



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO

Informe sobre el Comercio Mundial 2011

La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales:
de la coexistencia a la coherencia



Comerciales preferenciales Acuerdos



¿Qué es el Informe sobre el Comercio Mundial?

El Informe sobre el Comercio Mundial es una publicación anual que tiene por finalidad facilitar una mayor comprensión de las tendencias del comercio, las cuestiones de política comercial y el sistema multilateral de comercio.

Cómo utilizar este informe

El Informe sobre el Comercio Mundial 2011 se divide en dos grandes partes. La primera contiene un breve resumen de la situación del comercio en 2010 y la segunda se centra especialmente en los Acuerdos preferenciales de comercio.

Para saber más

Sitio Web de la OMC: www.wto.org
Consultas de carácter general:
enquiries@wto.org
Tel.: +41 (0)22 739 51 11

Índice

Agradecimientos y Descargo de responsabilidad	2
Prefacio del Director General	3
Resumen	5
I El comercio mundial en 2010	18
II La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia	40
A Introducción	42
1. Perspectivas y análisis contenidos en el Informe sobre el Comercio Mundial 2011	44
2. Estructura del informe	45
B Antecedentes históricos y tendencias actuales	46
1. La formación de acuerdos comerciales preferenciales: una perspectiva histórica	48
2. La evolución de los acuerdos comerciales preferenciales: hechos sucintos	54
3. Corrientes comerciales relacionadas con los ACP	63
4. ¿En qué medida es preferencial el comercio?	72
5. Conclusiones	85
C Causas y efectos de los ACP: ¿se trata sólo de preferencias?	92
1. Motivos para formalizar ACP	94
2. Aspectos económicos típicos de los ACP	100
3. Más allá del análisis clásico	110
4. Conclusiones	114
Apéndice técnico: Efectos sistémicos de los ACP	118
D Anatomía de los acuerdos comerciales preferenciales	122
1. ¿Sigue siendo importante la reducción arancelaria para los ACP?	124
2. Pautas del contenido de los ACP	128
3. Redes de producción y acuerdos comerciales preferenciales profundos	145
4. Cooperación regional en África: ¿posibles lecciones para una integración profunda?	150
5. Conclusiones	153
Apéndice cuadros	157
E El sistema multilateral de comercio y los ACP	164
1. Efectos sistémicos de la liberalización arancelaria preferencial	166
2. Las disposiciones de los ACP encaminadas a una integración profunda y el sistema multilateral de comercio	168
3. El regionalismo y la OMC: perspectiva histórica	182
4. Relación entre los ACP y la OMC	187
F Conclusiones	196
Apéndice estadístico	199
Bibliografía	228
Notas técnicas	239
Abreviaturas y símbolos	243
Lista de gráficos, cuadros, recuadros y mapas	245
Miembros de la OMC	249
Informe sobre el Comercio Mundial de años anteriores	250

Agradecimientos

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* ha sido elaborado bajo la dirección general del Director General Adjunto Alejandro Jara y supervisado por Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística. La redacción de la edición de este año ha sido coordinada por Nadia Rocha y Robert Teh. Los autores principales del Informe son Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, John Hancock, Alexander Keck, Gaurav Nayyar, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Nadia Rocha, Martin Roy, Michele Ruta, Robert Teh y Alan Yanovich. También han aportado contribuciones escritas Marc Auboin, Manfred Elsig, Trudi Hartzenberg y Roy Santana. Especial reconocimiento merece Richard Baldwin, por sus numerosas sugerencias y contribuciones. Las estadísticas comerciales fueron facilitadas por el Grupo de Estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, bajo la coordinación de Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering. Aishah Colautti ayudó en la preparación del material gráfico y Paulette Planchette preparó la bibliografía con la ayuda de Véronique Bernard. Prestaron ayuda para la investigación Hans Baumgarten, Pavel Chakraborty, Claudia Hofmann, Joelle Latina, Alen Mulabdic, Andreas Lendle y Gianluca Orefice.

Otras Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones valiosas sobre los textos del Informe en las distintas fases de su elaboración. Los autores expresan en

particular su gratitud a varios miembros de la División de Asuntos Jurídicos (Valerie Hughes, Gabrielle Marceau y Edna Robles), la División de Comercio de Servicios (Rolf Adlung) y la División de Examen de las Políticas Comerciales (Rohini Acharya, Jo-Ann Crawford y Christelle Renard). Las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC también formularon observaciones útiles sobre versiones anteriores: Dale Andrews, Ann Capling, Manfred Elsig, Gary Hufbauer, Lena Lindberg, Xuepeng Liu, Mark Manger, Jean-Christophe Maur, Alessandro Nicita, Emanuel Ornelas, Joost Pauwelyn, John Ravenhill, Robert Staiger, Kati Suominen, Tania Voon, Peter Williams y John Whalley.

Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en estrecha colaboración con Anthony Martin, Heather Sapey-Pertin y Helen Swain de la División de Información y Relaciones Exteriores, estuvo a cargo de la producción del Informe. Los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información trabajaron arduamente para cumplir plazos estrictos. Este año la Secretaría de la OMC ha organizado un debate en una página Web acerca del tema del Informe sobre el Comercio Mundial 2011. De la gestión de esta página Web, que ha suscitado numerosas y estimulantes contribuciones, se ha ocupado Joelle Latina, en colaboración con Anthony Martin.

Descargo de responsabilidad

El *Informe sobre el Comercio Mundial* y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC.

No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.

Prefacio del Director General

En el *Informe sobre el Comercio Mundial* de este año se hace un examen profundo e innovador del comercio preferencial. La elección de este tema refleja la existencia en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales de dos tendencias importantes, con repercusiones de gran alcance para el sistema multilateral de comercio. La primera y más evidente es la constante proliferación y la importancia creciente de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP). En los últimos 20 años se ha cuadruplicado el número de ACP, hasta llegar actualmente a alrededor de 300 acuerdos activos. No hay motivos para suponer que ese número dejará de aumentar o que los ACP dejarán de formar parte a largo plazo de la compleja trama de relaciones comerciales internacionales. En segundo lugar, el contenido de los ACP sigue evolucionando y su profundidad aumenta, reflejando cambios importantes en la economía mundial. Esto plantea a su vez cuestiones fundamentales acerca del objeto y el alcance de la OMC, y del valor que asignan los gobiernos a las relaciones comerciales a nivel mundial.

La incesante preocupación por las relaciones entre el sistema multilateral de comercio y los ACP ha suscitado diferentes reacciones entre los comentaristas y los analistas. Algunos ponen el acento en un choque entre los sistemas y la existencia de incompatibilidades intrínsecas entre los enfoques discriminatorio y no discriminatorio en las relaciones comerciales. Otros consideran que la importancia creciente de los ACP indica el fin del multilateralismo. Otros más afirman que los acuerdos regionales y multilaterales son en esencia complementarios y tienen que diseñarse en consecuencia. Ninguna de esas perspectivas puede captar por sí sola la complejidad de las relaciones comerciales internacionales en un mundo en proceso de globalización.

En este informe se procura desentrañar esas complejidades aportando nuevos datos y análisis para entender mejor las cuestiones que se plantean. Se reconocen en él las múltiples motivaciones a que obedecen los enfoques preferenciales y se señalan al mismo tiempo formas importantes en que el objeto central de la política comercial, y en particular la variante preferencial, se ha remodelado para responder a las consecuencias de las políticas anteriores y a la evolución de las estructuras de producción a escala internacional.

Anteriormente, los ACP solían estar motivados por el deseo de evitar aranceles de nación más favorecida (NMF) relativamente elevados. La teoría de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras reflejaba este hecho asignando un lugar central a los conceptos de creación de comercio y desviación del comercio. Al mismo tiempo, se ha prestado considerable atención a los efectos discriminatorios de las normas de origen en el comercio de terceros países. Más recientemente, este contexto ha perdido parte de su pertinencia porque las realidades subyacentes han evolucionado. Como se documenta en el informe, los promedios arancelarios han disminuido marcadamente en los últimos años, y las preferencias arancelarias han pasado a ser una motivación menos fuerte para formalizar ACP. Además, cuando los aranceles NMF siguen siendo altos, quedan también aparentemente excluidos de las reducciones preferenciales, con lo que se debilita aún más esta motivación.

A medida que ha disminuido la importancia de las preferencias arancelarias, las medidas no arancelarias han ido cobrando importancia como factores determinantes del acceso a los mercados y las condiciones de competencia. Hay muchos

tipos de medidas no arancelarias. Algunas están destinadas a influir en las condiciones de competencia en los mercados, igual que los aranceles, o pueden guardar relación con preocupaciones de orden público como la salud, la seguridad y el medio ambiente. Esas intervenciones también tienen consecuencias para el comercio y pueden tener efectos más o menos discriminatorios.

Al parecer, las medidas no arancelarias relacionadas con las políticas públicas han seguido en general centradas en el bienestar de los consumidores y no en los beneficios para los productores. No obstante, la posibilidad de que las intervenciones supuestamente destinadas a proteger a los consumidores favorezcan también a los productores puede suscitar preocupaciones acerca de una protección encubierta y una segmentación injustificada del mercado. En un mundo en el que la OMC tropieza con dificultades para llevar adelante un programa multilateral actualizado, no deberían desconocerse los riesgos de la discriminación basada en las preferencias y de la desintegración de los mercados que puede conllevar la divergencia en las reglamentaciones.

Otro elemento importante de la ecuación, resultante de la aparición en el siglo XXI de la producción basada en cadenas de suministro como modo predominante de integración, es que los ACP incluyen cada vez más en sus contenidos nuevas cuestiones relacionadas con la reglamentación, como la inversión, la política de competencia, la contratación pública y la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas sobre productos y procesos.

En el informe se analiza el contenido de un gran número de ACP para determinar si complementan las disposiciones de la OMC en esferas normativas concretas e introducen cuestiones totalmente nuevas. Las dos tendencias pueden observarse en muchos ACP, en especial en los que han entrado en vigor más recientemente. Esta es entonces otra razón por la cual debemos seguir prestando atención a la fragmentación de las políticas. En la medida en que el deseo de lograr una integración más profunda en el marco de los ACP, tanto en las áreas de reglamentación abarcadas por la OMC como en las que no lo están, esté impulsado por la lógica de estructuras internacionales de producción verticalmente integradas, son menores las probabilidades de que haya propósitos discriminatorios ocultos tras la cooperación normativa en el marco de los ACP. Pero debemos ser conscientes de la posibilidad de que, incluso en ausencia de esos propósitos, la segmentación del mercado y los resultados discriminatorios pueden ser una consecuencia inevitable de estos acuerdos.

En el informe se presta especial atención a la cuestión de determinar lo que es preciso hacer, en un contexto multilateral, para asegurar que los ACP y la OMC no operen simplemente en forma paralela y abran así de par en par las puertas a la incompatibilidad y el conflicto. Esto explica el subtítulo del informe: "De la coexistencia a la coherencia".

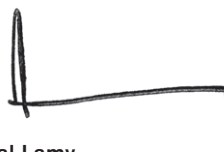


¿Qué debe hacer entonces la OMC? Se ha dicho con frecuencia que si la OMC lograra progresos en las negociaciones multilaterales, tanto en lo que respecta al acceso a los mercados como a las normas, disminuiría la probabilidad de disidencias e incompatibilidades con los ACP. Se trata sin duda de un punto de vista válido, pero la experiencia adquirida durante el último decenio en la Ronda de Doha para el Desarrollo ha puesto en tela de juicio la capacidad y la voluntad de los gobiernos de llevar adelante el programa multilateral. Ha planteado al mismo tiempo la necesidad de conectar los "determinantes racionales" multilateral y el bilateral de los impulsores y los agentes de la política comercial. Tenemos que esmerarnos si queremos lograr una mayor coherencia entre la OMC y los ACP mediante negociaciones multilaterales productivas.

Una segunda posibilidad es seguir tratando de dar más claridad y precisión jurídica a las normas de la OMC sobre lo que es permisible en el marco de los ACP. Los progresos en este ámbito podrían contrarrestar la probabilidad de que los ACP tengan resultados discriminatorios perjudiciales, sean o no intencionados. Sin embargo, también en este caso, tras años de esfuerzos, en la Ronda de Doha y anteriormente, para encarar la cuestión de las disposiciones multilaterales relativas a los ACP, los resultados han sido limitados. Corresponde a los gobiernos determinar si necesitan más certeza jurídica en este ámbito. De ser así, es posible que una ruta más indirecta hacia el logro de ese objetivo sea precisamente la que han emprendido recientemente los Miembros. El establecimiento con carácter provisional del Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales puede abrir el camino para debates no contenciosos que podrían instaurar la confianza y la comprensión entre los Miembros con respecto a los motivos, el contenido y los criterios de política en que se basan las iniciativas regionales, y ello llevaría con el tiempo a una visión compartida y a un fortalecimiento de las disposiciones jurídicas.

En tercer lugar, en la medida en que los ACP estén motivados por un deseo de integración más profunda y no de segmentación del mercado, el papel de la OMC podría consistir en promover una mayor coherencia entre regímenes normativos que no están en competencia pero son divergentes, que llevan en la práctica a la fragmentación geográfica o al aumento de los costos del comercio. Esto se ha denominado "la multilateralización del regionalismo". En algunos casos, el efecto de multilateralización se produce *de facto* porque las reformas reglamentarias en el contexto de un ACP se aplican de manera no discriminatoria. Este dividendo consistente en el trato NMF se podría aprovechar en otras esferas de política. Sería preciso investigar más a fondo la viabilidad de este enfoque.

Sea cual sea la perspectiva que se adopte con respecto a la manera precisa de promover una orientación global en las relaciones comerciales, no cabe duda de que debemos esforzarnos por crear un entorno comercial más estable y más sano, en el que los diversos enfoques de política comercial se refuercen mutuamente y equilibren de forma equitativa las necesidades de todos los países. El *Informe sobre el Comercio Mundial* de este año pretende contribuir al debate. Espero que los Miembros tengan una primera oportunidad de examinar algunas de las cuestiones tratadas en él durante la Octava Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en diciembre de 2011.



Pascal Lamy
Director General

Resumen

Sección A: Introducción

Este informe está dividido en cuatro partes principales. La primera contiene un análisis histórico de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) y una descripción de su panorama actual. Se documenta en ella el gran aumento de la actividad relacionada con ACP en los últimos años, desglosada por región, nivel de desarrollo económico y tipo de acuerdo de integración, y se hace una estimación precisa de la proporción del comercio en el marco de ACP que recibe trato preferencial.

En la segunda sección se examinan las causas y las consecuencias de los ACP, concentrando la atención a la vez en factores económicos y políticos. Se hace una distinción entre integración superficial e integración profunda para sugerir que las teorías tradicionales no explican por completo las pautas emergentes en materia de ACP. Se examina en particular el papel de las redes internacionales de producción en la creación de ACP profundos.

La tercera sección se concentra en el contenido normativo de los ACP, con particular referencia a la profundidad y el alcance de los compromisos en comparación con los comprendidos en los Acuerdos de la OMC. Se exponen argumentos en apoyo del vínculo entre redes de producción y ACP con datos estadísticos y estudios de casos.

En la última sección se identifican áreas de sinergias y de posibles conflictos entre los ACP y el sistema multilateral de comercio y se examinan formas en que se podría aumentar la coherencia entre los dos "sistemas comerciales".

Véase la página 42

Sección B: Antecedentes históricos y tendencias actuales

La formación de bloques comerciales: una perspectiva histórica

Las relaciones comerciales en el mundo nunca han sido uniformes o monolíticas y los acuerdos comerciales regionales han existido durante siglos.

Los acuerdos comerciales regionales han incluido imperios y esferas de influencia coloniales, acuerdos comerciales bilaterales y, más recientemente, acuerdos multilaterales. Esos acuerdos a menudo se han superpuesto y han interactuado entre sí, creando un panorama comercial definido en menor medida por elecciones precisas entre el regionalismo y el multilateralismo –o entre la discriminación y la no discriminación– que por relaciones complejas, e incluso competencia, entre múltiples regímenes comerciales.

Pese a esta complejidad, en los últimos tiempos la cooperación comercial se ha hecho más amplia y más inclusiva. Han marcado jalones en esta tendencia la creación del GATT en 1947 y de la OMC en 1995. Al mismo tiempo, las relaciones comerciales se han hecho más profundas y han adquirido más alcance, al incorporar esferas como el comercio de servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual y los regímenes reglamentarios. Estas tendencias reflejan claramente la creciente integración de la economía mundial y la "internacionalización" de políticas que se consideraban anteriormente internas. En algunos casos, los acuerdos regionales han progresado más en esta dirección que los comprendidos en el marco multilateral global.

El progreso no ha sido continuo, y ha habido reveses importantes en el camino. La depresión económica de comienzos del decenio de 1870, por ejemplo, puso fin efectivamente a la expansión de los tratados comerciales bilaterales en Europa, de la misma manera que la "Gran Depresión" de comienzos del decenio de 1930 contribuyó a estimular la difusión de bloques comerciales defensivos y cada vez más hostiles en el período entreguerras. A la inversa, el avance hacia un orden comercial más abierto e inclusivo ha sido especialmente fuerte durante períodos de expansión económica y paz internacional. Una de las principales justificaciones para la creación del GATT en el período de posguerra fue la creencia generalizada de que los bloques comerciales hostiles habían contribuido directamente al caos económico y al inicio de la segunda guerra mundial.

El establecimiento después de la guerra del sistema multilateral de comercio no redujo el atractivo de los enfoques bilaterales o regionales de los acuerdos comerciales y llevó en cambio a un período de interacción creativa y a veces de tensión entre el multilateralismo y el regionalismo.

La primera ola de regionalismo a fines de los años cincuenta y principios de los años sesenta recibió impulso de la integración continental de Europa Occidental, que llevó al establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE)

en 1957 y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 1960. Durante este período progresaron simultáneamente la reducción de los aranceles y la ampliación de los Miembros del GATT, primero en la Ronda Dillon en 1960-1961 y posteriormente con la Ronda Kennedy, mucho más ambiciosa, entre 1964 y 1967.

Las olas posteriores de regionalismo, a partir de mediados de los años ochenta, estuvieron marcadas por una adopción cada vez mayor de esos acuerdos en las Américas, Asia y África, al igual que en Europa. La proliferación continua de acuerdos regionales en los últimos 25 años abarca una amplia red de participantes –y de iniciativas bilaterales, plurilaterales e interregionales– y países con diferentes niveles de desarrollo económico, incluidas alianzas entre países desarrollados, entre países en desarrollo, y entre países desarrollados y países en desarrollo. Estos nuevos acuerdos encaran también con frecuencia cuestiones del tipo OMC+, como los servicios, las corrientes de capital, las normas, la propiedad intelectual, los sistemas reglamentarios (muchos de ellos no discriminatorios) y los compromisos sobre cuestiones laborales y ambientales.

La Ronda Uruguay (1986-1994) coincidió con un período de regionalismo creciente en que varias cuestiones, entre ellas los servicios y la propiedad intelectual, se encararon por primera vez al nivel regional y multilateral. La continua proliferación de ACP en paralelo con la Ronda de Doha ha dado lugar a un debate sobre la coherencia, compatibilidad y posibles conflictos entre los enfoques multilateral y regional de la cooperación comercial. Algunas de las cuestiones que se tratan en este debate son si el aumento del regionalismo indica un debilitamiento del compromiso internacional con el comercio abierto, y vaticina un retorno a un sistema comercial más fragmentado. Otra posibilidad es que los ACP formen parte de una modalidad amplia observada desde la segunda guerra mundial, en que algunos países quieren avanzar “más y más rápido” que otros en la adopción de normas comerciales, en que los acuerdos bilaterales y regionales pueden tener un “efecto dominó” positivo, que impulsa el ritmo de la cooperación multilateral (y viceversa), y en que los acuerdos regionales y multilaterales están pasando a ser enfoques coherentes, y no enfoques en conflicto, para encarar un orden comercial mundial más complejo e integrado.

Hechos sucintos sobre los ACP

La participación en los ACP se ha acelerado con el tiempo y ha pasado a ser más amplia.

A partir de los años cincuenta, el número de ACP activos aumentó en forma más o menos continua hasta llegar a 70 en los años noventa. Posteriormente, la actividad se aceleró notablemente. El número de ACP en vigor en 2010 se acercaba a 300. Este auge en la actividad relativa a los ACP ha sido impulsado por el número creciente de países interesados en la apertura recíproca del comercio y por un aumento del número de ACP por país. Todos los Miembros de la OMC (con la excepción de Mongolia) pertenecen por lo menos a un ACP.

La actividad relacionada con ACP ha trascendido las fronteras regionales.

La mitad de los ACP actualmente en vigor no son estrictamente “regionales”. El surgimiento de ACP

transregionales ha sido especialmente pronunciado en los últimos 10 años. La tendencia hacia un alcance geográfico más amplio es aun más pronunciada en el caso de los ACP que se están negociando actualmente o que se han firmado recientemente (pero no están aún en vigor). Prácticamente todos estos ACP son del tipo transregional.

Ha habido tendencias opuestas hacia una mayor racionalización de los ACP, por un lado, y una red creciente de nuevos acuerdos bilaterales y acuerdos superpuestos, por otra parte.

Numerosos acuerdos bilaterales se han consolidado en acuerdos plurilaterales a través de adhesiones o de negociaciones entre ACP existentes. Entre los ejemplos cabe citar las sucesivas ampliaciones de la UE, la consolidación de pactos bilaterales entre países de Europa Oriental en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC) y la conclusión de un ACP entre el Mercosur y la Comunidad Andina en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Se observa al mismo tiempo una tendencia paralela hacia los acuerdos bilaterales entre regiones. Si bien muchos de estos acuerdos bilaterales se concretan entre países en desarrollo, hay también acuerdos entre países desarrollados. Una consecuencia de ello es una fragmentación creciente de las relaciones comerciales en que los países pertenecen a múltiples ACP, que algunas veces se superponen.

Los acuerdos de libre comercio son mucho más prevalentes que las uniones aduaneras y varios productos siguen excluidos del acceso preferencial.

Los acuerdos de libre comercio constituyen más de las tres cuartas partes de todos los ACP en vigor. Aunque el artículo XXIV del GATT prescribe que los derechos de importación sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre miembros de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, algunos productos suelen estar excluidos. Un estudio reciente de ACP en que son parte cuatro grandes países comerciantes y sus asociados revela que cerca del 7 por ciento de las líneas arancelarias comprendidas en la muestra están excluidas, temporal o permanentemente. Se trata principalmente de productos agrícolas o alimentarios y de productos manufacturados con intensidad de mano de obra, como el calzado y los textiles.

La cobertura de los ACP en términos de esferas normativas se ha ampliado y profundizado con el tiempo.

Pese a la modalidad prevalente de exclusión de productos específicos de la eliminación de los aranceles, la mayoría de los ACP recientes van más allá de la reducción arancelaria tradicional y pueden incluir esferas normativas sobre el comercio de servicios, la inversión, la propiedad intelectual, los obstáculos técnicos al comercio y la solución de diferencias. Por ejemplo, alrededor de una tercera parte de los ACP actualmente en vigor contienen compromisos sobre servicios y la tendencia se ha acelerado en los últimos tiempos.

Hechos sucintos sobre las corrientes comerciales relacionadas con los ACP

El valor del comercio mundial entre miembros de acuerdos comerciales preferenciales ha aumentado a medida que aumenta el número de ACP.

El comercio en el marco de ACP constituía alrededor del 35 por ciento del comercio total de mercancías en el mundo en 2008, en comparación con el 18 por ciento en los años noventa.¹ El comercio preferencial, es decir, el comercio que recibe realmente un tratamiento arancelario preferencial, constituye una parte mucho menor del comercio mundial. De todos modos, merece la pena tener en cuenta el comercio total entre miembros de ACP porque es posible que la última generación de acuerdos comerciales esté motivada por un conjunto de consideraciones más amplio que la simple reducción arancelaria, que incluye el desarrollo y el mantenimiento de cadenas de suministro.

La proporción de productos manufacturados en las exportaciones totales en el marco de ACP es equivalente a la de productos manufacturados en el comercio mundial (65 por ciento), y esta proporción no varía mucho entre ACP. Sin embargo, el comercio en piezas y componentes varía considerablemente entre acuerdos comerciales, lo que sugiere un vínculo entre algunos ACP y estructuras de producción verticalmente integradas.

En 2008 la mitad del comercio mundial en el marco de ACP se realizó en el marco de acuerdos plurilaterales, y la otra mitad en el marco de acuerdos bilaterales (incluidos los acuerdos en que una de las partes es un ACP).

Si muchos ACP recientes tenían por objetivo apoyar redes de producción, cabría esperar una mayor concentración geográfica del comercio con el tiempo, dado que muchas redes de producción tienen carácter regional. Sólo hay pruebas de esto en algunas regiones.

La proporción del comercio intrarregional en las exportaciones totales de Europa permaneció aproximadamente constante, alrededor del 73 por ciento, entre 1990 y 2009. La proporción en Asia aumentó del 42 al 52 por ciento durante el mismo período. La proporción del comercio intrarregional en Norteamérica aumentó del 41 por ciento en 1990 al 56 por ciento en 2000, pero bajó al 48 por ciento en 2009, de modo que no parece haber ninguna pauta mundial aplicable a todas las regiones industrializadas. En las regiones en desarrollo que exportan predominantemente recursos naturales, la parte correspondiente al comercio intrarregional en sus exportaciones totales ha aumentado considerablemente en los últimos 20 años, pero siguen siendo reducidas.

El grado de concentración geográfica del comercio es diferente según el tipo de productos que se comercian. La proporción del comercio intrarregional en las exportaciones mundiales de productos manufacturados se mantuvo muy estable entre 1990 y 2009, entre el 56 y el 59 por ciento, pero la parte correspondiente a equipo de oficina y telecomunicaciones aumentó de 41 a 58 por ciento. En conjunto, estos resultados sugieren que es posible que las cadenas de suministro sean un componente importante de la actividad reciente relacionada con ACP en Asia y en el sector electrónico, pero no tanto en otras regiones u otros sectores económicos.

¿Cuán preferencial es el comercio?

El comercio entre miembros de ACP no es totalmente preferencial en razón de que una parte considerable se realiza en trato NMF libre de derechos.

En una muestra que cubre las importaciones procedentes de todos sus interlocutores comerciales de los 20 principales importadores –a que correspondía el 90 por ciento del comercio mundial de mercancías en 2008– sólo el 16 por ciento podía considerarse comercio preferencial, suponiendo una utilización plena de las preferencias.² En otras palabras, pese a la explosión de ACP en los últimos años, el 84 por ciento del comercio de mercancías sigue haciéndose sobre una base no discriminatoria con arreglo al trato de la nación más favorecida. Esto se debe en primer lugar a que la mitad del comercio mundial ya está sometido a tasas arancelarias NMF nulas y, en segundo lugar, a que los ACP tienden a excluir del trato preferencial los artículos con aranceles NMF elevados y siguen comercializando estos productos con tasas NMF.

Los aranceles preferenciales existentes reducen los aranceles medios ponderados en función del comercio mundial en un punto porcentual y el 90 por ciento de esta reducción (es decir, 0,9 puntos porcentuales) se debe a regímenes preferenciales recíprocos. Sólo el 2 por ciento de las importaciones mundiales reciben aranceles preferenciales cuando los márgenes preferenciales son del 10 por ciento o más. Para la mayoría de los grandes exportadores, los aranceles preferenciales tienen poca importancia para el grueso de sus exportaciones. Esto no es siempre cierto respecto de sectores individuales, especialmente en algunas economías pequeñas que exportan un conjunto limitado de productos básicos (principalmente azúcar, arroz, bananos, pescado y ropa), en que los márgenes preferenciales pueden ser más sustanciales. No obstante, es posible que esas preferencias se erosionen al cabo del tiempo a medida que los países a los que exportan concierten más ACP.

Los datos obtenidos de algunas administraciones aduaneras indican una tasa elevada de utilización de preferencias.

La información sobre el valor de las importaciones en virtud de diferentes regímenes preferenciales de la UE y los Estados Unidos revela tasas de utilización de las preferencias del 87 y el 92 por ciento, respectivamente. Esas tasas son uniformemente elevadas en el caso de la mayor parte de los países exportadores, regímenes preferenciales y tipos de productos. El análisis demuestra que tanto los márgenes de preferencia como el valor de las importaciones tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en la utilización de preferencias. Sin embargo, y sorprendentemente, muchos artículos con aranceles por debajo del 1 por ciento siguen mostrando tasas de utilización elevadas. Esto puede sugerir que el costo de la utilización de aranceles preferenciales es en algunos casos despreciable, o que es posible que haya otros beneficios vinculados a la utilización de estas preferencias, relacionados tal vez con privilegios en el despacho de aduanas, calificación en el marco de normas de seguridad específicas o ventajas en caso de reexportación a otros asociados del ACP.

Los datos obtenidos de las encuestas de las empresas ofrecen un panorama más detallado y desigual de las tasas de utilización de preferencias.

Las encuestas de empresas realizadas en 2007-2008 por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en seis países de Asia Oriental y cuatro países de América Latina, respectivamente, revelan que la utilización de aranceles preferenciales en el marco de ACP no es uniformemente alta. Por ejemplo, la encuesta del BASD muestra que sólo alrededor de una cuarta parte de las empresas incluidas utilizaban esas preferencias. Sin embargo, ese número se duplicaba cuando se tenían en cuenta los planes de utilizar las preferencias en el futuro. La encuesta del BID muestra que sólo el 20 por ciento de las empresas incluidas no utilizaban preferencias en el marco de ACP.

Se mencionaron las complicaciones y los costos que entraña el cumplimiento de las normas de origen como consideraciones que influyen en la utilización de preferencias, especialmente cuando los márgenes de preferencia son bajos. En las encuestas se citaban también otros factores específicos para las empresas que influían en la utilización de las preferencias. Por ejemplo, las empresas más grandes y más experimentadas, con mayor cantidad de capital extranjero y más información sobre las disposiciones de los ACP tenían más probabilidades de utilizar aranceles preferenciales. Las empresas de varios países sugerían que la falta de información sobre los ACP explicaba en buena medida de la falta de uso de esas preferencias.

Véase la página 46

Sección C: Causas y efectos de los ACP: ¿se trata solamente de las preferencias?

Motivos para formalizar ACP

Las teorías económicas y políticas proporcionan varias explicaciones sobre las razones por las cuales los países formalizan acuerdos comerciales preferenciales.

Las políticas comerciales unilaterales pueden tener consecuencias de empobrecimiento del vecino ("beggar-thy-neighbour"), tales como efectos desfavorables en la diferencia entre los precios de importación y de exportación (efectos en las condiciones de intercambio) o un efecto de reubicación de la producción. Los países pueden verse estancados en situaciones caracterizadas por restricciones importantes y niveles ineficientemente bajos de comercio. Un acuerdo comercial puede neutralizar estos efectos de empobrecimiento del vecino y asegurar un mayor bienestar. Sin embargo, la teoría económica sugiere que la mejor forma de encarar este problema es mediante un acuerdo multilateral y no un ACP.

La mejora de la credibilidad puede ser una segunda razón para formalizar un ACP. Un gobierno puede decidir "atarse las manos" mediante un acuerdo internacional a fin de impedir cambios futuros de las políticas que serían convenientes a corto plazo pero ineficientes a largo plazo. Un ACP puede establecer un compromiso más firme que un acuerdo multilateral cuando el tamaño del país es pequeño en los mercados mundiales.

Entre las razones "no tradicionales" por las que los países formalizan ACP están el acceso a mercados más importantes, la garantía contra la erosión de las preferencias, el aumento de la previsibilidad de las futuras políticas comerciales, el envío de señales de estabilidad a los inversores y el logro de compromisos de política más profundos.

La creación de ACP no puede entenderse sin tener en cuenta las circunstancias políticas. Las explicaciones de las ciencias políticas sobre la formación de ACP se concentran en la función de la integración política, el papel de las consideraciones de política interna, la forma de los gobiernos y las instituciones, la diplomacia y el papel de las relaciones de poder.

Los cambios en las relaciones comerciales pueden explicar el aumento de los ACP a lo largo del tiempo. Junto con determinadas características de los países, pueden explicar también la oportunidad de la formación y de la ampliación de los ACP.

La posibilidad de perder cuotas de mercado induce a los que no son miembros de un ACP existente a formar nuevos ACP o a sumarse a ACP existentes. Estos efectos dominó de la formación de ACP pueden resultar fortalecidos con la apertura multilateral del comercio.

Entre los factores que influyen en las modalidades de formación y ampliación de ACP a lo largo del tiempo están la distancia física entre los países, el tamaño de la economía, la similitud del tamaño de la economía, la proximidad de un

posible próximo adherente a un ACP existente, la medida de acuerdos existentes a que hace frente un par de países y el número de miembros de un ACP.

La teoría económica clásica de los ACP

La teoría clásica sobre los efectos de los ACP sugiere que esos acuerdos aumentan el comercio entre los países miembros y reducen el comercio con terceros países, con efectos de bienestar negativos para los no miembros.

Un ACP aumenta el comercio entre los miembros al beneficiarse los exportadores de la eliminación de los aranceles en los mercados de sus asociados. Los países no miembros resultan perjudicados por una reducción de sus exportaciones a los países miembros y una disminución del precio de sus exportaciones en los mercados internacionales.

En el análisis tradicional de Viner, la apertura del comercio preferencial permite que parte de la producción interna sea sustituida por importaciones de empresas más eficientes situadas en países que reciben preferencias, lo que produce beneficios en el bienestar (creación de comercio). Al mismo tiempo, los ACP pueden reducir las importaciones de países no miembros más eficientes, lo que implica una pérdida de bienestar (desviación del comercio). El efecto de bienestar neto de los ACP depende de la magnitud relativa de estos efectos opuestos.

Las cadenas de suministro o los sistemas de producción verticales pueden cambiar los cálculos del bienestar.

La posibilidad de que se comercialicen componentes utilizados en la producción de productos finales altera el cálculo de la creación de comercio y la desviación del comercio. Aunque el resultado es todavía incierto, el comercio en el marco de ACP sólo en productos finales con efectos de reducción del bienestar puede mejorar el bienestar cuando los miembros intercambian piezas y componentes a lo largo de una cadena de suministro. De esta manera, las redes internacionales de producción pueden mitigar los efectos de desviación del comercio de los ACP, aunque esto no está de ningún modo garantizado.

Los efectos comerciales de un acuerdo preferencial dependen de las características económicas de los miembros del ACP.

La hipótesis de los "interlocutores comerciales naturales" sugiere que los acuerdos comerciales entre países que comercian intensivamente tienen más probabilidades de creación de comercio. Los acuerdos comerciales preferenciales pueden tener también efectos dinámicos, por ejemplo, impulsados por economías de escala, y efectos en la ubicación de la producción.

En varios estudios se han puesto a prueba las teorías tradicionales sobre creación de comercio y desviación del comercio. Si bien estos trabajos no son concluyentes, sugieren que es posible que la desviación del comercio tenga un papel en algunos acuerdos y en algunos sectores, pero esto no surge como un efecto clave de los acuerdos preferenciales.

Cuando los gobiernos tienen razones de economía política para firmar un ACP, se plantea la cuestión de si

los acuerdos con efectos de desviación del comercio o de creación de comercio son políticamente más viables y si un ACP reduce o aumenta el incentivo para establecer aranceles externos ineficientemente altos.

Al elaborar sus ACP, es posible que los gobiernos no actúen influidos exclusivamente por las consecuencias de bienestar de los acuerdos. Si los grupos de presión organizados tienen un peso suficiente en las preferencias políticas de los gobiernos, los ACP que desvían el comercio podrían ser políticamente viables en algunas circunstancias.

Además, es posible que haya fuerzas de economía política en conflicto que influyen en los aranceles externos convenidos en un ACP. Por una parte, los ACP destruyen los beneficios proteccionistas y reducen la demanda de aranceles externos elevados. Por otra parte, esos aranceles pueden utilizarse en los ACP para mantener la cooperación sobre cuestiones no comerciales. En las obras empíricas se encuentran pruebas de ambos efectos.

Las normas de origen restrictivas de los ACP pueden desviar o eliminar el comercio en bienes intermedios.

Las normas de origen restrictivas pueden hacer que resulte rentable para las empresas de un país cambiar de proveedores, sustituyendo un proveedor eficiente no miembro de un bien intermedio por uno menos eficiente, ya sea de un país asociado (desviación del comercio) o de una empresa nacional (contracción o eliminación del comercio). Además, al influir en la procedencia de los bienes intermedios, es probable que las normas de origen restrictivas aumenten los costos de las empresas y tengan en consecuencia efectos adversos en el comercio de productos acabados.

Esta discriminación, que lleva a la desviación del comercio al proteger las exportaciones de algunas ramas de producción en los países miembros de ACP puede resolverse mediante la "acumulación diagonal" de las normas de origen restrictivas. En virtud de este arreglo, los países participantes convienen en que en todos los ACP formalizados entre ellos, los materiales originarios de un país pueden considerarse originarios de cualquiera de los demás países.

Más allá del análisis clásico

El concepto de integración profunda se utiliza ampliamente para referirse a todo acuerdo que va más allá de una simple zona de libre comercio.

Los acuerdos comerciales que se refieren principalmente a medidas en frontera suelen definirse como acuerdos "superficiales". Por el contrario, los acuerdos preferenciales que incluyen normas sobre otras políticas internas suelen denominarse acuerdos "profundos".

Hay dos dimensiones diferentes de la integración profunda, que son el margen "extensivo" y el margen "intensivo". El margen extensivo se refiere a un aumento en las áreas de política abarcadas por un acuerdo, en tanto que el margen intensivo se refiere a la profundidad institucional del acuerdo. Las dimensiones extensiva e intensiva de los acuerdos profundos pueden estar relacionadas, dado que una ampliación de la cobertura de un acuerdo puede requerir la creación de instituciones comunes para asegurar su funcionamiento adecuado.

La integración profunda y el comercio están íntimamente relacionados.

Es posible que se necesiten acuerdos profundos para promover el comercio en determinados sectores, y la integración económica en términos más generales. Por ejemplo, la armonización o el reconocimiento mutuo de ciertas reglamentaciones puede ser un requisito previo para el comercio en servicios, o pueden necesitarse normas sobre competencia para permitir que se materialice una ventaja comparativa.

La teoría económica sugiere también que el grado de apertura del comercio es un determinante de los acuerdos profundos. A este respecto, puede considerarse que la integración superficial y la integración profunda son complementarias, en el sentido de que la primera genera una demanda de gobernanza que la segunda puede proporcionar.

Un desafío institucional para la OMC consiste en encontrar un enfoque que facilite la integración más profunda que desean sus Miembros manteniendo al mismo tiempo la compatibilidad con el principio de no discriminación.

El aumento de las redes de producción internacionales ilustra la complementariedad entre el comercio y la gobernanza, que es el elemento central de los acuerdos profundos exitosos.

Para que las redes de producción transfronterizas funcionen sin tropiezos, es necesario que determinadas políticas nacionales se armonicen o se hagan mutuamente compatibles para facilitar la actividad empresarial en varios países. Esto genera una demanda de formas profundas de integración.

Los países desarrollados fueron los primeros que intentaron establecer normas internacionales para fomentar la fragmentación internacional de la producción. Los acuerdos como el Programa del Mercado Único de la Unión Europea o la zona de libre comercio de los Estados Unidos y el Canadá pueden explicarse (al menos en parte) en términos de una demanda creciente de integración profunda generada por las necesidades de los mecanismos internacionales de producción compartida.

La continua expansión de la producción compartida entre países desarrollados y países en desarrollo requiere acuerdos más profundos para disminuir las diferencias en materia de gobernanza entre los países. Por ejemplo, un acuerdo como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte incluye disciplinas que van más allá de los aranceles preferenciales necesarios para facilitar la producción compartida entre los Estados Unidos y México. En Europa, los acuerdos euromediterráneos cumplen el mismo objetivo.

La ola reciente de acuerdos preferenciales podría ser (por lo menos en parte) una respuesta institucional a las nuevas circunstancias creadas por el aumento de la deslocalización. En este sentido, los ACP aumentan la eficiencia en lugar de ser acuerdos que llevan al empobrecimiento del vecino (desviación del comercio).

La integración profunda puede entrañar varias transacciones que es preciso encarar.

Es esencial lograr un equilibrio entre los beneficios de las políticas comunes y los costos de la armonización cuando las preferencias normativas difieren entre los países miembros.

La integración profunda reduce el costo del comercio y proporciona beneficios compartidos, como normas comunes y un sistema monetario estable, que el mercado o los gobiernos nacionales no ofrecen. Sin embargo, no es posible hacer un análisis unificador de los efectos económicos de la integración profunda, ya que esos efectos dependen de la forma específica de los acuerdos.

La integración profunda con economías avanzadas puede ser ventajosa para los países en desarrollo que importan instituciones con prácticas óptimas. Sin embargo, puede haber costos si las normas comunes se apartan mucho de las preferencias nacionales y las necesidades de los países en desarrollo.

La integración profunda también tiene efectos sistémicos. Los acuerdos profundos pueden imponer costos a los países no miembros. Por otra parte, la integración regional profunda podría proporcionar un nivel de integración intermedia apropiado (por ejemplo, normas comunes) entre los Estados nacionales y el nivel mundial en esferas internas diferentes.

Véase la página 92

Sección D: Anatomía de los acuerdos comerciales preferenciales

Aranceles preferenciales y ACP

Los márgenes de preferencia son pequeños y el acceso a los mercados no es probablemente en muchos casos una razón importante para crear nuevos ACP

El arancel aplicado medio estimado para todos los productos y los países ascendía apenas a 4 por ciento en 2009, y las posibilidades de intercambio de un acceso preferencial a los mercados son en consecuencia limitadas. Sin embargo, sigue habiendo obstáculos arancelarios importantes en algunos sectores, como la agricultura y los productos manufacturados con gran intensidad de mano de obra. No obstante, los ACP no parecen tener tampoco por fin la eliminación de las crestas arancelarias. Los sectores más sensibles siguen siendo sensibles (sujetos a aranceles más altos) en los ACP. Aproximadamente el 66 por ciento de las líneas arancelarias con tipos NMF superiores a 15 puntos porcentuales no ha sido objeto de reducción en los ACP.

Cuando la ventaja conferida por el acceso preferencial a un exportador se calcula en relación con el arancel aplicado medio a que hacen frente todos los exportadores al mismo mercado, y no en relación con la tasa NMF, la proporción del comercio mundial para el cual tiene importancia el acceso preferencial a los mercados asciende a menos del 13 por ciento.

Pautas del contenido de los ACP

Los ACP pueden cubrir muchas más áreas normativas que los aranceles y entrañan con frecuencia compromisos legalmente ejecutables.

En una muestra de casi 100 ACP, se clasificaron los elementos de integración profunda en áreas OMC+ y áreas OMC-X. OMC+ se refiere a la integración profunda en áreas abarcadas por la OMC y OMC-X se refiere a esferas normativas no cubiertas por acuerdos de la OMC. El análisis confirma que muchos ACP van más allá que la OMC y que estas disposiciones de integración profunda pueden con frecuencia hacerse cumplir legalmente.

Como cabe esperar, las disposiciones OMC+ incluyen universalmente los aranceles industriales y agrícolas. Un número cada vez mayor de ACP incluyen ahora también disposiciones sobre obstáculos técnicos al comercio, servicios, propiedad intelectual y medidas de inversión relacionada con el comercio. Alrededor de una tercera parte de los ACP incluidos en la muestra incluyen también leyes ambientales, reglamentaciones sobre el mercado laboral y medidas sobre visados y asilo.

En comparación con los ACP entre interlocutores comerciales con niveles similares de ingreso, los acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo contienen en promedio un mayor número de disposiciones OMC+. Suelen encontrarse más frecuentemente disposiciones OMC-X en los acuerdos entre países desarrollados, a continuación en los acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo, y por último entre países en desarrollo.

En términos globales, los compromisos sobre servicios en los ACP han ido mucho más allá que los compromisos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y también que las ofertas sobre servicios en la Ronda de Doha.

Las obligaciones sobre servicios forman parte típicamente de ACP amplios que abarcan cuestiones de "nueva generación", como la inversión, la propiedad intelectual o el comercio electrónico. De las 85 notificaciones efectuadas de conformidad con el artículo V del AGCS³, pero más de un tercio se basan en una lista como las del AGCS, en que se consignan las esferas que son objeto de compromisos específicos (lista positiva), casi la mitad se basan en el enfoque más amplio consistente en indicar las esferas que no son objeto de compromisos específicos (lista negativa), y el resto adoptan una mezcla de los dos enfoques.

Pese a las innovaciones en su estructura, la mayoría de los ACP sobre servicios comparten muchos elementos comunes con el AGCS en términos del conjunto básico de disciplinas, aunque algunos han ido más allá del AGCS con respecto a disciplinas sobre reglamentación interna o transparencia, por ejemplo.

Los capítulos sobre inversión de los ACP contienen muchas disposiciones y garantías que son importantes para las redes internacionales de producción.

Dado que los activos específicos para determinadas empresas, como el capital humano (administradores o expertos técnicos) y la propiedad intelectual (patentes, planos y esquemas), dan a las empresas internacionales una ventaja competitiva, la protección de esos activos contra la expropiación alentará el aumento de la producción compartida. El movimiento sin restricciones del personal empresarial es otro requisito crítico. La confianza de los inversores mejorará también con el acceso a un mecanismo de solución de diferencias.

De la muestra de capítulos sobre inversión contenidos en ACP utilizada para este informe parece desprenderse que una gran proporción de acuerdos han adoptado una lista negativa y en consecuencia un enfoque más ambicioso de la apertura a las inversiones. Estos acuerdos hacen generalmente extensivo el trato NMF y el trato nacional a los inversores extranjeros, proporcionan garantías de protección a los inversores y otorgan a los inversores privados el derecho a recurrir a la solución de diferencias. En general, las disposiciones sobre inversión en estos ACP son flexibles, aunque no se ha hecho ningún intento de poner a prueba en qué medida afectan realmente las corrientes de inversión extranjera directa. Los ACP más recientes parecen más abiertos en lo que respecta a las inversiones que los anteriores.

A medida que se han reducido progresivamente los obstáculos arancelarios, los obstáculos no arancelarios han adquirido una importancia cada vez mayor. Con el tiempo, más y más ACP han incluido disposiciones sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC).

La inclusión de disposiciones específicas en los ACP parece seguir una estructura de centro y radios, con un socio importante que constituye el centro a cuyas normas se ajustarán los radios. Por ejemplo, los acuerdos firmados por la UE incluyen típicamente disposiciones sobre armonización, en tanto que los formalizados en América del Norte que contienen disposiciones sobre OTC tienden a preferir el

reconocimiento mutuo. Además, las disposiciones sobre OTC en América del Norte, Asia Oriental y América del Sur y Central contenidas en los ACP se concentran principalmente en la introducción de requisitos de transparencia y desarrollo de órganos institucionales, en tanto que los formalizados en la UE y África apenas consideran estas cuestiones.

Existe el riesgo de consolidación de las disposiciones regionales sobre OTC.

La armonización basada en una norma regional puede aumentar los costos de una mayor liberalización multilateral. Si la adopción de una cierta norma entraña el pago de alguna forma de costo fijo, se plantea el riesgo de que las disposiciones regionales actúen como obstáculos en la cooperación multilateral.

La política de competencia complementa la reducción de los obstáculos al comercio.

La adopción de políticas de competencia en los ACP es de muchas maneras un complemento natural de la reducción de los obstáculos al comercio, la inversión y los servicios. Al evaluar las normas sobre competencia en los ACP es preciso mirar más allá del capítulo sobre políticas de competencia e incluir las disposiciones relacionadas con la competencia que figuran en otros capítulos de los acuerdos comerciales. Hay disciplinas sobre competencia en los capítulos sobre inversión, servicios (de telecomunicaciones, transporte marítimo y servicios financieros), contratación pública y propiedad intelectual.

Las disposiciones sobre competencia específicas para sectores determinados pueden tener efectos procompetitivos más fuertes que los artículos incluidos en el capítulo sobre políticas de competencia, suponiendo que el acuerdo comercial contenga un capítulo al respecto. Los principios sobre no discriminación, justicia procesal y transparencia contenidos en los ACP pueden tener también una fuerte influencia en las leyes y las políticas de competencia.

Muchos elementos de las normas sobre competencia contenidas en los ACP se caracterizan por la no discriminación.

Las disciplinas sobre competencia se aplican generalmente a través de reglamentos internos. Aunque no es imposible que esos reglamentos se ajusten para favorecer a empresas originarias de miembros de los ACP, eso puede resultar costoso. En la medida en que el cumplimiento de las leyes sobre competencia reduce el poder de mercado de las partes interesadas nacionales, mejoran las perspectivas de las empresas extranjeras que ya funcionan en el mercado, sean o no miembros de un ACP.

Las disposiciones sobre competencia de los acuerdos regionales pueden tener otros beneficios externos, como las economías de escala o la creación de una autoridad regional sobre competencia. Incluso si no se establece una autoridad centralizada, puede haber beneficios resultantes de la difusión de información y la cooperación entre autoridades encargadas del cumplimiento. Puede haber también efectos de demostración cuando una autoridad encargada de la competencia en un miembro del ACP toma medidas contra un comportamiento anticompetitivo.

Las redes de producción y los ACP profundos

Los análisis empíricos confirman la asociación positiva entre la integración profunda y las redes de producción.

La falta de datos plantea algunas dificultades para evaluar la fragmentación internacional de la producción, y obliga a que los estudios empíricos se basen en valores sustitutivos de las redes de producción. En este análisis se utiliza el comercio en piezas y componentes como sustituto de la producción compartida mundial.

Los resultados muestran que el aumento del comercio en piezas y componentes aumenta la profundidad de los acuerdos recientemente firmados entre miembros de ACP. Los ACP aumentan también el comercio en piezas y componentes en 35 por ciento entre los miembros. Además, cuanto más profundo es un acuerdo, mayor es el aumento del comercio en piezas y componentes entre países miembros. Los resultados de la estimación muestran que la firma de acuerdos profundos incrementa el comercio dentro de redes de producción entre países en casi 8 puntos porcentuales, en promedio.

El caso de la ASEAN: de la regionalización al regionalismo.

La ASEAN se estableció en 1967 en buena parte para hacer frente a las tensiones territoriales entre algunos de sus miembros (los signatarios originales eran Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia) y las posibles consecuencias del conflicto en Indochina. En los 25 años transcurridos desde la creación de la asociación y la decisión de establecer formalmente la Asociación de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), la política económica pasó de la sustitución tradicional de las importaciones a la promoción de las exportaciones y la apertura a la inversión extranjera directa.

Esto hizo que aumentaran exponencialmente las exportaciones totales de mercancías de los cinco miembros originales. En particular, las exportaciones de piezas y componentes pasaron a ser cada vez más importantes, y aumentaron de apenas alrededor del 2 por ciento de las exportaciones totales el año de la fundación de la asociación al 17 por ciento en el momento en que se firmó el tratado de libre comercio. Igualmente reveladora ha sido la prominencia cada vez mayor del comercio en piezas y componentes en el comercio intrarregional.

Si bien la regionalización creciente del comercio en piezas y componentes no habría sido posible sin la apertura de las economías al comercio y la inversión extranjera, tal vez no habría bastado para que las redes de producción siguieran prosperando. Esto podría explicar la evolución de la AFTA más allá de una zona de libre comercio. Se firmaron en 1995 acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual, en 1996 un acuerdo sobre inversión y un mecanismo de solución de diferencias, y en 1998 un acuerdo marco para el reconocimiento mutuo de los acuerdos. En estudios recientes se documenta cómo logró la AFTA reducir los costos del comercio, no mediante la liberalización preferencial de los aranceles sino mediante iniciativas concertadas de facilitación del comercio, y de qué manera esto fue motivado por la participación en redes internacionales de producción.

Las redes de producción pueden explicar también algunos ACP en América Latina: el caso de Costa Rica.

Como resultado de sus políticas de apertura del comercio y la inversión, Costa Rica ha experimentado un cambio significativo en su estructura comercial, con un aumento sustancial de la proporción de exportaciones de manufacturas, así como del comercio de servicios, en las exportaciones totales. En los últimos 10 años, el país se ha integrado más en las redes de producción mundiales en sectores como los productos electrónicos, los dispositivos médicos, la industria automotriz, la industria aeronáutica y aeroespacial y el equipo de filmación y difusión.

El vínculo entre las redes de producción y los ACP parece evidente en los acuerdos de Costa Rica con los Estados Unidos (acuerdo entre los Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana) y con China. En tanto que el comercio total con los Estados Unidos aumentó alrededor del 11 por ciento por año desde 1995, el comercio en piezas y componentes aumentó a una tasa equivalente al doble. Más del 25 por ciento de las exportaciones totales de mercancías de Costa Rica en 2009 estaban directamente relacionadas con redes de producción de productos electrónicos, y China era el principal interlocutor comercial. En términos globales, el comercio en piezas y componentes constituye alrededor de la mitad del comercio actual de Costa Rica con China.

No todas las experiencias de integración se ajustan a esta modalidad: el caso de África.

Las raíces de la integración de África consisten en el esfuerzo por corregir la fragmentación geográfica legada por el colonialismo. La fragmentación dio por resultado mercados pequeños, economías sin litoral y opciones de desarrollo limitadas. En el Plan de Acción de Lagos de los años ochenta se propuso la división del continente en áreas de integración regional que constituirían eventualmente una economía africana unida.

En su mayor parte, la integración de África se ha concentrado en los aranceles de importación. La inclusión de servicios y otras medidas internas como la inversión, la política de competencia y la contratación pública ha demostrado ser problemática. Una limitación importante para el progreso de la integración africana ha sido su adhesión al modelo de integración "lineal". Este proceso está marcado por la integración sucesiva de las mercancías, la mano de obra y los mercados de capital, y eventualmente la integración monetaria y fiscal.

La integración profunda podría mejorar la cooperación regional en África.

Las medidas en fronteras representan probablemente un obstáculo de menor importancia para el comercio regional en África, en comparación con sus deficiencias económicas estructurales, como la falta de infraestructuras, un marco institucional, conocimientos especializados y diversificación económica. La mejora del acceso a los mercados sin la capacidad de producir bienes y servicios para aprovechar esas oportunidades no aumentará el crecimiento económico. Al nivel regional, estas limitaciones en la oferta podrían encararse en parte mediante un programa de integración regional que incluya los servicios, la inversión, la política de competencia y otras cuestiones internas. En resumen, un

programa de integración profunda podría hacer frente a las limitaciones relacionadas con la oferta más eficazmente que un programa concentrado casi exclusivamente en las medidas en frontera.

Véase la página 122

Sección E: El sistema multilateral de comercio y los ACP

Efectos sistémicos de la liberalización arancelaria preferencial

Se han identificado varios mecanismos diferentes a través de los cuales los ACP podrían impulsar o dificultar la apertura multilateral del comercio.

La perspectiva de una erosión de las preferencias puede ser una fuerza que lleve a una mayor reducción arancelaria multilateral, o que se oponga a ella. La presencia de motivaciones politicoeconómicas tras las reducciones arancelarias es otro factor que puede impulsar o retardar la reducción de los aranceles preferenciales a través de la apertura del comercio sobre una base NMF.

La oposición a una mayor reducción multilateral de los aranceles podría también aumentar en el caso de ACP que se formalizan para fomentar la cooperación mutua sobre cuestiones no comerciales, cuando los ACP aumentan los costos de ajuste asociados con la apertura multilateral, o cuando el ACP crea comercio desde la perspectiva de los países excluidos.

Las pruebas de los efectos sistémicos del regionalismo en las reducciones arancelarias multilaterales no son concluyentes.

En las obras en que se considera si los aranceles NMF y los aranceles preferenciales se complementan o compiten entre sí se encuentran resultados opuestos para los países en desarrollo y los países desarrollados. Sin embargo, en la mayor parte de las contribuciones a estas obras no se distingue entre los aranceles NMF negociados al nivel multilateral y las reducciones arancelarias unilaterales.

El examen de la correlación entre la formación de ACP y el multilateralismo no produce resultados concluyentes porque las rondas comerciales multilaterales son acontecimientos raros, en que se negocian hipótesis de apertura del comercio más o menos ambiciosas. Las negociaciones comerciales multilaterales no están estructuradas para contemplar una apertura del comercio completa ni nula. Se pueden encontrar datos anecdóticos para apoyar la opinión de que los ACP facilitan la apertura del comercio multilateral y la opinión opuesta de que los dificultan.

Disposiciones profundas de los ACP y el sistema multilateral de comercio

No ha habido hasta ahora muchas investigaciones sobre los efectos sistémicos de las disposiciones sobre integración profunda. Las obras existentes sugieren que suele ser no discriminatoria.

Por su propia naturaleza, algunas disposiciones sobre integración profunda se hacen extensivas *de facto* a los no miembros porque están incorporadas en marcos reglamentarios más amplios que se aplican a todos los interlocutores comerciales. En esos casos, la reglamentación multilateral tal vez no sea necesaria. Los ACP pueden también hacer referencia directa a las normas de la OMC

sobre medidas de integración profunda, con lo que apoyan automáticamente el sistema multilateral de comercio.

Se encuentran en los ACP varios mecanismos que apoyan la mayor apertura del comercio. Entre ellas están las cláusulas NMF para los que no son parte, una tendencia a utilizar modelos en que se replican las normas comerciales, y el efecto dominó que apunta en la dirección de la extensión progresiva del acceso preferencial a los mercados.

Las cadenas de producción pueden alterar las fuerzas politicoeconómicas en favor de la adopción de medidas comerciales que se ajustan al principio de no discriminación.

Los productores de bienes acabados que obtienen sus importaciones a través de cadenas de valor internacionales apoyarán probablemente la armonización de las normas de origen en la totalidad de los ACP, por ejemplo mediante la adopción de normas de acumulación.

La fragmentación internacional de la producción puede impulsar también la adopción de disposiciones de integración profunda coherentes con los principios del sistema multilateral de comercio, como las normas internacionales y las normas multilaterales sobre recursos comerciales.

Sin embargo, algunas disposiciones profundas de los ACP pueden contener aspectos discriminatorios y crear tensión dentro del sistema multilateral de comercio.

El riesgo de desviación del comercio puede extenderse más allá de los aranceles, por ejemplo, al área de las medidas antidumping. Las disposiciones antidumping contenidas en los ACP pueden llevar a que no se adopten medidas antidumping contra los miembros y a que aumenten las medidas antidumping contra los no miembros. Además, muchos ACP excluyen las importaciones de los miembros del ACP de las medidas de salvaguardia globales.

Los efectos de consolidación de la armonización reglamentaria dentro de un ACP dado pueden tener efectos sistémicos negativos.

Puede ocurrir que haya ACP en competencia, con estructuras y normas reglamentarias incompatibles, que mantengan a sus miembros en un régimen determinado, menoscabando los principios de transparencia y previsibilidad de los regímenes reglamentarios e impulsando un avance hacia una apertura multilateral del comercio costosa.

El carácter no discriminatorio de las disposiciones profundas podría en principio crear resistencia politicoeconómica y de terceros a una mayor apertura multilateral.

Si la liberalización preferencial tiene carácter no discriminatorio, es posible que se opongan a ella las fuerzas politicoeconómicas porque la mayor participación en el mercado (y las mayores ganancias) en los mercados de otros miembros pueden verse más que compensadas por la pérdida de ganancias internas en relación con las empresas de asociados y no miembros.

Las preocupaciones sobre la jurisdicción superpuesta entre el sistema de solución de diferencias de la OMC y

los mecanismos de solución de diferencias de los ACP han merecido considerable atención en los trabajos académicos.

La posibilidad de que los procedimientos de solución de diferencias en más de un foro den lugar a resultados conflictivos se ha examinado como posible causa de preocupación. La cuestión se ha planteado solamente en unas pocas diferencias en la OMC. Un examen de esas diferencias revela que los Miembros siguen usando el sistema de solución de diferencias de la OMC con sus socios en ACP.

La búsqueda de coherencia entre los ACP y la OMC

Las disposiciones del GATT/OMC permiten en algunas circunstancias excepciones al principio NMF en los ACP.

Los estudios de la aplicación de estas disposiciones sugieren una actitud relativamente tolerante hacia los ACP. Las propias disposiciones se consideran en general incompletas y poco claras. La atención se ha concentrado recientemente en la mejora de la transparencia y las negociaciones de Doha han dado por resultado la introducción provisional de un nuevo mecanismo de transparencia.

El hecho de que el mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales sea el único resultado de las negociaciones de Doha que ha permitido hasta el momento avanzar en forma independiente de los resultados completos de la Ronda sugiere que los Miembros de la OMC son conscientes de la necesidad de comprender mejor de qué tratan los acuerdos comerciales regionales.

La búsqueda de coherencia entre el regionalismo y el multilateralismo no es nueva.

Hasta hace poco, la coherencia se interpretaba en general como una aceptación de que los ACP y el sistema multilateral podían complementarse e imponer al mismo tiempo disciplinas encaminadas a minimizar los efectos negativos que podían tener los ACP. Los enfoques tendientes a mejorar la coherencia se concentraban en la debilidad de las disciplinas multilaterales y en la forma de corregirlas.

La evolución reciente de la actividad relacionada con los ACP podría cambiar el punto de vista sobre la coherencia. Más allá del hecho de que esa actividad se ha acelerado notablemente desde los años noventa, lo que podría poner a prueba el pensamiento actual es que los nuevos ACP, o por lo menos algunos de ellos, son cualitativamente diferentes de los antiguos.

Algunos de los nuevos ACP se concentran más en la reducción de los obstáculos internos que en la ampliación de los aranceles preferenciales. Dado que los acuerdos preferenciales que entrañan esas medidas no inducen típicamente la desviación del comercio, sus implicaciones sistémicas no pueden analizarse utilizando el marco tradicional de escollos y estímulos. Además, la economía política de los nuevos ACP es diferente de la de los aranceles preferenciales.

Se están desarrollando nuevas normas comerciales internacionales fuera de la OMC, con el riesgo concomitante de la exclusión y de costos comerciales adicionales resultantes de la superposición y de la posibilidad de estructuras reglamentarias en competencia.

Sigue sin resolverse la cuestión de si esos nuevos desafíos pueden encararse y de qué manera. Podría utilizarse el principio de la subsidiariedad, que establece que los regímenes reglamentarios deben ser lo más descentralizados que sea posible, para evaluar si las medidas convenidas al nivel bilateral o regional deben incorporarse en un marco multilateral.

Se han propuesto varios enfoques diferentes para mejorar la coherencia entre los ACP y el sistema multilateral de comercio.

Puede haber argumentos a favor de mantener regímenes separados para la cooperación regional y multilateral en los casos de que determinadas formas de cooperación se encaran de manera más apropiada al nivel regional y no al nivel multilateral. De la misma forma, hay cuestiones que no pueden tratarse adecuadamente al nivel regional. Entre los dos extremos se plantea la cuestión de la coherencia.

Las propuestas pueden agruparse en cuatro epígrafes: aceleración de la apertura multilateral del comercio; corrección de las deficiencias en el marco jurídico de la OMC; adopción de un sistema más flexible como complemento del marco jurídico existente; multilateralización del regionalismo (ampliación de los acuerdos preferenciales existentes de manera no discriminatoria a más partes). Estos enfoques no se excluyen mutuamente. Todos tienen por fin asegurar que los ACP contribuyan a la cooperación comercial y a la apertura de manera no discriminatoria.

La reducción de los aranceles sobre una base NMF reduciría la discriminación y corregiría así los efectos adversos de los ACP. Sin embargo, la reducción a cero de todos los aranceles no parece políticamente viable en el contexto actual y no eliminaría todos los posibles efectos adversos de las medidas de integración más profundas. Además, el ámbito para las medidas de gran alcance en esta esfera resulta limitado por el bajo nivel medio de los aranceles preferenciales existentes.

La Ronda de Doha incluye el mandato de negociar con miras a "aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales". Aunque las negociaciones sobre cuestiones de procedimiento han dado por resultado la adopción provisional de un nuevo mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales, las negociaciones sobre las normas no han avanzado. Estas dificultades se ajustan a una pauta bien establecida de progresos limitados.

Los fundamentos de un criterio de "legislación indicativa" serían permitir que los Miembros de la OMC comprendieran mejor sus respectivas prioridades e intereses, con miras a desbloquear eventualmente el progreso hacia interpretaciones jurídicas de disposiciones particulares que garanticen la coherencia. Sin embargo, ese enfoque no carece de riesgos, ya que la legislación indicativa y la legislación imperativa pueden llegar a oponerse entre sí

cuando las condiciones subyacentes para la cooperación no existen.

Como resultado de la producción compartida a nivel mundial, han surgido nuevas fuerzas favorables a la multilateralización del regionalismo. El grado en que las medidas de integración profunda de los ACP tienen posibilidades de generar el mismo tipo de "maraña" costosa de aranceles preferenciales se sigue discutiendo, pero es posible que la OMC tenga posibilidades de reducir esos costos de transacción.

Véase la página 164

Conclusiones

Una conclusión global de este informe es que los enfoques regional y multilateral de la cooperación comercial no necesitan ser incompatibles, pero no pueden tampoco considerarse simplemente como acuerdos que sirven para el mismo propósito o que satisfacen las mismas necesidades. El apoyo de un orden comercial mundial cada vez más abierto al exterior y más incluyente ha sido fuerte en el período desde el fin de la segunda guerra mundial, y esta tendencia creciente a la apertura se ha manifestado a través de enfoques unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales.

La difusión de ACP profundos y el mayor peso de los compromisos no arancelarios tienen consecuencias importantes para la manera de evaluar la función de los ACP y la forma en que interactúan con el sistema multilateral de comercio. El número de ACP y el impulso constante hacia el establecimiento de más acuerdos de ese tipo sugieren que esos acuerdos seguirán existiendo. Responden a una gama de necesidades económicas y políticas. Los gobiernos deben encontrar una forma coherente de plasmar la política comercial al nivel regional y multilateral. Esto supone garantizar que los ACP y el sistema multilateral se complementen y que las disciplinas multilaterales minimicen los efectos negativos de los ACP.

Véase la página 196

Notas finales

- 1 Esas cifras se han calculado excluyendo el comercio dentro de la UE.
- 2 Si se incluye el comercio dentro de la UE, el 30 por ciento del comercio mundial es preferencial.
- 3 Esta cifra corresponde al 1º de marzo de 2011 e incluye las notificaciones de los acuerdos actualmente en vigor.