

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

En el Informe sobre el Comercio Mundial 2011 se describen la evolución histórica de los ACP y el panorama actual de los acuerdos. Se examina por qué se establecen ACP, sus efectos económicos y el contenido de los acuerdos en sí. Por último, se aborda la interacción entre los ACP y el sistema multilateral de comercio.

Índice

A. Introducción	42
B. Antecedentes históricos y tendencias actuales	46
C. Causas y efectos de los ACP: ¿Se trata sólo de preferencias?	92
D. Anatomía de los acuerdos comerciales preferenciales	122
E. El sistema multilateral de comercio y los ACP	164
F. Conclusiones	196

A. Introducción

El rápido aumento de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) ha sido una característica destacada de las políticas de comercio internacional en los últimos años. Los ACP constituyen una excepción a la disposición general de la nación más favorecida (NMF) de la OMC, en virtud de la cual todos los Miembros de la OMC se imponen recíprocamente el mismo arancel no discriminatorio. Con la excepción de Mongolia, todos los Miembros de la OMC son partes en por lo menos un ACP. El interés en negociar ACP parece haberse mantenido pese a la crisis económica mundial. De hecho, es posible que la propia crisis económica impulse a los gobiernos a negociar nuevos ACP tanto para preservar la apertura existente ante la presión política para reducir el acceso como para generar nueva apertura. La explosión de ACP ha llevado a una plétora paralela de investigaciones sobre el tema. Este informe proporciona con todo nuevos análisis y perspectivas acerca de esta importante esfera de la política comercial.

Índice

1. Perspectivas y análisis contenidos en el Informe sobre el Comercio Mundial 2011	44
2. Estructura del informe	45

Aunque el término "acuerdo comercial regional" ha llegado a utilizarse ampliamente, en este informe se utiliza la expresión más genérica ACP, dado que un gran número de acuerdos no se limitan a países dentro de una región. El informe abarca acuerdos preferenciales recíprocos – regionales, bilaterales o plurilaterales –. Los acuerdos no recíprocos merecen ciertamente estudio, pero casi el 90 por ciento del margen de preferencia ponderado con arreglo al comercio mundial (es decir, la diferencia entre el arancel preferencial más bajo aplicable y la tasa NMF aplicada a los demás interlocutores comerciales) guarda relación con aranceles preferenciales en virtud de acuerdos recíprocos (véase la sección B). Los ACP pueden ser acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras con aranceles exteriores comunes.

1. Perspectivas y análisis contenidos en el Informe sobre el Comercio Mundial 2011

(a) Redes internacionales de producción

Merecen un examen más detenido algunas explicaciones de por qué formalizan los países acuerdos comerciales preferenciales a las que no se ha prestado suficiente atención. La fragmentación internacional de la producción, ya existente a comienzos de los años sesenta, ha aumentado significativamente. Los datos sugieren que en los últimos 20 años la externalización de los bienes intermedios y los servicios ha crecido a un ritmo más rápido que el comercio en productos finales. En particular, el crecimiento en Asia Oriental y la transformación económica de Europa Oriental parecen haber intensificado significativamente este fenómeno (Jones *et al.*, 2005). En este informe se vincula el número creciente de ACP con la importancia cada vez mayor de las redes de producción internacionales y se estudia detenidamente esta relación.

(b) Corrientes de comercio preferencial y aranceles

La explosión de ACP no ha estado acompañada de una ampliación de las corrientes comerciales que reciben trato preferencial. Este informe proporciona lo que es probablemente la estimación más sistemática de la magnitud del comercio preferencial, y los resultados son reveladores. Sólo el 16 por ciento del comercio mundial de mercancías recibe trato preferencial si se excluye el comercio dentro de la Unión Europea. Este resultado tal vez no debería resultar sorprendente teniendo en cuenta la enorme reducción de los aranceles ocurrida desde el final de la segunda guerra mundial (la mitad del comercio de mercancías tiene un arancel aplicado NMF nulo). Los procedimientos onerosos sobre normas de origen asociados a veces con los acuerdos de libre comercio han contribuido a esto al hacer que el costo de los requisitos de cumplimiento sea más alto que el valor percibido de los márgenes de preferencia subyacentes.

Aprovechando una base de datos sobre aranceles preferenciales recientemente creada, este informe demuestra que los márgenes preferenciales son pequeños cuando se ajustan para tener en cuenta el acceso preferencial de que disfrutaban otros exportadores. La proliferación de ACP hace que la diferencia entre la tasa NMF y la tasa de los ACP exagere la ventaja competitiva de un miembro de un ACP, dado que cada vez más sus competidores disfrutaban también de acceso preferencial al

mercado. En el informe se estima que en 2007 los márgenes de preferencia debidamente ajustados para tener en cuenta la presencia de otros proveedores preferenciales no superaban el 2 por ciento en valor absoluto para el grueso (más del 87 por ciento) del comercio total de mercancías. De estos resultados se deduce que es preciso mirar más allá de los aranceles para explicar por qué los países formalizan ACP.

(c) Más allá de la creación de comercio y la desviación del comercio

Si bien casi todos los acuerdos comerciales contienen disposiciones sobre aranceles preferenciales, la mayoría de los ACP abarcan actualmente una amplia gama de cuestiones que van más allá de los aranceles, incluidos los servicios¹, la inversión, la protección de la propiedad intelectual y la política de competencia. Estas esferas de política entrañan reglamentaciones internas (o medidas dentro de las fronteras). En algunas de ellas los acuerdos son "más profundos", en el sentido de que los miembros se comprometen a un mayor grado de integración del mercado que en la OMC (por ejemplo, la eliminación de todos los obstáculos para los proveedores de servicios de los integrantes del ACP), o que algunas prerrogativas en el ámbito normativo se delegan del nivel nacional al nivel supranacional (por ejemplo, la creación de normas regionales).

Es probable que haya integración profunda por varias razones diferentes. En primer lugar, la apertura del comercio aumenta la interdependencia en el ámbito normativo (efectos secundarios) que hace que la adopción unilateral de decisiones sea ineficiente en comparación con las decisiones tomadas colectivamente. Una segunda razón es que pueden ser necesarios acuerdos de integración profundos para promover el comercio en algunos sectores y la integración económica en términos más generales. Esta segunda explicación se aplica a las redes de producción internacionales que requieren una estructura de gobernanza más allá de los aranceles bajos. Si estos acuerdos dan fundamentalmente por resultado cambios en la reglamentación interna, es posible que sea necesario pensar en términos de marcos distintos de la creación de comercio y la desviación del comercio, porque es difícil adaptar la reglamentación interna para favorecer solamente a determinados interlocutores comerciales.

(d) Un programa viable sobre los ACP en la OMC

La importancia de los ACP desde la perspectiva del sistema multilateral del comercio no se capta adecuadamente con el concepto anticuado de escollos y estímulos (*stumbling blocks and building blocks*). La cuestión subyacente en este enfoque era si la apertura de los aranceles preferenciales llevaría eventualmente a la apertura multilateral. Sin embargo, no se supone en este análisis que los ACP son en todos los casos un fenómeno benigno que el sistema multilateral de comercio puede desconocer. Es posible que haya en los ACP formas más sutiles de discriminación, y los ACP pueden aumentar los costos de transacción.

Se examinan en el informe varias formas en que la OMC podría interactuar con los ACP, algunas de las cuales se han ensayado más que otras en el pasado. Entre esas opciones están las siguientes: i) corregir las deficiencias en el marco jurídico de la OMC (legislación imperativa); ii) adoptar un enfoque más flexible y no litigioso para considerar los ACP

en el contexto de la transparencia y el intercambio de información, a fin de entender mejor los intereses multilaterales recíprocos en relación con los ACP (legislación indicativa); iii) acelerar la ejecución de un programa multilateral de apertura del comercio impulsado por el principio NMF; y iv) multilateralizar (alinear y consolidar) gradualmente las iniciativas relacionadas con los ACP en el marco de la OMC. Este último enfoque podría entrañar un nuevo examen de los criterios para la adopción de decisiones en la OMC a fin de contemplar acuerdos no discriminatorios sancionados por la OMC entre grupos de Miembros (“masa crítica”) que apoyarían un proceso de multilateralización. Estos enfoques no se excluyen necesariamente entre sí. Además, todos tienen por fin reforzar la compatibilidad y la coherencia entre los ACP y el sistema multilateral de comercio.

2. Estructura del informe

El informe se divide en cuatro partes principales.

Antecedentes históricos y tendencias actuales

Esta sección proporciona un análisis histórico de los ACP y una descripción del panorama actual. Se documenta el gran aumento en la actividad relacionada con ACP en los últimos años, desglosando ese aumento por región, nivel de desarrollo económico y tipo de acuerdo de integración. Se proporciona una estimación precisa de la proporción del comercio en el marco de los ACP que recibe trato preferencial.

Causas y efectos de los ACP

En esta sección se examinan las causas y las consecuencias de los ACP, concentrando la atención en explicaciones a la vez económicas y políticas. Se hace una distinción importante entre la integración superficial, que se concentra solo o principalmente en las medidas en frontera, y la integración profunda en que la cooperación se extiende a medidas “internas”.

Es posible que la integración profunda sea necesaria para estimular el aumento del comercio. Al mismo tiempo, la decisión de formalizar acuerdos profundos puede ser resultado de la propia apertura del comercio y de la estructura del comercio, en particular la presencia de redes internacionales de producción. Para prosperar, estas redes pueden requerir cierto grado de gobernanza internacional que solamente puede proporcionar una integración profunda. Cualesquiera sean las motivaciones de la integración más profunda, la teoría clásica basada en los conceptos de creación de comercio y desviación del comercio no es adecuada para captar el panorama completo. En la medida en que la integración profunda en los ACP entraña cambios en la reglamentación interna en lugar de aranceles ya bajos, la desviación del comercio podría no plantear un riesgo serio. En la sección se aduce que las teorías tradicionales no explican por completo las pautas emergentes de los ACP y que deben considerarse, entre otras explicaciones, las relaciones entre acuerdos comerciales y redes de producción cuando se analizan los ACP.

Anatomía de los ACP

La sección valida la hipótesis de que más y más ACP van más allá de los aranceles examinando el contenido de los acuerdos. Establece un resultado empírico fundamental del informe, a saber, que los márgenes arancelarios preferenciales, ajustados para tener en cuenta la proliferación de ACP, son pequeños. La sección confirma la cobertura sectorial cada vez más amplia de los ACP y examina en qué medida contienen compromisos de cumplimiento obligatorio en materia de servicios, inversión, obstáculos técnicos al comercio y política de competencia, que es probable que sean cruciales para las redes de producción. Los compromisos en estas esferas normativas son también más profundos, ya sea que se midan en relación con los compromisos multilaterales o en términos del grado de integración del mercado que se pretende lograr.

Utilizando el comercio en piezas y componentes como valor sustituto de la magnitud de las redes de producción entre países, se presentan datos empíricos que demuestran el fuerte vínculo entre estas redes y los ACP. Los ACP profundos aumentan el volumen del comercio en piezas y componentes entre los miembros. Por último, en la sección se examinan varios ejemplos de acuerdos comerciales preferenciales en Asia Oriental, América Latina y África para considerar en qué medida se ajustan a la hipótesis de las redes internacionales de producción.

El sistema multilateral de comercio y los ACP

En esta sección se identifican áreas de sinergias y de posibles conflictos entre los acuerdos comerciales preferenciales y el sistema multilateral de comercio y se examinan formas en que los dos “sistemas comerciales” pueden hacerse más coherentes. Los aranceles preferenciales, aunque menos importantes que en el pasado, pueden reducir la motivación para la apertura multilateral del comercio. Las disposiciones de los ACP “profundos” tienen a menudo efectos no discriminatorios y las redes internacionales de producción pueden alterar las fuerzas político-económicas que llevan a la multilateralización de las iniciativas regionales. La posibilidad de que existan sistemas de solución de diferencias en competencia crea a su vez peligros. Por último, en la sección se examina la forma en que el GATT/OMC ha encarado históricamente la cuestión de los acuerdos comerciales preferenciales. Teniendo en cuenta esta historia, la sección termina con una reflexión sobre cuál podría ser el programa futuro de la OMC sobre los ACP.

Notas finales

- 1 Algunos acuerdos cubren solamente los servicios y no contienen en consecuencia compromisos arancelarios.