

## E COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En la presente sección se analizan algunos aspectos de las dimensiones internacionales de la coherencia de las políticas. La cuestión fundamental que se examina es hasta qué punto requieren cooperación internacional las políticas coherentes a nivel nacional. Este examen no queda circunscrito a las esferas de política abordadas en el resto del estudio, sino que consiste en una exploración más general de la función de la cooperación internacional de apoyo a la formulación de políticas coherentes, incluso en el campo de la política comercial. Al determinar lo que parecen ser los principales factores que explican cómo contribuye la cooperación internacional a la formulación de políticas adecuadas a nivel nacional, se pondrá también de manifiesto que a veces los esfuerzos por fomentar la cooperación internacional pueden tener consecuencias negativas. En otras palabras, una cooperación internacional efectiva depende de consideraciones tales como qué tratan de coordinar los gobiernos, el grado de cooperación deseado, la disposición de las partes afectadas a configurar las políticas nacionales en torno a un enfoque internacional común, y los costos de la conclusión y el mantenimiento de acuerdos de cooperación en relación con los beneficios generados.

Otra importante consideración -que no se aborda en este estudio- es la manera en que diferentes organismos internacionales cooperan entre sí y si son suficientemente coherentes para satisfacer las necesidades de los gobiernos a los que están destinados sus servicios. La incoherencia de las instituciones y las políticas a nivel internacional debilitará la contribución de los gobiernos y podrá incluso socavar el fundamento mismo de la cooperación internacional.

Como se ha indicado en la introducción de la sección II del presente informe, la coherencia es un término complicado y multifacético utilizado -y podría decirse que mal utilizado- en una serie de contextos. Ese examen no se repetirá aquí. Ahora bien, a efectos de la presente sección la coherencia no depende simplemente de que políticas que puedan estar en conflicto entre sí o anularse unas a otras se armonicen adecuadamente para lograr objetivos establecidos: se trata también de determinar cómo la cooperación internacional fomenta la eficiencia y el bienestar nacional permitiendo a los gobiernos lograr objetivos de política que de otra manera podrían escapárseles. El concepto de cooperación internacional, por su parte, es también un término abierto a diferentes interpretaciones. La cooperación puede ser más o menos explícita y más o menos vinculante, cuestión que estudiaremos más a fondo a continuación.

En la primera subsección se examinan las circunstancias en que una u otra forma de cooperación internacional puede facilitar la consecución de objetivos nacionales, en el sentido de lograr resultados eficientes que eleven al máximo el bienestar de un país. Si existen razones que justifiquen esa cooperación, la cuestión que lógicamente se plantea a continuación es la forma que debe revestir la cooperación, lo que se examina en la siguiente subsección. Por último, la sección II.E se completa con un breve examen de la función de la OMC como agente de cooperación internacional y de las condiciones requeridas para el desempeño efectivo de esa función.

### 1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

¿En qué circunstancias puede facilitar la cooperación internacional la consecución de objetivos económicos nacionales? La función potencial de la cooperación internacional de ayudar a los gobiernos a lograr sus objetivos sociales, políticos y económicos es un tema de enorme amplitud. El presente examen se limitará a abordar brevemente un subconjunto de cuestiones, centrándose principalmente en los beneficios en materia de eficiencia económica y maximización del bienestar resultantes de la cooperación. Conviene recordar, sin embargo, que la cooperación internacional engloba a esferas mucho más amplias y profundas que éstas, ya que afecta a cuestiones tan fundamentales como la paz, la seguridad, la erradicación de la pobreza y los derechos humanos.<sup>197</sup> Las conclusiones aquí extraídas sobre la cooperación pueden ser más o menos pertinentes a esos otros aspectos de la manera en que los gobiernos tratan de apoyarse unos a otros mediante una acción internacional conjunta.

<sup>197</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha realizado recientemente una interesante labor en esta esfera: ha estructurado un examen de los problemas de la cooperación internacional en torno al concepto de bienes públicos mundiales y ha analizado sobre quiénes recae la responsabilidad de suministrar esos "bienes". Véase Kaul *et al.*, (1999) y Kaul *et al.*, (2003). La adopción por las Naciones Unidas de las Metas de Desarrollo del Milenio constituye una importante iniciativa internacional encaminada a abordar una amplia gama de problemas de desarrollo mediante la cooperación internacional. Para más detalles, véase el Informe sobre el Comercio Mundial (2003), páginas 86 a 88.

El examen que se realiza a continuación aborda los problemas de “empobrecimiento del prójimo” o “dilema del prisionero” que se plantean en la formulación de políticas, la función de la cooperación internacional desde la perspectiva de la economía política, los efectos indirectos de las políticas internacionales, la cooperación para frenar el poder de mercado, la transparencia, la coordinación normativa, y cuestiones relativas a la capacidad institucional.

### a) Relación de intercambio, economía política interna y cooperación internacional

El comercio internacional es una esfera en la que se observa una amplia cooperación internacional. Las razones para concluir acuerdos comerciales internacionales y las maneras en que se aplican esos acuerdos han sido objeto de extensa investigación. Los trabajos publicados señalan por lo menos tres razones por las que los países pueden desear concluir acuerdos comerciales internacionales: i) un “dilema del prisionero” inducido por la relación de intercambio; ii) consideraciones de economía política y iii) compromiso con respecto a las políticas.<sup>198</sup>

Hace unos 50 años, Harry Johnson (1954) demostró cómo, dados los efectos de los aranceles en la relación de intercambio, los países podían cooperar y mejorar su propia situación mediante la evitación de episodios mutuamente destructivos de retorsión contra políticas comerciales. Se trata de una aplicación del “dilema del prisionero” de la teoría de los juegos, en el que la falta de cooperación reduce el bienestar de las partes en el juego y la cooperación lo aumenta. Johnson examinaba una situación en la que los países contemplaban un mercado suficientemente grande para afectar al precio mundial de un producto como consecuencia de un cambio de la demanda en ese mercado. Así pues, si el gobierno de un país grande impusiera un arancel a un producto importado, ello aumentaría el precio y reduciría la demanda en el mercado interno, lo que afectaría a una parte del mercado total suficientemente grande para reducir el precio mundial del producto de que se tratara. El arancel tendría por efecto reducir el precio de las importaciones con relación al de las exportaciones (la relación de intercambio) y aumentar de esa manera los ingresos nacionales a expensas de otro país. Lo mismo podría ocurrir si un país grande aplicara un impuesto a un producto de exportación, lo que aumentaría el precio internacional de dicho producto.

Hace ya tiempo que se comprende perfectamente el efecto en los ingresos nacionales de la relación entre el precio de las importaciones y el de las exportaciones. La idea de Johnson era demostrar que si los países seguían ese tipo de políticas perjudiciales para los demás -aplicando medidas de retorsión unos contra otros en forma de restricciones comerciales sucesivas- acabarían por reducir los ingresos nacionales de todos. Un acuerdo internacional que impida ese comportamiento mejora la situación de todas las partes. Es, pues, una razón por la que la política de los gobiernos puede hacerse más coherente mediante cooperación internacional. Por otra parte, cuando existen desequilibrios de poder entre los países la negociación multinacional les permite lograr una liberalización del comercio mayor de la que obtendrían con una red de negociaciones bilaterales. En ese sentido, Maggi (1999) aduce que las negociaciones comerciales pueden considerarse un mercado en el que los países intercambian concesiones comerciales, y que la negociación bilateral es ineficiente porque el mercado está segmentado.

Ethier (2004a; 2004b) examina razones de economía política por las que los gobiernos podrían participar en acuerdos comerciales internacionales. Pone en entredicho que la principal razón de la existencia del GATT y la OMC sea el efecto en la relación de intercambio. Aduce que el GATT no prohíbe de hecho los impuestos a la exportación y, por consiguiente, no impide que países grandes utilicen la política comercial para mejorar su relación de intercambio. Además, si la principal explicación de la existencia de acuerdos multilaterales fuera la relación de intercambio, los países pequeños no ganarían mucho de su participación en ellos. La explicación ofrecida por Ethier es una combinación de los efectos en la relación de intercambio y de lo que él llama externalidades políticas. Estas externalidades se refieren al supuesto de que los gobiernos dependen del apoyo político de diferentes grupos de intereses y necesitan, por tanto, equilibrar los intereses de los exportadores y de las industrias competidoras de las importaciones y los trabajadores empleados en ellas. Se parte de dos supuestos sobre el entorno de política. En primer lugar, se supone que el apoyo político se ve más afectado por los efectos directos de un acuerdo comercial que por los efectos indirectos. Los efectos directos son el aumento de la penetración de las importaciones en sectores en los que el gobierno haya reducido la protección y el aumento de las exportaciones en sectores en los que el gobierno haya negociado un mayor acceso a los mercados. Los efectos

<sup>198</sup> En Bagwell y Staiger (2002) se realiza un amplio examen.

indirectos son los consiguientes ajustes de precios en toda la economía y las compensaciones a los factores de producción que tienen lugar a fin de restablecer el equilibrio de la balanza comercial global. El segundo supuesto es que, si bien los gobiernos quieren obtener los beneficios resultantes del comercio, también quieren evitar grandes reducciones de los ingresos de cualquier grupo de intereses. Cuando se dan esos supuestos, la política preferida es un enfoque gradual recíproco de la liberalización del comercio. Ethier aduce que el apoyo político es el motivo que mejor explica los acuerdos comerciales reales que se observan.<sup>199</sup>

La tercera razón de los acuerdos comerciales internacionales -el compromiso- ha sido analizada por Maggi y Rodríguez-Clare (1998) y por Staiger y Tabellini (1999), que proporcionan una buena base teórica para la idea de que los gobiernos pueden utilizar los compromisos internacionales para indicar intenciones de política o para "amarrar" los compromisos de política de manera que resulten más difíciles de impugnar por los grupos de intereses. Esto pueden hacerlo los gobiernos sea cual fuere el tamaño del país. El análisis parece indicar que el equilibrio entre la posición de negociación de un gobierno y la de los grupos de intereses influirá en la disposición y la capacidad del gobierno para utilizar los compromisos internacionales de esa manera. Por último, cabe señalar que, si no existen efectos en la relación de intercambio y el objetivo del gobierno es elevar al máximo los ingresos nacionales totales, la política óptima es el libre comercio.

En cuanto a la cuestión de la observancia de los acuerdos comerciales, un posible problema de los acuerdos multilaterales es el incentivo para, por ejemplo, dos países de concluir acuerdos separados que socaven las concesiones por ellos hechas a todos los demás países. La inclusión en el acuerdo de una cláusula de la nación más favorecida (NMF) impide que eso ocurra y hace que sean aplicables acuerdos de liberalización recíproca. Por otra parte, Bagwell y Staiger (1999) demuestran que en un contexto multilateral los aranceles que satisfacen los objetivos de los gobiernos de elevar al máximo el bienestar sólo son eficientes si están en conformidad con el principio NMF. La eficiencia se define como una estructura arancelaria en la que ningún país puede mejorar su bienestar cambiando sus aranceles sin perjudicar a otro país. Por último, Ethier (2004b) señala que el principio NMF es importante para cada signatario de un acuerdo multilateral no por el trato NMF que recibe sino porque cada uno de sus competidores ha concedido ese trato a todos sus posibles interlocutores comerciales.

Otro rasgo del sistema multilateral de comercio que es importante para la observancia de los acuerdos es el procedimiento de solución de diferencias. Además de resolver las diferencias entre dos o más Miembros, el procedimiento identifica las infracciones de los acuerdos y las señala a la atención de terceros países. Ello tiene un efecto disciplinario, ya que afecta a la reputación del infractor como interlocutor comercial digno de confianza. Los obstáculos no arancelarios son mucho menos transparentes que los aranceles, y la función de "transmisión de información" del procedimiento de solución de diferencias es especialmente importante en esas esferas. Maggi (1999) demuestra que un acuerdo multilateral puede aplicarse sin tener que recurrir a sanciones graves si existe un procedimiento de solución de diferencias. Las sanciones a terceros pueden ser reducidas y únicamente se necesitan en caso de infracciones difíciles de reprimir mediante sanciones bilaterales, sobre todo en casos en que estén involucrados un país fuerte y un país débil. Así pues, el procedimiento de solución de diferencias imprime fuerza coercitiva a las relaciones bilaterales, que es otro rasgo que distingue un acuerdo comercial multilateral de otro bilateral.

En resumen, los gobiernos pueden desear lograr una mayor coherencia de las políticas mediante compromisos internacionales con los siguientes fines: i) evitar restricciones comerciales en forma de retorsión que empeoren la situación de todos; ii) afectar a la distribución de la influencia política que determina los resultados en materia de políticas en la economía nacional; y iii) comprometerse a realizar reformas de las políticas comerciales. Los resultados basados en argumentos de economía política no dependen en absoluto del tamaño del país. Por otra parte, aun cuando las ideas expuestas en el presente trabajo se hayan expresado en gran parte desde el ángulo de la política comercial, sería interesante examinar si contribuyen a la comprensión de otras esferas de cooperación internacional.

<sup>199</sup> También en Mayer (1981), Grossman y Helpman (1995) y Bagwell y Staiger (2002) se realizan exámenes de la importancia relativa de los efectos en la relación de intercambio y la economía política.

## b) Efectos indirectos de las políticas internacionales

Los efectos indirectos de las políticas internacionales son un ejemplo de externalidad que puede requerir cooperación internacional para ser resuelta eficazmente (sección II.C). A menudo se citan como ejemplos de efectos indirectos internacionales el uso insostenible de los bienes públicos mundiales (por ejemplo, clima, océanos, etc.) y la "exportación" de contaminación a otras jurisdicciones. El nivel de cooperación internacional para hacer frente a los problemas ambientales ha aumentado enormemente desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano). Actualmente existe una multitud de acuerdos internacionales sobre el medio ambiente que abarcan temas como los siguientes: los cambios climáticos, la capa de ozono, la diversidad biológica, las zonas marinas y costeras, las especies amenazadas, los contaminantes orgánicos persistentes, los desechos peligrosos, la desertificación, etc. Este progreso ha sido posible gracias a una serie de procesos fundamentales, entre ellos el crecimiento de la comprensión científica de los problemas ambientales, el aumento en todo el mundo del conocimiento y el interés públicos con respecto a las cuestiones ambientales y el mayor reconocimiento de los gobiernos nacionales de la necesidad de acción en la esfera del medio ambiente (Conca y Dabelko, 1998). Una cooperación intergubernamental efectiva garantizaría que las actividades económicas a nivel nacional no causaran una degradación del medio ambiente que afectara a otros países o al mundo en general.

La existencia de efectos indirectos tecnológicos con dimensiones internacionales es otro ejemplo de cómo podría ayudar la coordinación de las políticas internacionales. Si los efectos indirectos tecnológicos se acrecientan en función del comercio, por ejemplo, ello parecería indicar que el mercado genera demasiado poco comercio, lo que apoya la idea de que una acción coordinada para reducir los obstáculos al comercio aumentaría el bienestar económico.

Otra esfera de efectos indirectos internacionales es la transmisión de conmociones macroeconómicas (sección II.A). Los países se enfrentan con cierto grado de fluctuación de la actividad económica agregada resultante del ciclo económico. Cada autoridad nacional tendrá que emplear políticas fiscales y monetarias para superar sus dificultades coyunturales, pero los efectos del ciclo económico, así como los de la respuesta de política, pueden transmitirse a sus interlocutores comerciales mediante cambios de las corrientes comerciales que afecten a la producción, el empleo y los precios de dichos interlocutores.

En el modelo de dos países de Mundell-Fleming (con tipos de cambio flexibles) un país que adopte una política monetaria expansionista empeorará la cuenta corriente y reducirá la demanda agregada de su interlocutor comercial. Esta política no será bien recibida por el interlocutor comercial, especialmente si sufre a su vez de debilidad macroeconómica. Los mecanismos de transmisión de esos efectos de "empobrecimiento del prójimo" son el tipo de cambio y las variaciones inducidas de las corrientes comerciales (desviación de la demanda a los productos de exportación del primer país). Una manera de mitigar esas tensiones es coordinar una respuesta a la debilidad (o fortaleza) macroeconómica y compartir los beneficios y los costos mediante cooperación internacional. La cooperación puede revestir diversas formas: desde coordinación macroeconómica (por ejemplo, por conducto del G-7) hasta unión monetaria (por ejemplo, el caso de la formación de la zona del euro). No obstante, una deficiencia fundamental de los trabajos realizados en esta esfera es que el análisis de las políticas no se basa en el bienestar y depende de supuestos *ad hoc* en cuanto a los objetivos de los encargados de la formulación de las políticas.<sup>200</sup>

En el último decenio se ha desarrollado un nuevo marco de modelización para macroeconomía de economías abiertas (Obtsfeld y Rogoff, 1995b). El nuevo marco se desvía del viejo modelo Mundell-Fleming, con sus raíces keynesianas, a un modelo con fundamentos microeconómicos más firmes. Los rasgos fundamentales incluyen productos diferenciados y, por tanto, mercados imperfectamente competitivos, maximización de la utilidad por parte de las economías domésticas mediante su elección de consumo, saldos reales y oferta de mano de obra, y rigidez de los precios nominales. Una importante consecuencia de este marco (en particular, el comportamiento de maximización de la utilidad de las economías domésticas) es que permite la evaluación desde la perspectiva del bienestar de diversos tipos de elecciones de política, con inclusión de la coordinación de políticas con otros interlocutores.

<sup>200</sup> Con bastante frecuencia en el análisis se parte del supuesto de que los gobiernos tratan de evitar el desempleo y la inflación.

Aunque se reconoce la posibilidad de que se produzcan efectos indirectos internacionales, el consenso es menor en lo que se refiere al valor de la coordinación macroeconómica internacional. Obstfeld y Rogoff (2000) aducen que, a medida que los bancos centrales de los principales países industrializados tienden a aplicar políticas monetarias basadas en normas y los mercados financieros internacionales van siendo más completos, los efectos indirectos internacionales pasan a ser un problema “secundario” únicamente.<sup>201</sup> Por consiguiente, los beneficios de la cooperación monetaria son reducidos. De ahí que baste con que los bancos centrales respondan de manera óptima a las condiciones y conmociones macroeconómicas nacionales. No obstante, sus resultados con respecto a la transmisión internacional y los efectos en el bienestar tal vez no resistan cambios de algunas de las especificaciones de los modelos, con inclusión de la rigidez de los precios, las preferencias y la estructura financiera (Lane, 2001). Utilizando el mismo modelo básico, Canzoneri, Cumby y Diba (2002) suponen una estructura diferente de las conmociones y asimetrías de la productividad en la formación de salarios y precios para generar beneficios de la cooperación monetaria internacional.

Aun reconociendo el valor de la cooperación internacional, en un trabajo reciente de Conconi y Perroni (2003) se estudian las condiciones en las que la coordinación entre gobiernos puede ayudar a abordar los efectos indirectos. El análisis trata de la interacción entre gobiernos, así como con agentes privados. Una de las conclusiones del trabajo es que, si existe una continua interacción entre los gobiernos y los intereses privados y dentro de cada uno de esos grupos (“interacción repetida”), los acuerdos internacionales pueden ser menos necesarios. Los distintos agentes pueden crear credibilidad suficiente en cuanto a su buena voluntad para amoldarse a los intereses de los demás. Por otra parte, si los gobiernos tienen dificultades para comprometerse previamente a una respuesta conveniente en materia de política nacional, un acuerdo internacional puede ayudar. Una enseñanza objetiva de ese análisis -y de una serie de trabajos similares basados en el análisis de la teoría de los juegos- es que la naturaleza y el grado de la cooperación internacional conveniente variará con las circunstancias. No siempre es cierto que sea mejor más cooperación a nivel internacional que menos.

### c) Frenos al poder de mercado

Otra importante esfera de cooperación internacional que hay que abordar es el poder de mercado de empresas domiciliadas en una jurisdicción pero cuyas actividades representan costos importantes para consumidores y empresas de otra jurisdicción. Las fuentes de ese poder de mercado y la forma que revista pueden variar. Puede estar concentrado en una sola empresa o puede estar repartido entre un grupo de empresas que actúen de manera coordinada (por ejemplo, un cártel) para manipular los precios y sofocar la competencia. La fuente del poder de mercado puede ser un monopolio sobre un recurso, economías de escala, o acceso a una tecnología única.

Algunos han puesto en entredicho que esos efectos indirectos negativos sean suficientemente importantes para que se justifique la necesidad de cooperación internacional (Bilal y Olarreaga, 1998). No obstante, como se ha observado en la sección II.C *supra*, estudios recientes parecen indicar que los costos resultantes de los cárteles internacionales para los consumidores y otros productores pueden ser bastante elevados. Muchos gobiernos suelen ser más indulgentes con el comportamiento de las empresas en los mercados de exportación que en los mercados internos. Ello se debe a que las autoridades nacionales de defensa de la competencia tal vez no tengan incentivos para frenar el comportamiento monopolístico de empresas establecidas en su jurisdicción si ese comportamiento da lugar a un aumento de los beneficios nacionales a expensas principalmente de consumidores y competidores extranjeros.

Hay, sin embargo, otro argumento a favor de la coordinación internacional de las normas en materia de competencia. Con una mayor liberalización del comercio y disciplinas multilaterales sobre la utilización de medidas comerciales tradicionales, los gobiernos pueden sentir la tentación de hacer un uso estratégico de la política de competencia como instrumento para desviar las rentas de las empresas extranjeras a las nacionales (Cadot, Grether y de Melo, 2000). En los pocos estudios en los que se ha examinado esta cuestión, en el contexto de fusiones, se ha sugerido que no existe una respuesta sencilla (Horn y Levinsohn, 2001). De hecho, el modelo empleado produjo el resultado contrario: una mayor liberalización inducía a los gobiernos que deseaban maximizar el bienestar nacional a hacer más rigurosas las normas en materia de competencia. Ahora bien, los resultados dependen claramente del modelo y de los supuestos que sirven de parámetro, de manera que la cuestión sigue siendo una cuestión empírica.

<sup>201</sup> En marcado contraste, por ejemplo, con el resultado de Mundell-Fleming, la expansión monetaria de un país aumenta la producción y el bienestar de su interlocutor comercial (resultado de “enriquecimiento del prójimo”).

En la sección II.C se han examinado también las diversas formas de cooperación internacional: por ejemplo, fortalecimiento de los acuerdos basados en la cortesía internacional entre autoridades nacionales de defensa de la competencia, armonización de las leyes nacionales sobre competencia y creación de un marco multilateral. Algunos han aducido que las normas multilaterales y la jurisprudencia dan ya margen para impugnar tanto la aplicación como la no aplicación de las leyes nacionales en materia de competencia de los miembros cuando existe una discriminación *de facto* entre los productos nacionales y los productos extranjeros (Hoekman y Mavroidis, 1994). Hoekman y Mavroidis (2002) aducen también que, en el caso de los países en desarrollo, los supuestos beneficios de las disciplinas multilaterales que regulen la política de competencia pueden lograrse con mayor efectividad sobre la base de los compromisos de liberalización tradicionales utilizando los foros de la OMC existentes.

En todo caso, la mera variedad de regímenes parece indicar que todo intento de armonización sería una tarea difícil. Una taxonomía preliminar de los regímenes de competencia los clasifica internacionalmente en cinco categorías principales (Levinsohn, 1996). Si se llegara a intentar la armonización, las posibilidades de éxito serían mayores si se centrara en principios fundamentales. Los trabajos actualmente en curso en la OMC sobre la política de competencia se centran en principios fundamentales -entre ellos, la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal- y en disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos.

#### d) Asimetrías de información, transparencia y deficiencias normativas

La economía de la información ha sido en los últimos años un tema predominante de análisis teórico en economía. El centrar la atención en las imperfecciones de los mercados en materia de información para explicar resultados que varían ha resultado un rico filón de análisis. La idea simple es que la información relativa a las condiciones del mercado está a menudo distribuida asimétricamente entre las partes en una transacción y, en algunos casos, puede ser beneficiosa una intervención de política apropiada para reducir o erradicar la asimetría. Muchas expresiones que se utilizan ya en el lenguaje cotidiano -por ejemplo, riesgo moral, selección adversa y problema del agente-principal- son aplicaciones de la economía de la información. La asimetría informativa ha resultado útil para explicar diversos tipos de comportamiento en el mercado, entre ellos la transmisión de señales (Spence, 1974), la selección (Stiglitz, 1975) o el racionamiento del crédito (Stiglitz y Weiss, 1981).

Algunos de esos tipos de problemas pueden plantearse en un contexto internacional y, en la medida en que lo hagan, pueden dar motivos para una cooperación internacional. Ahora bien, también en este caso es esencial realizar el debido análisis para determinar el grado y la naturaleza de la cooperación internacional conveniente. En anteriores partes del estudio figuran ejemplos en los que resultan aplicables cada uno de esos aspectos de cooperación.

Puede existir asimetría informativa entre los consumidores que desean comprar productos de una calidad específica y los productores. Una manera en que los productores del producto de calidad pueden superar la asimetría es transmitir señales a los consumidores mediante la utilización de marcas o indicaciones geográficas (sección IB.3). Ahora bien, la protección legal de esas marcas en los mercados nacionales únicamente no bastaría para asegurar la protección de los consumidores, dada la creciente globalización del comercio. De ahí que la cooperación internacional en materia de protección de la propiedad intelectual complemente la protección nacional de esas marcas e indicaciones.

El grado de asimetría informativa en los mercados financieros aumenta también su susceptibilidad al contagio. Existe asimetría entre deudores y empresas emisoras de acciones por un lado y acreedores y accionistas por el otro. Los deudores y las empresas tienen un mayor conocimiento del riesgo de sus proyectos de inversión que los acreedores y los accionistas. Aunque es indudable que existe esa asimetría en los mercados financieros nacionales, puede ser más grave en el caso de mercados emergentes poco desarrollados y mediocremente regulados.<sup>202</sup> La asimetría significa que los inversores internacionales pueden considerar iguales a todos los mercados emergentes y crea también una sensibilidad inmediata a las conmociones financieras o macroeconómicas.<sup>203</sup> Las reacciones de pánico de acreedores y accionistas ante una conmoción causan una desfavorable reacción en cadena a través de varios mercados financieros a la vez, lo que produce contagio. La cooperación internacional para aumentar la transparencia

<sup>202</sup> Los recientes escándalos contables a ambos lados del Atlántico demuestran que ni siquiera los mercados financieros más desarrollados, transparentes y regulados están libres de casos muy graves de asimetría informativa.

<sup>203</sup> Véase Calvo y Mendoza (2000).

de los mercados financieros, así como para coordinar respuestas apropiadas a las crisis financieras, puede contribuir a reducir las pérdidas económicas, con frecuencia enormes, que se sufren en esos casos.

Por último, las medidas encaminadas a mejorar la transparencia de las políticas, incluso a nivel internacional, ofrecen una base para un proceso de formulación de políticas con mayor conocimiento de causa. El costo de realizar actividades económicas a nivel internacional -es decir, los costos de transacción- puede reducirse mediante coordinación normativa. En el campo del establecimiento de normas, la armonización en algunas esferas puede ser un requisito previo para que las transacciones tengan siquiera lugar. Asimismo, un enfoque coordinado de la normalización puede reducir los costos de transacción. En anteriores partes del estudio figuran ejemplos en los que resulta aplicable cada uno de esos aspectos de cooperación. En la esfera financiera, la coordinación puede reducir las oportunidades de arbitraje reglamentario, que socavan la gestión macroeconómica a nivel nacional.

### e) Apoyo a la creación de capacidad e instituciones

En el debate recientemente mantenido sobre el tema se ha citado con frecuencia el lema “comercio, no ayuda”, que indica que ambos términos se consideran sustitutivos. Realmente lo son, en el sentido de que las exportaciones y la ayuda son fuentes alternativas de ingresos en divisas que a su vez pueden utilizarse para importar bienes y servicios. La ayuda puede también afectar al comercio de otras maneras que causan mayor distorsión. Existe, por ejemplo, la posibilidad de que se dé a los donantes, explícita o implícitamente, acceso preferencial al mercado del beneficiario.<sup>204</sup> Además, las transferencias de ayuda pueden repercutir en el tipo de cambio del beneficiario y ocasionar su apreciación, con lo que podrían tener un efecto negativo en la competitividad de los exportadores. Por último, la ayuda puede permitir al beneficiario mantener déficit comerciales por largos períodos y fortalecer de esa manera a los grupos de intereses competidores de las importaciones con relación a los grupos de intereses de exportación. Como ya se ha indicado, esto podría hacer que el gobierno tuviera menos incentivos para proceder a un intercambio mutuo de acceso a los mercados.

Ahora bien, el examen realizado en el presente informe se ha centrado en esferas en las que la ayuda y el comercio son complementarios. El examen realizado en la sección II.B sobre el papel de la infraestructura en el comercio pone claramente de manifiesto las desventajas que una infraestructura mediocre impone a los exportadores. Por otra parte, la mayor importancia relativa de la puntualidad como factor competitivo ha hecho que una infraestructura mediocre sea un obstáculo a la participación en el intercambio internacional de bienes y servicios más grave de lo que lo era antes. Muchos países menos adelantados necesitarán transferencias importantes del extranjero para elevar la calidad de su infraestructura a un nivel adecuado, por lo que la ayuda en esta esfera contribuiría a mejorar la respuesta del beneficiario por el lado de la oferta a la liberalización del comercio. Ello podría a su vez fortalecer al grupo de intereses de exportación y crear incentivos para negociar concesiones recíprocas.

La idea de que una mejor infraestructura económica y física mejora la respuesta de la oferta a las reformas comerciales y los incentivos económicos en general no es nueva, y durante decenios la infraestructura ha sido una esfera prioritaria tanto para los beneficiarios como para los donantes de ayuda. Sin embargo, en muchos casos la calidad de la infraestructura deja mucho que desear. El hecho de que la ayuda para el desarrollo no siempre haya tenido el efecto previsto ha provocado un número cada vez mayor de trabajos de investigación. Se ha señalado que con frecuencia la ayuda obedece a consideraciones políticas de los donantes más que a las necesidades del beneficiario (Alesina y Dollar, 2000). También se han sugerido problemas de incentivos como explicación de resultados mediocres (por ejemplo, Svensson, 2003). Otra explicación a la que se ha prestado mucha atención y que podría decirse ha motivado un cambio de enfoque es la constatación empírica de que la ayuda es efectiva cuando se combina con buen gobierno pero no tiene efectos positivos en el crecimiento económico en caso contrario (Burnside y Dollar, 2000).<sup>205</sup> Así pues, el cambio de orientación de la ayuda para el desarrollo ha variado el rumbo hacia la creación de capacidad e instituciones, que viene siendo también una prioridad en el Programa de Doha para el Desarrollo bajo los auspicios de la OMC.

<sup>204</sup> La ayuda puede estar vinculada a la compra al país donante de los insumos necesarios para el proyecto, o puede generar preferencias para los bienes y servicios del país donante o conexiones con los proveedores que pueden extenderse a compras que van más allá de la parte del proyecto financiada por el donante (véase en Djajic *et al.*, (2004) un examen reciente).

<sup>205</sup> Un estudio reciente (Easterly *et al.*, 2003) arroja también dudas sobre ese resultado. En él se aplica la misma metodología que Burnside y Dollar, aunque se utiliza una muestra mayor de beneficiarios de ayuda y un período más largo, y no se repite el resultado de que la ayuda tiene una relación positiva con el crecimiento cuando interactúa con la calidad de las instituciones.

En la sección II.D del presente informe se pone de relieve la función de las instituciones en la creación de un entorno propicio a la seguridad y la confianza, que a su vez reduce el costo de las actividades económicas en general y del comercio internacional en particular. La creación de instituciones ha sido una esfera en la que la comunidad donante ha venido haciendo cada vez más hincapié, y se ha utilizado tanto el palo como la zanahoria para promover el buen gobierno recompensando a los países con buen gobierno o que hayan realizado importantes mejoras al respecto y retirando la ayuda a los que han hecho pocos progresos en ese sentido.

La OMC ha colaborado con el Banco Mundial, el FMI, la UNCTAD, el PNUD y el CCI en un marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio con el objetivo de crear capacidad en la esfera de la política comercial. El Marco Integrado se estableció a raíz de la Reunión Ministerial de Singapur. Uno de los principales objetivos de esta iniciativa era la coherencia, ya que se trataba de “incorporar el comercio en los planes nacionales de desarrollo”, por ejemplo en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Esos planes a su vez, pueden servir de vehículo de coordinación de las políticas nacionales, así como de la ayuda de los donantes a los diversos proyectos y programas.

## 2. ¿QUÉ CLASE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL FOMENTA LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS?

### a) Diferentes grados de cooperación

En la anterior subsección se identificaba una serie de circunstancias que podían dar lugar a la necesidad de cooperación internacional con el fin de lograr la coherencia de las políticas a nivel mundial y nacional. Ahora bien, la cooperación puede ser de diferentes grados, con importantes implicaciones sobre hasta qué punto los gobiernos se “atan las manos” mediante acuerdos internacionales. A un nivel mínimo, la cooperación podría equivaler a poco más que un intercambio de información. Esos intercambios pueden ser más o menos obligatorios y pueden dar lugar a estratos adicionales de compromiso internacional, a menudo de carácter más vinculante.

Un segundo nivel de cooperación entraña la celebración de consultas. Las consultas tendrán rasgos de cortesía internacional: por ejemplo, que las jurisdicciones colaboradoras convengan en ayudarse unas a otras de buena fe, lo que podría hacerse adaptando las respuestas de política de una manera determinada según conviniera a la parte de que se tratara. Esos arreglos pueden observarse, por ejemplo, entre determinados países que cooperan en la esfera de la competencia o la política antimonopolio. No es probable que esos tipos de compromisos tengan fuerza jurídica, no obstante lo cual se respetarán si todos los interesados piensan que ofrecen ventajas mutuas.

Un tercer nivel de cooperación es la coordinación. En este caso las autoridades acuerdan a nivel internacional adoptar determinadas posiciones de política que se consideran mutuamente beneficiosas. Tampoco en este caso es probable que haya mecanismos de observancia rigurosos. Los Ministros de Hacienda de países grandes han tratado de vez en cuando de coordinar la política en materia de tipos de cambio, con distintos grados de éxito. Una coordinación sostenida en esta esfera requiere que se considere de interés común el establecimiento de objetivos o gamas de valores monetarios convenidos y que los bancos centrales sean suficientemente fuertes para cumplir sus objetivos si los mercados mantienen una opinión contraria en cuanto a los tipos de cambio que reflejan hechos económicos fundamentales.

En cuarto lugar, la cooperación internacional puede entrañar obligaciones jurídicamente vinculantes respaldadas por mecanismos de observancia más o menos efectivos. La Organización Mundial del Comercio es un buen ejemplo de expresión de cooperación internacional basada en firmes mecanismos de observancia. Al igual que en el caso de las variedades más suaves de obligación internacional antes descritas, los compromisos de este tipo pueden referirse a normas que establecen lo que los gobiernos no pueden hacer o pueden ser más positivos en el sentido de definir lo que los gobiernos deben hacer. En este último caso, es más probable que las normas contengan prescripciones encaminadas a armonizar las políticas.

## b) ¿Qué grado de cooperación internacional es conveniente para la coherencia?

Esta pregunta no tiene una respuesta simple, ya que las situaciones diferirán entre los distintos países y a lo largo del tiempo. Por otra parte, las opiniones sobre lo que es conveniente variarán de un extremo a otro del espectro político. Ahora bien, el razonamiento en este caso es que en cuestiones de política puede haber demasiada cooperación internacional y puede haber demasiado poca. Como la idea de cooperación tiene un atractivo intrínseco, y cabría pensar que la alternativa es un comportamiento de falta de cooperación y, por tanto, antisocial, puede sentirse la tentación de partir del supuesto implícito de que siempre es mejor más cooperación internacional que menos. Sin embargo, la coherencia requiere el debido equilibrio: una cooperación internacional que no sea excesiva ni excesivamente escasa.

Ya hemos expuesto una serie de consideraciones en pro de la cooperación internacional. Hay otros factores que pueden influir también en las decisiones sobre el nivel óptimo de cooperación internacional para lograr la coherencia de las políticas. Uno de ellos es la capacidad de las instituciones intergubernamentales para gestionar la política a nivel internacional. Ya se ha mencionado antes. Hay por lo menos dos requisitos indispensables. En primer lugar, una cooperación efectiva requiere que los encargados de adoptar las decisiones dispongan de información adecuada: si información que es esencial para adoptar decisiones con conocimiento de causa no trasciende del contexto nacional de los países de que se trate, los resultados serán deficientes. En segundo lugar, las instituciones internacionales tienen que contar con medidas y medios de aplicación apropiados para actuar con eficacia.

Otro factor que influye en el nivel conveniente de cooperación internacional es la viabilidad de la búsqueda de soluciones uniformes a problemas comunes cuando el acuerdo es difícil y las transacciones subóptimas. Existen circunstancias en las que intentar lograr determinados objetivos en un contexto de disensión sobre la distribución apropiada de la responsabilidad o el reparto de la carga se traducirá en medidas menos efectivas de lo que lo serían en el marco de acuerdos independientes de adopción de decisiones, aun cuando existan efectos indirectos internacionales. Se trata de una cuestión delicada porque, aunque la solución óptima pueda ser una cooperación constructiva, si ésta es inalcanzable tal vez sea mejor desistir de proseguir los esfuerzos encaminados a establecer acuerdos internacionales que perseverar inútilmente, por lo menos a corto o medio plazo. Por otra parte, si no existe una opinión compartida sobre las condiciones de cooperación convenientes, el despliegue de esfuerzos persistentes por llegar a un acuerdo puede dar lugar a relaciones coercitivas o aceptaciones de mala gana y, por último, a inestabilidad. La coherencia basada en la cooperación internacional requiere que la cooperación sea voluntaria y se considere de interés nacional.

Una tercera consideración concierne a los costos de transacción, pero en un sentido ligeramente diferente al mencionado anteriormente. Aunque no resulta difícil ver cómo la cooperación a través de las fronteras podría facilitar intercambios mutuamente beneficiosos de múltiples maneras, puede también ocurrir que los costos de transacción implícitos en la mecánica de la cooperación internacional sean de tal magnitud que superen los beneficios resultantes de la actividad. En ocasiones se oye hablar de iniciativas de cooperación entre organismos internacionales que se abandonan porque acaban siendo charlas de trabajo con las que se pierde el tiempo. Un análisis más moderado de este tipo de problema compararía los costos de transacción con los beneficios identificables. Si el saldo resultara desfavorable, cabría suponer que la actividad no era intrínsecamente muy útil o que los gobiernos simplemente no estaban dispuestos a cooperar a pesar de las ventajas de hacerlo.

Una última observación general se refiere a la idea de que los gobiernos pueden a veces tratar de evitar la responsabilidad y las censuras transfiriendo lo que debería ser un tema de política nacional a la escena internacional. Algunos problemas de política tienen sus orígenes firmemente arraigados en un contexto nacional y su solución sólo puede hallarse en el mismo contexto. En esas circunstancias, el desviar la culpa y la responsabilidad dará normalmente lugar a una especificación errónea de la verdadera naturaleza de la dificultad, y no es probable que conduzca a una cooperación internacional beneficiosa ni a una solución del problema planteado.

### 3. El caso de la OMC: cooperación internacional y coherencia de las políticas

En la presente subsección se examina brevemente el lugar que ocupa la OMC en la gestión internacional. La OMC tiene cinco funciones fundamentales<sup>206</sup>, que son esencialmente las siguientes: proporcionar un conjunto de normas para el desarrollo del comercio internacional, un foro para la negociación de la liberalización del comercio, un sistema de solución de diferencias, transparencia, y una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Puede considerarse que en todas esas funciones la OMC es un bien público internacional. Los gobiernos tienen un interés común en haber creado el sistema y ahora en preservarlo. Staiger (2004) sostiene que la OMC presenta las características de un bien público internacional<sup>207</sup> en cuanto que denota la disposición de los gobiernos a establecer y mantener la institución. Según Staiger, el aspecto de bien público de la OMC reside en gran parte en su contribución a la eliminación del “dilema del prisionero” en la relación de intercambio, como antes se ha expuesto. Sin un foro para negociar reducciones arancelarias mutuamente ventajosas y acuerdos comerciales conexos -prosigue el razonamiento- las consideraciones sobre la relación de intercambio conducirían a menores niveles de liberalización del comercio mutuamente beneficiosos.

Aunque parece estar claro que la OMC posee muchas características de un bien público internacional, ello no significa que los gobiernos estén de acuerdo en cuestiones tan fundamentales como la combinación apropiada de reducciones arancelarias recíprocas en una negociación sobre el acceso a los mercados o el contenido preciso de las normas a las que deben someterse. Tampoco estarán necesariamente de acuerdo en que los métodos de trabajo de la institución estén suficientemente desarrollados para permitir una plena participación y un peso efectivo de todas las partes. Estas diferencias tienen que allanarse en las negociaciones.

Es interesante que Staiger, aunque considera el establecimiento y mantenimiento del sistema una inversión de los gobiernos en un bien público, sugiera que cuando los gobiernos utilizan el sistema están ejerciendo derechos privados: por ejemplo, cuando los Miembros se reúnen bilateralmente y acuerdan reducciones arancelarias que se harán después extensivas a sus interlocutores comerciales según el principio de la nación más favorecida (NMF). Lo mismo cabría aducir cuando los gobiernos negocian en torno a sus diferencias con respecto al contenido de las normas del sistema o los procedimientos de trabajo de la institución. Esta persecución de intereses privados dentro de una institución que suministra bienes públicos es viable siempre que los resultados no sean tales que anulen el valor de la institución como bien público a los ojos de los gobiernos Miembros. Si ocurriera esto, es probable que el sistema fracasara con el tiempo a medida que se fuera debilitando el compromiso común con su mantenimiento. Hablando más llanamente, el sistema sólo funciona si todos los miembros creen que les reporta algo y consideran que la falta de un acuerdo multilateral es un mal mayor.

Otro aspecto de esta distinción entre la defensa de un bien público internacional y la persecución de intereses privados (nacionales) guarda relación con las negociaciones sobre la cobertura del sistema y la utilización de medidas comerciales para lograr lo que en lo fundamental son objetivos no comerciales. Son éstas dos cuestiones separadas pero conexas. La experiencia reciente ha demostrado ampliamente que los Miembros de la OMC tienen opiniones diferentes sobre la conveniencia de elaborar en la OMC normas internacionales en esferas como las de las inversiones, la política de competencia y la transparencia de la contratación pública. Así pues, para unos la cooperación internacional no ha ido lo bastante lejos, y para otros iría demasiado lejos si se incluyeran esas cuestiones en las actividades de elaboración de normas. No se trata aquí de aventurar una opinión sobre los méritos de esas posiciones, sino más bien de destacar ese debate como ejemplo de las importantes diferencias de percepción en cuanto al grado en que la coherencia de las políticas requiere cooperación internacional. Parecería que la solución de esas diferencias con el tiempo es un requisito previo para el funcionamiento efectivo del sistema de comercio.

<sup>206</sup> Artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

<sup>207</sup> En otras palabras, en este contexto el apoyo prestado a la OMC se debe a que compromete colectivamente a los gobiernos a proporcionar la maquinaria institucional para el establecimiento de acuerdos comerciales multilaterales mutuamente beneficiosos.

En segundo lugar, las medidas comerciales tienen un especial atractivo en las relaciones económicas internacionales como instrumento de observancia de las obligaciones internacionales y, tal vez, de persuasión en situaciones en que difieran las opiniones en cuanto a la naturaleza de las obligaciones internacionales apropiadas. Sin aventurarnos tampoco en este caso a realizar un análisis para tratar de determinar si son convenientes determinados acuerdos internacionales o si la OMC sería el foro adecuado para esos acuerdos, cabe hacer una observación sobre las repercusiones sistémicas de la manera en que se defina la cooperación. Si la OMC se convirtiera en un lugar en el que los Miembros pudieran adoptar medidas comerciales sobre la base de definiciones no compartidas de comportamiento permisible en materia de políticas, el sistema se desestabilizaría. La cooperación internacional sólo puede conducir a resultados coherentes en materia de políticas en la OMC y en cualquier otro lugar, incluso en lo que se refiere a observancia, si se basa en un compromiso previo de todas las partes implicadas por lo que respecta a las normas. Una vez logrado ese compromiso previo con respecto a normas de política y obligaciones compartidas, el que las medidas comerciales se utilicen como instrumento de observancia, o el que los acuerdos se concluyan en la OMC o en otro lugar, es mucho menos importante y menos amenazadora para el sistema.