el marco de las reglas comerciales multilaterales. Por ende, los tratados comerciales van más allá del solo hecho de reducir los aranceles e incluyen medidas que apuntan a reducir los impedimentos al comercio que se asocian con estándares, aduanas y cruces fronterizos y regulaciones en los servicios, además de involucrar reglas más amplias que mejoren el clima general para la inversión. Finalmente, estos acuerdos representan piedras angulares de estrategias económicas y políticas de mayor envergadura que intentan aumentar la cooperación regional. Por otra parte, estos tratados pueden servir para motivar y aplicar reformas más amplias en las políticas nacionales, así como para contribuir a la creación de un entorno político más favorable para la estabilidad, la inversión y el crecimiento.

No todos los acuerdos logran generar nuevas posibilidades de comercio e inversión ya que aquellos que involucran altas protecciones fronterizas externas son especialmente susceptibles a los efectos adversos de la desviación comercial (figura 2). De hecho, un análisis estadístico basado en conclusiones de varios estudios econométricos sugiere que muchos tratados representan para la economía más pérdidas comerciales que ganancias, debido a que discriminan a los proveedores eficientes y de bajo costo que se encuentran en países no miembros. Sin duda, este hallazgo no considera las ganancias dinámicas potenciales, los efectos positivos que se asocian a la liberalización de los servicios ni los beneficios que surgen tras la adopción de nuevos reglamentos, pero sí subraya la idea de que los acuerdos regionales representan riesgos que merecen un análisis profundo por parte de los posibles participantes.

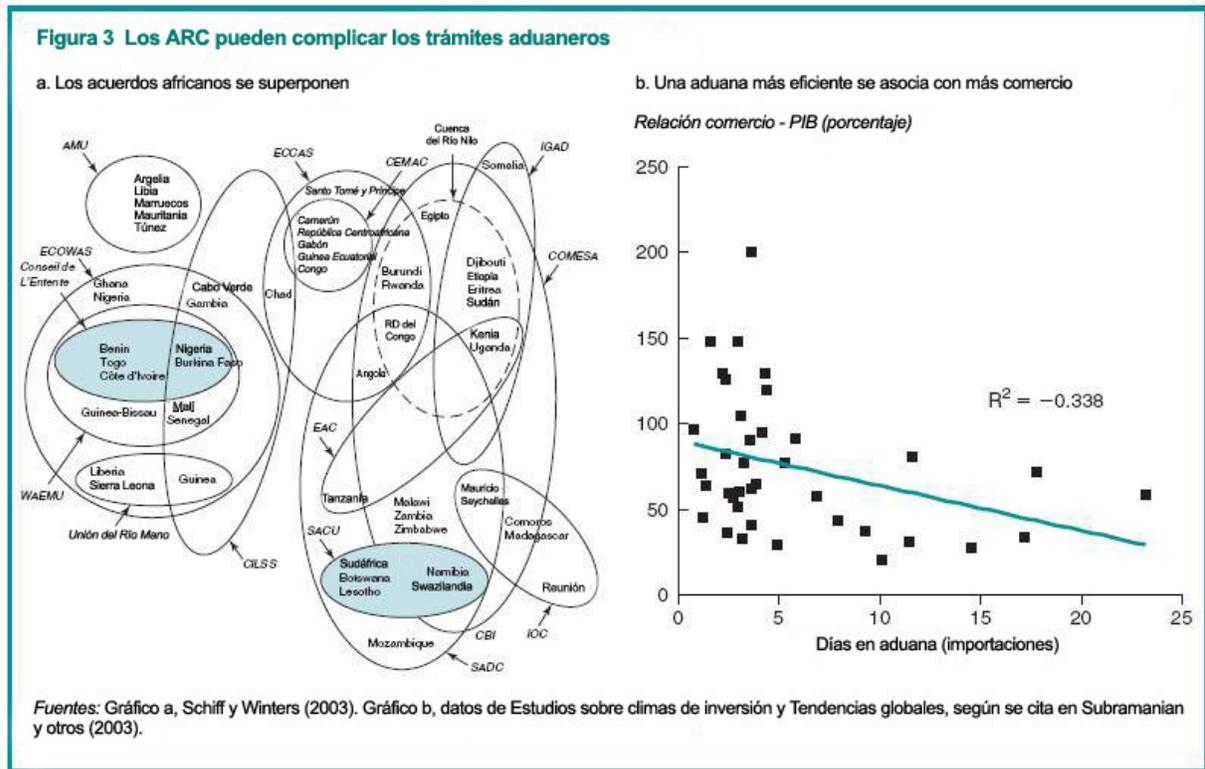


Con la proliferación de los acuerdos, un solo país suele convertirse en miembro de varios tratados diferentes. Por ejemplo, el país africano

promedio pertenece a cuatro acuerdos distintos y el país latinoamericano promedio, a siete, lo que crea un revoltijo de acuerdos que se superponen

(figura 3). Cada acuerdo tiene distintas reglas de origen, aranceles distintos y plazos de implementación y, en conjunto, complican la administración aduanera. Así, los agentes aduaneros señalan que tardan más en tramitar

aquellos productos cubiertos por acuerdos preferenciales y trámites más prolongados elevan el costo del comercio. En general, mientras mayor sea el retraso en las aduanas, menor será el papel del comercio en el PIB.



Entonces, ¿cuáles son las características que originan una expansión del comercio y del desarrollo? Un requisito para el éxito de cualquier política comercial es que vaya integrada en un sólido marco normativo nacional, ya que sin un clima nacional favorable para las inversiones, es casi imposible que los empresarios aprovechen nuevas oportunidades, sean estas originadas por el acceso al mercado a través de un acuerdo comercial, de un acuerdo multilateral u otras fuentes. En este sentido, aspectos fundamentales son la estabilidad macroeconómica, los derechos de propiedad básicos y reglamentos adecuados para la infraestructura. Es más, los acuerdos comerciales pueden reforzar los elementos positivos del programa de reforma nacional siempre y cuando vinculen la política al propio acuerdo. Sin embargo, un acuerdo comercial no puede reemplazar a políticas nacionales sólidas.

Atendidos los requisitos, los acuerdos regionales de comercio que tienen mayores posibilidades de aumentar los ingresos a nivel nacional y en el tiempo son aquellos diseñados con:

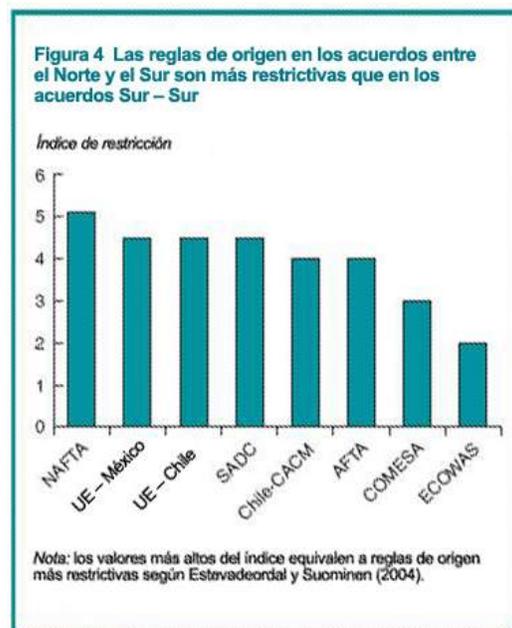
- Bajos aranceles externos del tipo nación más favorecida,
- Pocas excepciones sectoriales y en materia de productos,
- Pruebas no restrictivas de reglas de origen que fomenten la creación de un marco común a muchos acuerdos,
- Medidas que faciliten el comercio,
- Grandes mercados *ex post*
- Medidas que promuevan la nueva competencia transfronteriza, en especial en cuanto a servicios, y
- Reglas que rijan la inversión y la propiedad intelectual y que sean adecuadas al contexto del desarrollo.

Los elementos que reducen los riesgos de desviación comercial son los aranceles externos bajos y una amplia cobertura, mientras que las reglas de origen no restrictivas permiten el aumento del comercio. Por otra parte, la práctica de excluir muchos productos agrícolas es habitual, lo que puede limitar los beneficios del desarrollo. Aunque útiles en sí mismas, las medidas para facilitar el comercio reciben más atención por parte de las autoridades responsables si van incluidas dentro de un acuerdo regional de comercio; además, suelen tener efectos positivos en cuanto a crear oportunidades comerciales para todos los participantes.

Los acuerdos que cuentan con un buen diseño poseen un valor limitado si no se implementan y muchos de estos tratados tienen más vida en el papel que en la realidad. Por ejemplo, ese es el caso de los acuerdos entre Sur y Sur, los cuales cuentan con mecanismos de monitoreo inadecuados y no reciben atención política de alto nivel constante, la cual es necesaria para producir mejoras institucionales en, por ejemplo, la adherencia a los programas de reducción arancelaria, las aduanas y los cruces fronterizos.

Frente a estas referencias de éxito, es difícil entregar puntajes universalmente altos que sirvan para cualquier categoría de acuerdo. En general, los resultados de los acuerdos Norte – Sur son mejores en cuanto a implementación que aquellos Sur – Sur. Debido a que los primeros pueden integrar economías con distintas capacidades tecnológicas y otras proporciones de factores diferentes, y debido a que generalmente originan mercados de mayor envergadura tras el acuerdo, las ganancias potenciales suelen ser mayores. Sin embargo, estos beneficios pueden verse minados debido a la fijación de reglas de origen más estrictas, una mayor restricción de exclusiones para sectores en particular (tales como la agricultura) y una preocupación por las reglas que no se ajustan a las prioridades del desarrollo (figura 4). Los acuerdos entre el Norte y el Sur, en especial aquellos celebrados con Estados Unidos, han tenido mayor eficacia en cuanto al bloqueo de la liberalización de nuevos servicios, han exigido derechos de propiedad intelectual más allá de las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y han ampliado el ámbito de protecciones de las inversiones; sin embargo,

contienen pocas disposiciones respecto de la liberalización del movimiento temporal de la mano de obra.



Algunos acuerdos entre Sur – Sur logran enfocarse mejor en el comercio de mercancía, minimizar las exclusiones, adoptar reglas de origen menos restrictivas y reducir los costos en las fronteras. Por ejemplo, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común de África del Este y Sur (COMESA) en parte han logrado reducir dichos costos, pero en general, los acuerdos entre el Sur y el Sur no han respetado los programas de implementación y tienen problemas debido al reducido tamaño del mercado y la similitud de sus economías; y al igual que los acuerdos entre el Norte y el Sur, raras veces enfrentan el tema del movimiento temporal de la mano de obra.

Consecuencias para el sistema multilateral

Las consecuencias de los acuerdos regionales de comercio para el desarrollo no se limitan a los efectos que tienen en sus miembros; también tienen efectos acumulativos en el sistema multilateral. Por un lado, estos acuerdos representan un paso adelante hacia una mayor apertura del sistema en su conjunto, puesto que

promueven más intercambio y generan interés en la apertura entre nuevos actores a nivel nacional. Además, algunas políticas comerciales regionales en realidad no son discriminatoras, como el caso de las medidas destinadas a mejorar el servicio aduanero, acelerar las transacciones en los puertos o cruces fronterizos o, en ocasiones, abrir los mercados de servicios. Todas estas medidas pueden complementar las políticas unilaterales y multilaterales. Sin embargo, este punto de vista no considera los efectos que pueden tener los acuerdos regionales en los países excluidos.

La preferencia por algunos países significa discriminación contra otros. De hecho, la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), originado tras la lamentable experiencia de discriminación que se produjo en los años previos a la guerra, se basó en el principio de la no discriminación.

En la actualidad, las consecuencias adversas para los países excluidos son mucho menos graves que en los inicios del GATT, debido a que los aranceles y otras barreras han disminuido drásticamente, lo que reduce los efectos excluyentes de los acuerdos regionales. La excepción, no menos importante, es la agricultura. Otro factor que contribuye a esta reducción de los efectos es que muchos países excluidos de los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea disfrutaban de algún grado de acceso preferencial a través de planes de preferencia voluntarios, como es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP), la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades de Estados Unidos (AGOA) y el programa de la Unión Europea Todo menos Armamento (EBA). Sin duda, estos programas no ofrecen la certidumbre respecto del acceso al mercado que proporcionan los acuerdos MFN y ARC, debido a que las preferencias son voluntarias y están sujetas a la voluntad política, pero sí logran mitigar los efectos de las exclusiones en el caso de países seleccionados de muy bajo ingreso. Finalmente, algunos países en desarrollo periféricos (en la analogía del núcleo y la periferia) firman tratados bilaterales entre sí y con otros países que actúan como núcleo.

Ciertos países quedan inevitablemente fuera de los acuerdos comerciales, ya sea por falta de afinidad política, incapacidad de cubrir los costos de muchas negociaciones separadas o

menor apertura en su vecindario. Naciones tan diversas como Bolivia, la India, Mongolia, Pakistán y Sri Lanka no disfrutaban del mismo nivel de acceso a Estados Unidos o la Unión Europea que Chile, Jordania o México, y ven disminuidas sus oportunidades comerciales cuando se firman acuerdos bilaterales.

Los acuerdos regionales de comercio también pueden socavar los incentivos disponibles en los gobiernos para exigir la liberalización multilateral, un proceso que mejoraría las reglas comerciales de todo el mundo. Este estudio encuentra poca información que demuestre que los actores más importantes en las negociaciones actuales de la OMC hayan modificado sus posiciones negociadoras o se hayan retirado del proceso multilateral, aun cuando se aprovechen de los tratados comerciales a nivel regional. Sin embargo, a medida que las conversaciones se tornan más difíciles en términos políticos, el riesgo de que abandonen el carácter multilateral en favor de “satisfacer el regionalismo” se hace más evidente que nunca. Una consecuencia de la expansión de los acuerdos regionales es que muchos de los países en desarrollo más pobres hayan desviado su escaso poder negociador hacia negociaciones regionales, a expensas de una participación más activa en las conversaciones de Doha. Un país en desarrollo promedio pertenece a cinco acuerdos regionales de comercio diferentes y siempre está negociando otros. En el futuro, ¿será posible que los países que ahora disfrutaban de preferencias luchan contra la liberalización multilateral o inclusive se opongan a una mayor liberalización regional, a fin de mantener el acceso privilegiado que tienen al mercado? Algunos pequeños países en desarrollo tienen la probabilidad cierta de perder ventajas en los mercados preferenciales y pueden llegar a anular un acuerdo si no se abordan sus inquietudes, legítimas por cierto.

La importancia de Doha para el regionalismo abierto

La solución en materia de políticas a esta doble preocupación (la necesidad de diseñar acuerdos regionales que generen comercio y acuerdos regionales que tengan la menor cantidad posible de efectos excluyentes) surge en

forma de bajos aranceles para las naciones más favorecidas y otras barreras fronterizas. Con la mitigación de la desviación comercial, un acuerdo que reduce la protección fronteriza en el mundo promueve el regionalismo abierto y al mismo tiempo, disminuye los efectos excluyentes de las preferencias discriminatorias que se encuentran incorporadas en los acuerdos regionales. Lo primero que debe hacer la comunidad internacional es acelerar el avance del Programa de Doha y llenar los vacíos del acuerdo marco firmado en agosto de 2004 con una reducción de la protección, en especial para los productos que se originan en los países pobres del mundo.

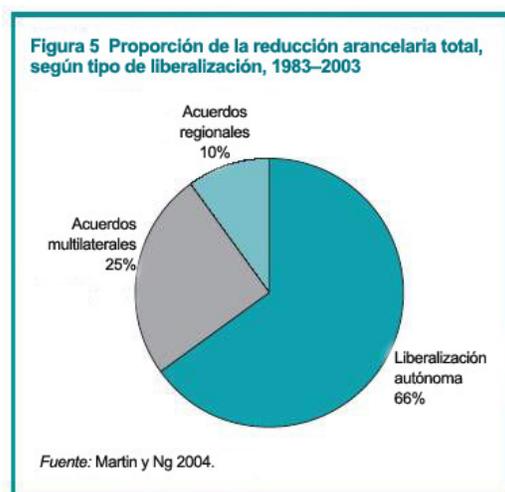
Para los países en desarrollo, cabe una estrategia de tres aristas

Los países en desarrollo que desean incluir el comercio en su estrategia de desarrollo deben considerar la integración regional como uno de los elementos de una estrategia de tres aristas, la cual incluye la liberalización unilateral, la liberalización multilateral y la liberalización regional.

A lo largo de la historia, la *liberalización unilateral*, que suele relacionarse con un programa más amplio de reformas nacionales, ha sido responsable de la mayor parte de las reducciones en la protección fronteriza. Las reformas comerciales más integrales entre países grandes (Argentina, Brasil y China a principios de los noventa y, más recientemente, la India) fueron en su mayoría reformas unilaterales cuyo objetivo fue aumentar la productividad de la economía nacional, aunque también se observó el mismo proceso en muchos países pequeños. De hecho, de los 21 puntos porcentuales de reducción de los aranceles ponderados promedio de todos los países en desarrollo entre 1983 y 2003, las reformas unilaterales representan aproximadamente dos tercios. Las reducciones arancelarias asociadas con los compromisos multilaterales en la Ronda de Uruguay representan alrededor del 25% y la proliferación de acuerdos regionales, cerca de un 10% de esta reducción (ver figura 5).

La liberalización autónoma promueve la competitividad global a través de la reducción de los costos de los insumos, el aumento de la

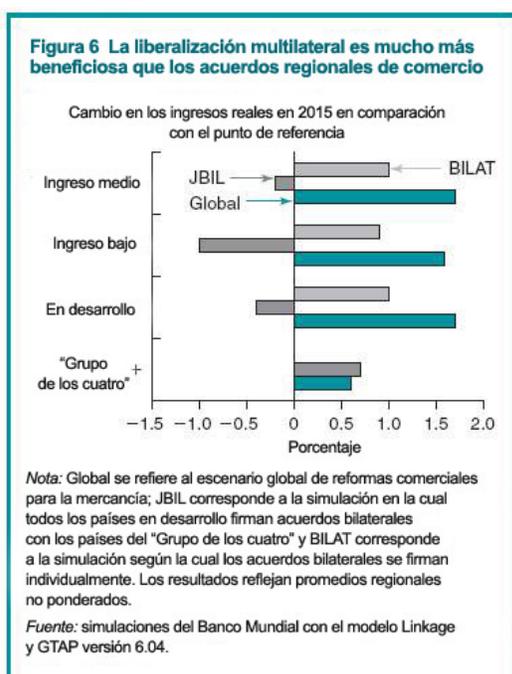
competencia a partir de las importaciones para activar el crecimiento de la productividad y la integración de la economía nacional en la economía global. La reforma comercial autónoma es, irónicamente, más importante que nunca en la presencia de los acuerdos regionales de comercio, ya que las bajas barreras fronterizas reducen los riesgos de desviación del comercio y las inversiones. El bajo nivel de las barreras externas promueve el comercio en mercados mundiales, lo que tiene una gran correlación con aumentos en el comercio intrarregional, sin importar si existe o no un acuerdo regional de comercio.



La *liberalización multilateral* traslada el objetivo de las reformas nacionales hacia un aumento del acceso al mercado en todo el mundo. Los países en desarrollo en conjunto tienen más posibilidades de ganar mucho más en el escenario de la OMC que en cualquier otro mercado regional más pequeño. Además, este foro multilateral es el único lugar donde, gracias a un trabajo conjunto, los países en desarrollo pueden exigir la apertura de los mercados agrícolas y aspirar a cierto control de la protección contingente y de los subsidios agrícolas que distorsionan el mercado.

Algunos señalan que los acuerdos regionales de comercio pueden ser una alternativa a la liberalización multilateral, pero no lo son. Las ganancias que obtienen todos los países en desarrollo a partir de estos acuerdos, aun en la más generosa de las suposiciones, suelen ser sólo una fracción de las ganancias que se

obtienen de una liberalización multilateral completa. Si uno de los países asociados es una economía con un mercado grande y de ingresos altos y la mayoría de los demás países se ven excluidos del acceso preferencial, sin duda los países que firmen el primer tratado comercial podrán beneficiarse individual y sustancialmente, pero esos beneficios se agotan a medida que aparecen nuevos países que firman nuevos acuerdos. De hecho, las circunstancias de este estudio muestran que todos los países en desarrollo podrían resultar perdedores si firman acuerdos preferenciales con el llamado “Grupo de los cuatro” (Canadá, la Unión Europea, Japón y Estados Unidos) (figura 6). Por lo tanto, los países en desarrollo tienen un poderoso interés colectivo en lograr un Programa de Doha efectivo, aun cuando hagan lo imposible por conseguir acceso de mercado preferencial al “Grupo de los cuatro”.



El tercer componente de la estrategia normativa comercial es formular políticas sobre un *regionalismo abierto*. Aunque es tan apetecida como la liberalización multilateral, es probable que la Ronda de Doha sólo lleve a cabo parte de su desarrollo potencial. Para algunos tipos de políticas, las acciones regionales colectivas podrían ser la primera y mejor forma de actuar y originar así beneficios no discriminatorios efectivos³. Por ejemplo, los acuerdos regionales

de comercio pueden reducir las tensiones políticas a nivel regional, aprovechar las economías de escala en la entrega de infraestructura y originar programas conjuntos que mejoren los cruces fronterizos o motiven la liberalización de los servicios. Sin embargo, los países deberían mantenerse alertas. Las lecciones de este estudio (y de otros anteriores) señalan que, tanto con las políticas unilaterales como con las multilaterales, el diseño e implementación determinan los efectos finales. Es importante utilizar las políticas comerciales para ejecutar reformas nacionales que promuevan el crecimiento. En el caso de los acuerdos Sur – Sur, es fundamental que el objetivo sea algún tipo de combinación de liberalización comercial total detrás de la baja protección fronteriza externa, mayor desregulación y competencia en cuanto a servicios y medidas proactivas que faciliten el comercio y que en conjunto afecten de manera positiva tanto el comercio intrarregional como el extrarregional.

Países de ingreso alto y desarrollo

A fin de materializar sus amplios objetivos de desarrollo, los países de ingreso alto deben intensificar sus esfuerzos destinados a cumplir con la promesa de desarrollo del Programa de Doha, lo cual tiene el potencial de abrir el intercambio, en especial en la agricultura, de una manera que beneficiaría a los grupos de ingreso bajo a nivel mundial. Debido a que los países de ingreso alto son los principales actores del sistema, tienen especial interés, y responsabilidad, en cuanto a aplicar reformas multilaterales efectivas que controlen los aspectos discrecionales de los acuerdos regionales.

El hecho de permitir que los países en desarrollo concentren sus escasos recursos de negociación en el temario multilateral puede exigir que los países de ingreso alto deban desacelerar los esfuerzos que destinan a ampliar los acuerdos regionales. Sin importar el ritmo con que se firmen nuevos acuerdos, los países de ingreso alto podrían considerar las siguientes reglas empíricas en el momento de diseñar acuerdos para promover el desarrollo. En primer lugar, reducir las exclusiones extensivas para la agricultura trasladaría las ganancias de ingresos a las zonas rurales de los miembros en desarrollo. En

segundo lugar, la adopción de reglas de origen más comunes y no restrictivas en los acuerdos reduciría las barreras administrativas que suelen minar los acuerdos y aumentar la carga impuesta a la administración aduanera. En tercer lugar, si se trabaja con los posibles asociados para asegurar que las nuevas regulaciones respecto de la inversión y la propiedad intelectual sean adecuadas al nivel de desarrollo, se reducirían los riesgos de que surjan costos indebidos por concepto de aplicación y cumplimiento. Para terminar, si se ofrece asistencia técnica relativa al comercio, no sólo en la fase de implementación sino también en la fase de negociación, se podría promover una mayor liberalización de los servicios y aranceles más bajos del tipo naciones más favorecidas.

Cómo actuar de manera mancomunada para anular los efectos de la discriminación

A fin de minimizar los efectos discriminatorios de los acuerdos regionales de comercio a nivel multilateral, todos los países deben asumir una mayor responsabilidad a fin de mantener el sistema multilateral. La comunidad internacional, mediante la OMC, debería revisar el Artículo V de sus estatutos. Si las disciplinas establecidas no se pueden aplicar en un plazo breve por razones políticas colectivas, entonces debería ser prioritario aumentar la transparencia y la información. En el presente, la OMC recopila muy poca información con el fin de actualizar disposiciones específicas, su implementación y las consecuencias comerciales e incluso, no aprovecha las gestiones de supervisión pública que se llevan a cabo en regiones específicas, lo cual podría complementar sus esfuerzos de recopilación de datos.

La recopilación y publicación de información específica sobre los acuerdos regionales de comercio permiten a los miembros excluidos poner en duda estos acuerdos ante la propia opinión pública. Incluso para cumplir con el objetivo más humilde relativo a la transparencia será necesario crear un nuevo consenso y ofrecer más recursos al personal de la OMC.

Sin embargo, los miembros de la OMC deberían considerar las reglas vigentes para garantizar que los acuerdos regionales tengan resultados sistémicos y un desarrollo positivo, lo que podría incluir (tras un pequeño ajuste en la actual práctica) la creación de indicadores cuantitativos que definan “todo el comercio de manera sustancial”. En ellos, sería conveniente incluir esfuerzos destinados a simplificar y armonizar las reglas de origen que se aplican tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Estos temas se encuentran en el Programa de Doha, listos para trabajar en ellos.

Organización de este estudio

Como es habitual, el capítulo 1 de este estudio presenta la visión del Banco Mundial respecto de la economía global. La sección a corto plazo analiza las fuerzas principales que dan forma al panorama global y las implicancias para los países en desarrollo, mientras que el análisis a largo plazo se focaliza en los cambios estructurales de la economía global que afectan las tasas de pobreza y las perspectivas de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una nueva característica del informe de este año es la incorporación de un artículo en línea (ver www.worldbank.org/prospects), donde el lector puede encontrar información adicional sobre las tendencias regionales y los precios de los productos básicos, además de herramientas que sirven para diseñar diversas circunstancias según las especificaciones que se definan.

El capítulo 2 presenta los temas relacionados con los acuerdos regionales de comercio y ofrece una visión general de las tendencias del intercambio comercial a nivel regional. Los capítulos posteriores pasan revista al contenido y las consecuencias de los acuerdos regionales en cuanto a la generación de intercambio comercial (capítulo 3), la facilitación del comercio (capítulo 4) y servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual y movilidad laboral (capítulo 5). El capítulo 6 regresa al tema de cómo hacer que los acuerdos regionales sean más compatibles con un sistema multilateral no discriminatorio.

Notas

1. Negociados a modo de tratados bilaterales o multinacionales, los acuerdos regionales de comercio otorgan a sus miembros un acceso preferencial asegurado al mercado, generalmente con aranceles cero para los productos idóneos. Después de la convención de la OMC, el término “acuerdo regional de comercio” incluye el libre comercio bilateral recíproco o acuerdos multinacionales o de zonas aduaneras (plurilaterales), que se diferencian de los acuerdos voluntarios no recíprocos, como es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP). Además, para fines estadísticos, el análisis comercial cuantitativo excluye el comercio interno de la Unión Europea, a menos que se indique lo contrario. En este estudio, la Unión Europea se compone de los 15 países que pertenecían a la unión antes de su ampliación en 2004.
2. Ver Devlin y Estevadeordal (2004) y Schiff y Winters (2003), entre otros.
3. Ver Robert Lawrence (1997), quien desarrolla la idea de subsidiaridad aplicada a los acuerdos regionales.
4. Ver Schiff y Winters (2003).

Referencias

- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal. 2004. Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach. En *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, eds. A. Estevadeordal, Brian Frantz y Tam Robert Nguyen. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Lawrence, Robert. 1997. Preferential Trading Arrangements: The Traditional and the New. En *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*, eds. A. Galal y B. Hoekman. London: Center for Economic Policy Research/Egyptian Center for Economic Studies.
- Martin, W., y F. Ng. 2004. Sources of Tariff Reductions. Documento de información básica.
- Schiff, Maurice y L. Alan Winters. 2003. *Regional Integration and Development*. Washington, DC: Banco Mundial.