

I EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DE LA POLÍTICA COMERCIAL

A TENDENCIAS RECIENTES

1. LA SITUACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL EN 2002 Y PERSPECTIVAS PARA 2003

El comercio internacional reaccionó en 2002 frente a la contracción que había sufrido el año anterior y creció aproximadamente un 2,5 por ciento en volumen, lo cual ha sido superior al crecimiento de la producción mundial. La reacción se produjo a pesar de la debilidad de la recuperación económica mundial, a la marcada reducción de las corrientes de capital, a las importantes modificaciones de los tipos de cambio, a las crecientes restricciones de las transacciones comerciales internacionales para mitigar los riesgos del terrorismo, y a las crecientes tensiones geopolíticas. El crecimiento del comercio fue superior en Asia y en las economías en transición, lo cual es reflejo del mejoramiento de los resultados económicos en esas regiones. En cambio, el comercio se estancó en Europa Occidental y se contrajo en América Latina como resultado de las perturbaciones económicas en varios países de esa región. Las importaciones de América del Norte se recuperaron de acuerdo con una mayor demanda interna, en tanto que las exportaciones siguieron disminuyendo en 2002.

El entorno de la política comercial se benefició del impulso generado por la Conferencia Ministerial de Doha y el inicio de las negociaciones de la OMC. Un paso importante en apoyo de las negociaciones fue el que se dio cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó la autorización de promoción comercial para el Presidente de los Estados Unidos, después de una pausa de ocho años. Aunque las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos respecto del acero contribuyeron a aumentar las tensiones en el comercio internacional, el asunto se ha dejado en manos de un grupo especial de la OMC. No obstante, la aprobación de la ley de agricultura estadounidense y el permanente desacuerdo sobre la reforma de la política agrícola común (PAC) de la UE ensombrecen las negociaciones sobre la agricultura.

Los acuerdos comerciales regionales siguen proliferando; diversos países de todo el mundo están negociándolos o ya los han concertado. Incluso países que durante mucho tiempo evitaron los acuerdos regionales han empezado a inclinarse hacia ellos. Muchos países parecen dar por descontado el sistema multilateral de comercio al tiempo que persiguen sus fines comerciales sobre una base preferencial en la creencia de que esto no pondrá en peligro las relaciones comerciales multilaterales no discriminatorias. Pero existe el riesgo de que con el regionalismo la atención de los encargados de formular políticas se desvíe de las negociaciones multilaterales precisamente en el momento en que la energía y los recursos son indispensables para el éxito de esas negociaciones. En la sección IB.3 del presente informe se trata con más detalle la evolución de los acuerdos comerciales regionales y sus consecuencias para la OMC.

La recuperación de los precios de diversos productos básicos en 2002 dio un importante impulso a las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. Pero como los precios de los productos básicos no relacionados con el petróleo habían estado cayendo durante buena parte del último decenio a pesar de la recuperación esos precios todavía se encuentran en niveles históricamente bajos. Una parte importante de las dificultades de desarrollo de los exportadores de productos básicos es diversificar sus estructuras exportadoras. Pero como esa reorientación de la producción y de las estructuras exportadoras no se puede efectuar de manera inmediata, la continuada reforma del comercio agropecuario que permita reducir las distorsiones sería particularmente beneficiosa a corto y mediano plazos. Las cuestiones relativas a los precios de los productos básicos se tratan en la sección IB.2 del presente informe.

La fuerte expansión del comercio del Asia en desarrollo constituyó un buen augurio para la continuada expansión del comercio Sur-Sur, ya que el Asia en desarrollo comercia proporcionalmente más con países en desarrollo que otras regiones en desarrollo. Durante el decenio pasado, las economías de los países en desarrollo han crecido a un ritmo mucho mayor que las de los países desarrollados y de los países en transición. La liberalización de los regímenes comercial y de inversiones de un gran número de países en desarrollo ha desempeñado un papel trascendental en esa expansión. El comercio entre países en desarrollo ha sido el principal beneficiario del ese mayor crecimiento económico y de los regímenes comerciales más

liberales en los países en desarrollo. En consecuencia, la participación del comercio entre países en desarrollo en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 6,5 por ciento al 10,7 por ciento en 2001, lo cual representa un máximo histórico en los últimos 50 años. Las tendencias del comercio Sur-Sur se tratan en la sección IB.1 infra.

La recuperación económica mundial en 2002 resultó ser menos sostenida que lo que se esperaba a principios del año. El impulso de la expansión de la producción se mantuvo en índices moderados en los tres primeros trimestres, pero falló en el último trimestre de 2002 en las principales economías industriales. Entre las explicaciones más destacadas, y frecuentemente interrelacionadas, del retraso en la recuperación económica mundial están la erosión de la confianza en pilares institucionales como el buen gobierno público y privado, la disminución de la confianza de consumidores e inversores y el incremento de los riesgos geopolíticos.

La debilidad de los gastos en inversiones de capital fijo – particularmente marcada en las inversiones no dedicadas a la vivienda – contribuyó considerablemente a retardar el crecimiento general en los países industriales. Los gastos de inversión desempeñan un papel crítico en el ciclo económico. El año pasado no consiguieron mantener la recuperación una vez restablecidos los niveles de existencias. Por lo general, la actividad inversora se anima cuando aumentan las perspectivas de oportunidades de inversión rentables y la utilización de las capacidades de producción existentes alcanza un nivel que requiere un incremento de esas capacidades. En el primer semestre de 2002, las tasas de utilización de la capacidad en el sector manufacturero de las economías industriales fueron demasiado bajas para justificar grandes inversiones en capital. Tal vez todavía más importante haya sido el empeoramiento de la confianza empresarial como resultado de la creciente apreciación de las malas perspectivas de beneficios en grandes segmentos de la economía, además del sector de IT o la economía de Internet. Confianza y credibilidad sufrieron todavía más a causa del descubrimiento de graves irregularidades contables en los estados financieros de empresas, que las habían utilizado para inflar perspectivas comerciales y beneficios declarados. Esas irregularidades, combinadas con dudosas prácticas de gestión en el auge de las fusiones y adquisiciones de años anteriores, hicieron que se tambalara la confianza en el buen gobierno empresariales y dieron lugar a una huida de los accionistas hacia inversiones consideradas más seguras, con lo que se agravó todavía más la caída de los mercados de capitales. La baja de los valores aumentaron las presiones sobre los intermediarios financieros, como bancos y compañías de seguros.

La confianza del consumidor en las economías industriales importantes mejoró solo temporalmente en el primer trimestre de 2002 para luego descender o estancarse. Los incrementos marginales del empleo en algunos países y el creciente desempleo en otros sólo permitió incrementar moderadamente los salarios y los deprimidos niveles del gasto de consumo privado. En algunos países eso dio lugar a un aumento del ahorro de previsión.¹ El deterioro de los mercados laborales en las economías industriales con poblaciones en rápido envejecimiento hizo todavía más precarios sus ya frágiles sistemas de seguridad social. El público en general tiene cada vez mayor conciencia de que se necesitan ajustes profundos para restablecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social y de que esos ajustes pueden tener importantes consecuencias para las futuras aportaciones y prestaciones. Las nebulosas perspectivas de la seguridad social, y en particular de los sistemas de pensiones, contribuyeron a la erosión de la confianza del consumidor y ejercieron un efecto negativo en los gastos de consumo privado. La confianza del consumidor también resultó afectada negativamente por el efecto de la constante caída de los precios de las acciones, aunque en algunos países (por ejemplo, los Estados Unidos y el Reino Unido) esa circunstancia resultó compensada por el incremento de los precios de la vivienda.

El gasto público fue el componente más dinámico de la demanda interna por segundo año consecutivo en los países desarrollados, estimulado por políticas presupuestarias anticíclicas. A pesar de la aplicación de políticas fiscales y monetarias de apoyo, la recuperación de la demanda interna se mantuvo moderada en el mundo desarrollado.

¹ En los Estados Unidos, la tasa de ahorro personal se recuperó de su cifra más baja, del 2,3 por ciento en 2001, para situarse en el 3,7 por ciento en 2002.

El escaso dinamismo económico de la UE (de 15 países) y del Japón fue una importante rémora para la recuperación mundial. La demanda interna se contrajo o se mantuvo estancada en 2002. En cambio, la demanda interna en los Estados Unidos creció un 2,5 por ciento a pesar de una nueva contracción de las inversiones en capital fijo en aquel país. Entre las grandes economías industriales, solamente el Canadá y Australia destacaron con un fuerte crecimiento del PIB en 2002 (en ambos casos, por encima del 3 por ciento).

En marcado contraste con las economías industriales, la recuperación de las economías en desarrollo avanzadas de Asia fue fuerte. Con los dos países más poblados del mundo – China y la India – en rápido crecimiento, los incrementos de producción registrados por el Asia en desarrollo han superado a los de todas las demás regiones.

El crecimiento económico de las economías en transición en 2002 solamente fue superado por el del Asia en desarrollo y continuó siendo mayor que la media mundial. No obstante, se registró una desaceleración en el crecimiento económico de la región, que puede atribuirse en gran medida a la evolución de la economía rusa. El crecimiento económico en África y el Oriente Medio se mantuvo sin cambios en 2002, aproximadamente en un 3 por ciento. Los moderados aumentos registrados en los ingresos regionales por habitante no es probable que tengan efectos en los niveles de pobreza de la región, y no se deben perder de vista las grandes variaciones de los resultados económicos de los diversos países africanos. América Latina ha sido la parte más débil de la economía mundial en 2002, habiéndose registrado un descenso de la producción y una marcada contracción de las importaciones. Una deuda del sector público insosteniblemente grande, inestabilidad política, importantes desequilibrios en las cuentas exteriores y una reducción de las corrientes netas de capital en el sector privado han contribuido a graves caídas de la producción en una serie de países sudamericanos.

Durante 2002, el dólar de los Estados Unidos se depreció frente a otras monedas importantes, como el euro y el yen. Sin embargo, no parece que eso haya afectado materialmente al déficit comercial estadounidense, ni a los superávits por cuenta corriente acumulados por los países de la zona euro, el Japón y el Asia en desarrollo. Pero en el caso de América Latina el fuerte descenso de los tipos de cambio nominales y efectivos en varios países en crisis pueden haber contribuido a la marcada reducción del déficit por cuenta corriente de la región.

Las inversiones extranjeras directas (IED) cayeron aproximadamente una cuarta parte en 2002, situándose en unos 500.000 millones de dólares, caídas que sufrieron tanto las regiones desarrolladas como las regiones en desarrollo. Solamente China y la Europa central/oriental atrajeron más corrientes de IED que en el año precedente. Dada la fuerte correlación entre las corrientes de IED y las corrientes comerciales presentes y futuras, esa evolución contribuyó a la debilidad del crecimiento comercial en otras regiones aparte de China y de Europa Central y Oriental.

La amenaza del terrorismo ha llevado a muchos gobiernos y empresas a adoptar diversas medidas para mejorar la seguridad y limitar los riesgos de futuros ataques terroristas. Algunas de esas medidas han supuesto una restricción de la libre circulación de personas y mercancías. El costo comprende no sólo los gastos directos que implican esas medidas de seguridad que deben adoptar los gobiernos y las empresas, sino también los efectos indirectos en el comercio en forma de procedimientos más engorrosos y retrasos. El aumento de los riesgos y tensiones geopolíticas también ha repercutido desfavorablemente en el comercio internacional por medio del alza de los precios del petróleo en el curso de 2002. A causa de la mayor preocupación por la seguridad de los suministros de petróleo los precios aumentaron aproximadamente un tercio, registrando su nivel más elevado en 13 años a principios de 2003. El mayor número de medidas de seguridad, el aumento de los precios del petróleo y la mayor percepción de la incertidumbre internacional han tenido grandes efectos negativos en el transporte aéreo y en los viajes de larga distancia.

En marzo de 2002, los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia temporales a las importaciones de productos siderúrgicos clave. En un principio se temió una respuesta recíproca de otros interlocutores comerciales. Si bien una serie de países (la UE, China y Hungría, por ejemplo) impusieron también medidas de salvaguardia a las importaciones de diversos productos siderúrgicos, el grado general de reserva, los esfuerzos de los Estados Unidos por mitigar el efecto que las medidas pudieran tener en algunos interlocutores

comerciales y el establecimiento de un grupo especial de la OMC de solución de diferencias para entender en el asunto, aliviaron los temores de medidas de represalia comercial.

La actividad económica mundial se reforzó con la evolución registrada en China y en las economías en transición. El mantenimiento de la estabilidad, junto con importantes reformas del mercado que culminaron con la adhesión de China a la OMC, han contribuido al excepcional crecimiento de la producción y del comercio registrado en China durante el decenio de 1990. Un factor que contribuyó a esos notables resultados fue el alto nivel de corrientes de IED impulsadas por la reubicación de sectores manufactureros de elevada densidad de mano de obra del Japón y de otras economías adelantadas de Asia a zonas costeras de China. La entrada en la OMC ha apoyado esas corrientes de IED, con lo que se ha combinado un mayor acceso a los consumidores chinos con una suavización de las restricciones aplicadas a las inversiones extranjeras.

Como consecuencia de esos acontecimientos, se ha realizado todavía más el papel de China en el comercio internacional, de manera que la expansión comercial que registró el pasado año representa más de una quinta parte del incremento de las exportaciones (e importaciones) mundiales de mercancías. China se ha convertido no sólo en un importante proveedor, sino también en un notable mercado para muchos países.² Tras haber adelantado al Reino Unido en 2002, China ocupa actualmente el quinto puesto entre los mayores comerciantes de mercancías del mundo. Las preocupaciones que a veces se expresan acerca de las consecuencias que pueda tener para otras economías el dinamismo exportador de China deben compensarse con la idea de que la demanda china de importaciones también crece a un ritmo considerable.

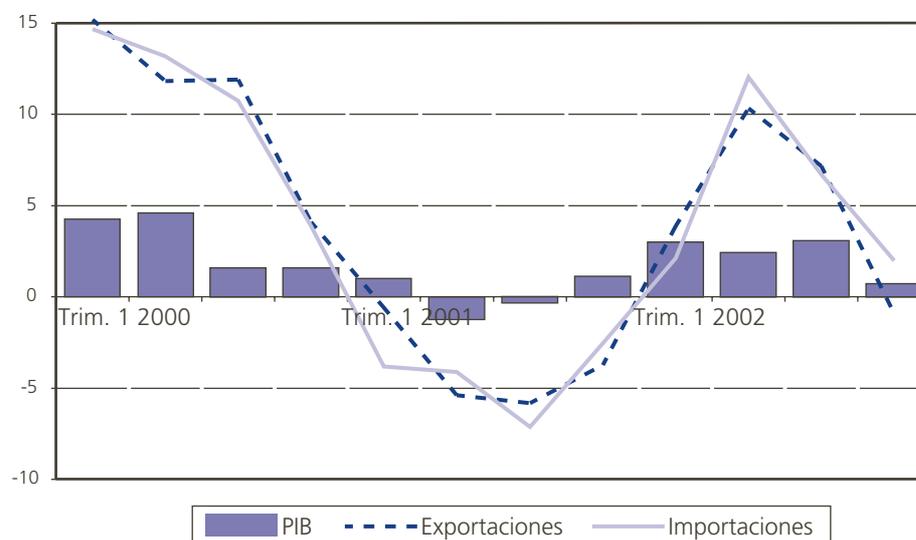
a) Perspectivas para 2003

Sobre las perspectivas de crecimiento en 2003 hay considerable incertidumbre. Las expectativas de una guerra en el Iraq causaron un agudo incremento de los precios del petróleo en el primer trimestre de 2003 y tuvieron efectos perniciosos en la confianza comercial y en los mercados mundiales de capital. Los precios del petróleo empezaron a debilitarse en la segunda quincena de abril, pero se mantuvieron por encima del nivel del año precedente. La información sobre la actividad económica en los países industrializados en los primeros meses de 2003 ha dado lugar a una marcada revisión a la baja del crecimiento de la producción en 2003, en particular en Europa Occidental. Como Europa Occidental representa más del 40 por ciento del comercio mundial de mercancías y de servicios comerciales, el comercio mundial sufrirá en consecuencia. El brote del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) y la posibilidad de que siga extendiéndose afectará el crecimiento económico del Asia en desarrollo, que fue uno de los motores de la expansión del comercio mundial en 2002.

Debido a la desaceleración de la expansión económica de las economías industriales observada en el último trimestre de 2002, a la continua atonía de la confianza empresarial y de los consumidores en los primeros meses de 2003 (reflejada también en la debilidad de los mercados de valores) y al aumento de los precios del petróleo hay que rebajar las proyecciones económicas realizadas a finales de 2002, en las que se preveía una aceleración moderada del crecimiento de la producción mundial y un aumento anual significativo del comercio mundial. En vista de la evolución reciente de los tipos de cambio – en particular la fuerte apreciación del euro y el yen frente al dólar de los Estados Unidos – las proyecciones de crecimiento tienen que reducirse en el caso de la UE y el Japón y aumentarse en el de los Estados Unidos, con lo que se ampliará aún más la diferencia prevista del crecimiento de la demanda entre esas economías.

² China constituyó en 2001 para ocho países en desarrollo el principal mercado de exportación, y para otras cinco economías, el segundo mercado en importancia.

Gráfico IA.1
Desaceleración de la expansión del comercio y la producción de los países de la OCDE en el cuarto trimestre de 2002
 (Variación porcentual intertrimestral)



Fuente: OCDE, OIisnet.

Las proyecciones arrojan un aumento de las corrientes comerciales mundiales del 3 por ciento, o menos, en 2003. En el último trimestre de 2002, el comercio creció tan solo marginalmente respecto del tercer trimestre (véase el gráfico IA.1). En el supuesto de que el crecimiento del comercio se estanque en los primeros meses de 2003 y de que luego se recupere a una tasa moderada – a medida que se consolide en todo el mundo la actividad económica – se prevé una expansión interanual del comercio a una tasa decepcionante del 3 por ciento, o menos. La tasa de crecimiento del comercio en 2003 será notablemente inferior a la tasa media registrada en el decenio de 1990.

Estas sombrías perspectivas a corto plazo para la economía mundial, y el comercio en particular, exigen políticas gubernamentales encaminadas a reforzar la confianza de empresarios y consumidores y que se abstengan de aplicar medidas que restrinjan el comercio. La próxima Reunión Ministerial de Cancún ofrece la oportunidad de avanzar en la presente ronda de negociaciones comerciales. Ese avance constituiría una importante señal de que los gobiernos son capaces de cooperar para concertar acuerdos beneficiosos para todos, con lo que se fomentaría la confianza en la economía mundial y se fortalecerían los cimientos del sistema multilateral de comercio.

b) La situación económica

La recuperación económica mundial fue desigual y perdió fuerza en el segundo semestre de 2002, con lo que el crecimiento anual quedó limitado a sólo el 1,5 por ciento. Las fuerzas impulsoras de la recuperación de la actividad económica mundial en 2002 fueron la pujanza de la recuperación de la demanda interna de los Estados Unidos y las economías avanzadas de Asia oriental. La expansión del PIB mundial también fue sostenida por China y las economías en transición, que continuaron registrando un ritmo de crecimiento económico mucho más rápido que el de la economía mundial. En fuerte contraste, el Japón y Europa Occidental siguieron experimentando un estancamiento o declive del crecimiento de la demanda interna, en tanto que la economía de América Latina se hundió en una recesión ocasionada en gran parte por las crisis de la Argentina y Venezuela. La renta por habitante de la región disminuyó por segundo año consecutivo.

En los países industriales, las principales categorías de gastos del PIB tuvieron un comportamiento muy diverso durante la desaceleración y recuperación cíclicas. El descenso de las existencias y su reposición en 2002

fue el factor más destacado de la recuperación cíclica. En razón de las variaciones de las existencias en los países de la OCDE se redujo el crecimiento del PIB en un 0,8 por ciento en 2001, pero se incrementó en un 0,2 por ciento en 2002. En los Estados Unidos, el consumo público experimentó una expansión del 3 por ciento y fue también el componente de la demanda de crecimiento más rápido en los países industriales. El consumo privado en la zona de la OCDE aumentó un 2 por ciento en 2002, pues la aceleración de la demanda de los consumidores de los Estados Unidos fue compensada por la desaceleración en el Japón y Europa Occidental. Un elemento importante de la debilidad de la recuperación fue la persistencia de la contracción de las inversiones no destinadas a la vivienda que fue aún más pronunciada el pasado año que en 2001. El reciente descenso de las inversiones no destinadas a la vivienda fue también mucho más pronunciado que el último descenso en los primeros años del decenio de 1990, lo cual se puede atribuir a la contracción más pronunciada en los Estados Unidos. No obstante, la inversión destinada a la vivienda se recuperó en la OCDE, en particular en América del Norte y en la Unión Europea.

La atonía de la actividad económica y el generalizado exceso de capacidad en el sector manufacturero contribuyeron a un nuevo descenso de las tasas de inflación,³ que disminuyeron ligeramente en Europa Occidental, América del Norte y Asia. Los precios de consumo, aunque registraron un notable descenso en los países en transición con respecto a valores que a veces eran de dos dígitos, aumentaron en América del Sur y Centroamérica como consecuencia de las devaluaciones monetarias. Como el crecimiento económico mundial fue a la zaga de la productividad y del aumento de la población activa, el desempleo y el subempleo empeoraron en la mayoría de las regiones. Las tasas de desempleo registradas aumentaron en América del Norte, Europa Occidental y el Japón. En este último país, la tasa de desempleo alcanzó un nivel sin precedentes del 5,5 por ciento, más del doble del nivel comunicado a comienzos del decenio de 1990. En América Latina, el pronunciado retroceso de la producción ha conducido a un marcado empeoramiento de la situación del empleo. Según la CEPALC, la tasa de desempleo urbano medio en la región aumentó hasta el 9,1 por ciento, la tasa más alta observada en el decenio de 1990.⁴

Las marcadas diferencias entre el ritmo de crecimiento de la demanda interna de los Estados Unidos, los países en desarrollo de Asia y las economías en transición, por una parte, y el Japón, Europa Occidental y América Latina, por otra, contribuyeron a importantes cambios en las balanzas por cuenta corriente y comercial. El Japón y Europa Occidental registraron un aumento de sus exportaciones netas. Por consiguiente, el excedente por cuenta corriente y comercial del Japón y la Unión Europea se amplió con incrementos equivalentes al 1 por ciento y el 0,7 por ciento del PIB, respectivamente. Como consecuencia de la neta disminución de las entradas de capital, América Latina tuvo que reducir sus importaciones, lo que llevó a un excedente comercial y redujo el déficit por cuenta corriente de la región. El déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos aumentó a más de 500.000 millones de dólares, o sea, el 5 por ciento del PIB, lo que constituyó un máximo histórico en términos tanto absolutos como relativos. Dado que el déficit agregado de la zona OCDE se mantuvo casi inalterado en términos relativos en 2002, el nivel de importaciones netas desde zonas en desarrollo tampoco cambió. Los países en desarrollo de Asia volvieron a registrar un considerable superávit por cuenta corriente. El Japón, las cuatro economías en desarrollo avanzadas en Asia (Hong Kong, China; Rep. de Corea; Singapur y Taipei Chino) y China dieron a conocer grandes superávits por cuenta corriente, lo cual indica que esas economías se han convertido en los principales proveedores de capital para el resto del mundo.⁵

Las corrientes internacionales de capital habían aumentado durante todo el decenio de 1990 y alcanzaron su nivel máximo en 2000. Desde entonces experimentaron una drástica reducción, como pone de manifiesto el fuerte incremento y descenso de las IED. Las corrientes totales de IED aumentaron de aproximadamente 200.000 millones de dólares a principios del decenio de 1990 a cerca de 1,2 billones de dólares en 2000. En 2001, el valor de esas corrientes registró una caída del 50 por ciento, aproximadamente, y en 2002 de

³ A mediados de 2002, las tasas de utilización de capacidad en el sector manufacturero de los Estados Unidos, el Japón y la zona euro seguían situándose muy por debajo de las tasas de utilización medias registradas como promedio en el decenio de 1990.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) de las Naciones Unidas (2003).

⁵ Las reservas de divisas de las cinco economías asiáticas en desarrollo aumentaron aproximadamente en 50.000 millones de dólares EE.UU., en tanto que las reservas internacionales del Japón aumentaron en 30.000 millones de dólares en 2002.

un 25 por ciento adicional, hasta situarse de nuevo en torno a los 500.000 millones de dólares, el nivel alcanzado ya cinco años antes. Tanto las regiones desarrolladas como en desarrollo han resultado afectadas por la reducción de las corrientes de IED. Sólo las entradas de IED en China y Europa Central continuaron aumentando. Las entradas de IED en China aumentaron un 19 por ciento, hasta situarse en 52.700 millones de dólares, y las dirigidas a Europa Central y Oriental aumentaron en un 9 por ciento, hasta totalizar 30.000 millones de dólares.⁶ La marcada disminución en términos nominales de las corrientes mundiales de IED puede atribuirse al final del descontrolado auge de fusiones y adquisiciones y a la disminución de los valores en mercado de empresas registradas en los mercados mundiales de capital. Entre el final de 2000 y el final de 2002, la valoración de los mercados mundiales de capital se redujo en torno al 40 por ciento, lo cual automáticamente rebaja el valor de transacción de las corrientes de IED para comprar empresas registradas en mercados de capital.⁷

Durante 2002, el tipo de cambio efectivo real del dólar de los Estados Unidos se depreció, mientras que los del euro y el yen se apreciaron. A plazo medio, la depreciación del dólar, después del aumento de casi el 20 por ciento experimentado entre 1995 y 2001, podría contribuir a frenar el constante aumento del déficit comercial de los Estados Unidos. En cambio, para la zona euro y el Japón la contribución neta de la demanda extranjera al PIB decrecerá si los tipos de cambio efectivos reales se mantienen en el nivel alcanzado a finales de 2002 y principios de 2003. Cierta número de países de Europa Central y Oriental que están tramitando su adhesión a la UE, así como algunas economías en desarrollo de Asia, han experimentado también la presión alcista de sus tipos de cambio respecto del dólar de los Estados Unidos. Los tipos de cambio nominales y efectivos de varios países de América Latina afectados por la crisis financiera de 2002 bajaron drásticamente, con lo cual contribuyeron a reducir el déficit por cuenta corriente de la región. Un aspecto de la caída del dólar con respecto a la moneda de los principales países comerciantes es el efecto "inflacionario" en los precios del comercio mundial calculados en dólares. El comercio entre países miembros de la UE, si bien calculado en euros experimentó un estancamiento en 2002, registró un aumento de casi el 5 por ciento calculado en dólares. El impacto global de la evolución de los tipos de cambio en los valores del comercio en 2002 contrasta con la tendencia imperante entre 1995 y 2001, cuando la apreciación del dólar tuvo como efecto la "deflación" de los precios del comercio mundial calculados en dólares.

Por vez primera desde 1995, los precios en dólares de los productos agropecuarios y manufacturados objeto de comercio internacional registraron un incremento anual. Los precios del petróleo se recuperaron de su bajo nivel de comienzos de 2002 con unos precios medios anuales en 2002 que excedieron ligeramente a los del año anterior. Continuó el descenso de los precios de los metales, especialmente del aluminio, que es el metal más comercializado internacionalmente. La recuperación de los precios de los productos alimenticios fue el resultado final de unos precios más altos de todos los tipos de cereales, la soja y los aceites vegetales, que superaron las reducciones de los precios de la carne, los alimentos de origen marino, el azúcar y las frutas tropicales. Los precios de los cereales, en especial el trigo, aumentaron al ocasionar la sequía en cuatro de las cinco regiones exportadoras tradicionales una disminución de la producción por segundo año consecutivo.

Dada la constante recuperación de los precios de los combustibles y de los productos no relacionados con combustibles en el curso del año, los niveles de precios registrados en el cuarto trimestre de 2002 excedieron de los registrados en el trimestre correspondiente de 2001 en el 30 por ciento y el 12 por ciento, respectivamente. Sin embargo, los promedios anuales de 2002 se mantuvieron casi sin cambios respecto de los de 2001.

El aumento de precio de los bienes manufacturados puede atribuirse en gran medida a la evolución de los precios europeos, ya que los precios de exportación e importación de bienes manufacturados de los Estados Unidos y el Japón siguieron disminuyendo en 2002. Entre los bienes manufacturados, los precios de

⁶ Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena, Comunicado de Prensa, febrero de 2003: las IED en CEEC en 2002: Entradas sin precedentes concentradas en un puñado de países. En <http://www.ac.at>.

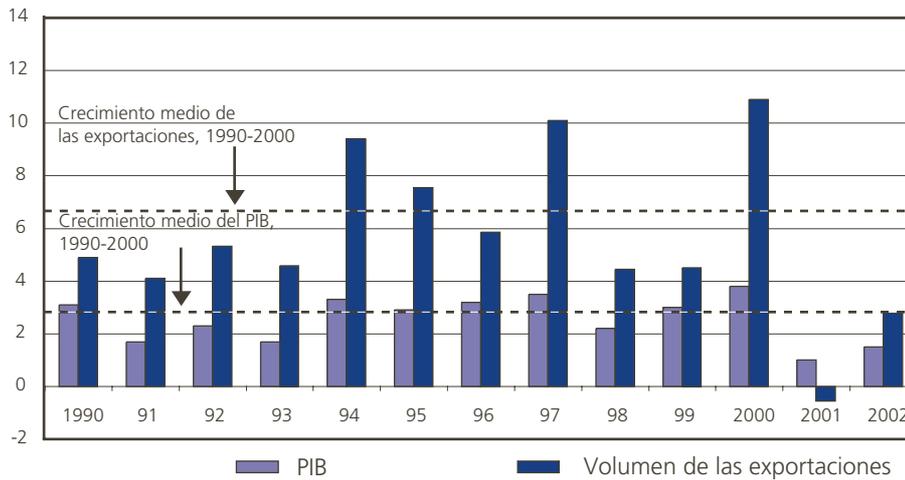
⁷ Estimaciones basadas en la disminución media de cuatro índices principales de mercados de capital: NYSE-Composite, FTSE 100, el DAX de Francfort y el Topix de Tokio. Fuente: World Federation of Exchanges en <http://www.world-exchanges.org>.

productos de hierro y de acero y los productos de la industria del automóvil registraron aumentos superiores a la media, en tanto que los de equipo de oficina y de telecomunicaciones siguieron disminuyendo. Los precios de productos químicos y prendas de vestir objeto de comercio internacional registraron solamente incrementos marginales.

Gráfico IA.2

Mayor recuperación del comercio de mercancías con relación a la producción en 2002

(Variación porcentual anual)



Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

La recuperación de la actividad económica mundial coincidió con un repunte de las corrientes comerciales internacionales. Con arreglo a las estimaciones preliminares, las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron en términos reales en un 2,5 por ciento en 2002 después de la contracción experimentada el año anterior. Aunque el comercio mundial se recuperó más rápidamente que la producción, el crecimiento fue inferior a la mitad de la tasa media registrada en el decenio de 1990 (véase el gráfico IA.2). Las tasas medias anuales de crecimiento ocultan la fuerte disminución del comercio mundial durante el año 2001 y su rápida recuperación entre el último trimestre de 2001 y el tercer trimestre de 2002. En el cuarto trimestre de 2002 se registró una notable estabilización del crecimiento del comercio tanto en los Estados Unidos como en Europa Occidental.

Un elemento importante de la expansión más moderada del comercio en el último trimestre de 2002 fue la persistencia de la atonía de la inversión en los principales mercados desarrollados y de América Latina. La contracción de las nuevas inversiones en maquinaria y equipo, que se mantuvo en 2002, puede relacionarse con las bajas tasas de utilización de la capacidad en el sector manufacturero y, en particular, en equipos de telecomunicaciones y de tecnología de la información. Siguió disminuyendo los gastos mundiales en equipo electrónico, equipo físico de TI y material de fabricación de semiconductores.⁸ La continua disminución del volumen de las importaciones de bienes de capital de los Estados Unidos en 2002, mientras que sus importaciones de todos los demás productos experimentaban una recuperación del 6 por ciento, pone de manifiesto las repercusiones del descenso de los gastos de inversión en las corrientes comerciales.⁹

Debido en gran parte a la atonía de los gastos de inversión, la expansión del comercio (el promedio de las exportaciones más las importaciones) en América del Norte y Europa Occidental fue a la zaga del crecimiento

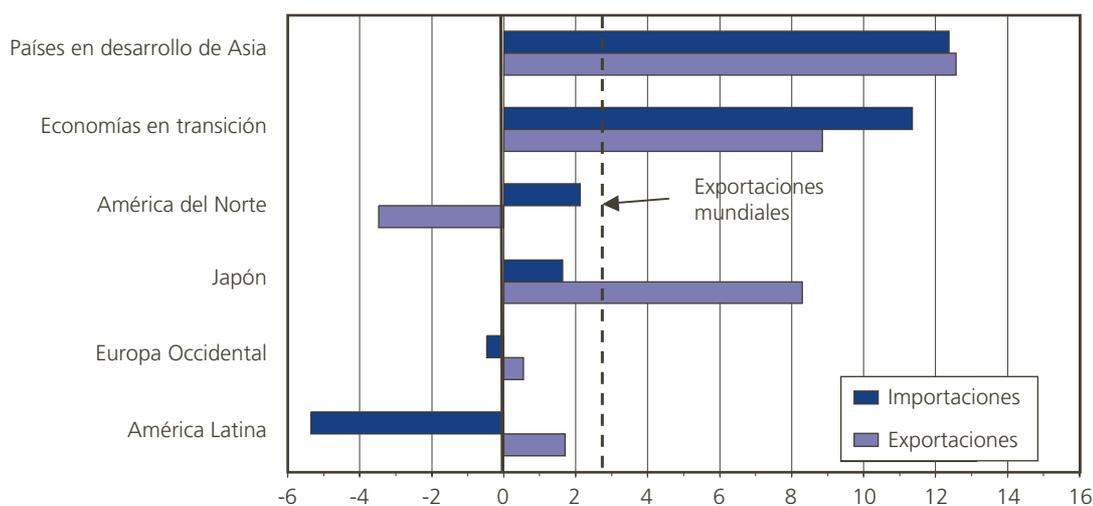
⁸ Según la industria, las ventas mundiales de equipo electrónico y equipo físico de TI disminuyeron en un 5 por ciento, aproximadamente, en tanto que las ventas de material de fabricación de semiconductores disminuyeron más del 20 por ciento en 2002.

⁹ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Commerce News FT-900-12, documento 11, página 16.

de su PIB. Sin embargo, en Asia y en las economías en transición el volumen del comercio creció a un ritmo por lo menos dos veces más rápido que la producción, muy superior en ambos casos a la media mundial. La pujanza del crecimiento del comercio de esas regiones, que giró en torno al 10 por ciento en 2002, fue en gran parte resultado de la vigorosa expansión de la demanda interna o intrarregional. Los resultados obtenidos por esas dos regiones explican por qué el comercio mundial aumentó más rápidamente que la producción en 2002. En cambio, el descenso de la producción en América Latina originó una disminución de sus importaciones del orden del 5,5 por ciento, mientras que las exportaciones continuaron aumentando a pesar de la contracción del comercio intrarregional debido a la expansión del comercio con los países no pertenecientes a la región. En conjunto, el comercio y la producción disminuyeron en América Latina, aunque la disminución del comercio fue más pronunciada que la de la producción.

Un elemento importante de la recuperación del comercio mundial en el pasado año fue América del Norte y, en particular, el crecimiento de las importaciones de los Estados Unidos. Las importaciones de mercancías de los Estados Unidos representaron una quinta parte del comercio mundial en términos de volumen, lo cual fue superior a la expansión del comercio mundial. El crecimiento relativamente vigoroso del consumo público y privado siguió alimentando la demanda de importaciones de los Estados Unidos. Los países en desarrollo de Asia y las economías en transición, que fueron las regiones con el más alto crecimiento del PIB, también contribuyeron en gran medida al aumento de las importaciones. Las importaciones de los países en desarrollo de Asia crecieron un 12,5 por ciento después de la contracción experimentada en el año anterior (véase el gráfico IA.3). Para explicar este radical cambio de situación cabe señalar dos factores. En primer lugar, el aumento de las entradas de IED a raíz de la adhesión de China a la OMC tuvo como resultado el súbito incremento en casi un 25 por ciento de las importaciones reales de China. Y el segundo factor fue la recuperación de las importaciones de los países en desarrollo comerciantes en tecnología de la información de Asia Oriental en casi el 9 por ciento (después de la disminución del 8,5 por ciento registrada el año anterior). En lo que se refiere a las economías en transición, la pujanza del comercio fue consecuencia en su mayor parte de la contribución de la demanda rusa, aunque la fortaleza de las importaciones fue general puesto que más de la mitad de las economías en transición registraron un crecimiento de dos dígitos.

Gráfico IA.3
Grandes variaciones en el crecimiento del volumen del comercio según las regiones en 2002
(Variación porcentual anual)



Fuente: OMC.

La recuperación del comercio mundial se retrasó por el estancamiento de las importaciones de Europa Occidental y el descenso de las importaciones de América Latina. Entre los países de Europa Occidental, las importaciones disminuyeron o se estancaron en Francia, Alemania y Suiza, en tanto que Bélgica y Dinamarca registraron un aumento de las importaciones relativamente vigoroso. La contracción de las entradas netas de capital en América Latina forzó a la región a reducir su déficit por cuenta corriente. Esto se logró principalmente mediante una disminución de las importaciones del orden del 4 por ciento y un aumento de las exportaciones extrarregionales.

c) Las variaciones de los precios y los tipos de cambio contribuyeron al aumento del valor del comercio mundial

La recuperación del volumen del comercio junto con un incremento moderado de los precios de las mercancías objeto de comercio internacional tuvieron por resultado un aumento del valor del comercio mundial. Las exportaciones de mercancías y de servicios comerciales aumentaron en un 4 por ciento y un 5 por ciento, respectivamente, en 2002. Sin embargo, esas tasas nominales de crecimiento del comercio continuaron siendo inferiores al promedio registrado en el decenio de 1990 (véase el cuadro IA.1). En el caso del comercio de mercancías, la expansión registrada en 2002 compensó la disminución anunciada el año anterior, mientras que el comercio de servicios comerciales alcanzó un nuevo nivel máximo. En cuanto a las exportaciones mundiales de mercancías, los datos de que se dispone apuntan a un aumento superior a la media de las exportaciones de productos manufacturados y un incremento inferior a la media en lo que se refiere a los productos de la minería y los productos agropecuarios. Entre las categorías de servicios comerciales, las exportaciones de la categoría más amplia – otros servicios comerciales – registró una expansión considerablemente más rápida que la de los servicios de transporte y de viajes.

Cuadro IA.1

Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 1990-2002

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Variación porcentual anual				
	2002	1990-2000	1999	2000	2001	2002
Mercancías	6240	6	4	13	-4	4
Servicios comerciales	1540	7	3	6	-1	5

Fuente: OMC.

Como la inflación y los tipos de cambio evolucionaron de manera muy distinta según las regiones, la evolución del comercio de mercancías en términos nominales es diferente de la evolución en lo que respecta al volumen. Esto es particularmente evidente en el caso de Europa Occidental, cuyas exportaciones expresadas en volumen se estancaron en un 0,6 por ciento, mientras que sus exportaciones expresadas en términos de valor aumentaron en un 5,5 por ciento. La diferencia se puede atribuir casi totalmente a la depreciación del 5 por ciento del dólar frente al euro y otras monedas de Europa Occidental. Asia y las economías en transición registraron el mayor crecimiento del valor de las exportaciones de todas las regiones, seguidas por Europa Occidental. América del Norte comunicó la mayor contracción de las exportaciones de las regiones, mientras que las importaciones se recuperaron en un 1,5 por ciento. El crecimiento de dos dígitos de las importaciones de las economías en transición contrasta con la contracción de las importaciones de América Latina, la peor de todas las regiones, que fue del 6,5 por ciento. Las exportaciones de América Latina aumentaron moderadamente a pesar de una fuerte disminución de su comercio intrarregional, que fue equilibrada por un incremento de los envíos a otras zonas. Las exportaciones e importaciones de África registraron pequeños aumentos. Se estima que las exportaciones de Oriente Medio han disminuido aún más en 2002 aunque a una tasa inferior a la registrada en 2001. Como las importaciones de la región continuaron aumentando, el gran excedente comercial del Oriente Medio se redujo un poco.

2. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DE LA POLÍTICA COMERCIAL POR REGIONES

Un aspecto destacado del comercio de América del Norte en 2002 fue los pobres resultados de sus exportaciones de mercancías, que disminuyeron un 4 por ciento (véase el cuadro A.2). Una de las principales causas de ello fue la disminución de la demanda de algunos de sus socios comerciales más importantes porque sus economías apenas crecían, como en el caso de Europa Occidental y el Japón, o se hallaban en franca contracción, como en América Latina. A pesar de la reciente depreciación del dólar, la falta de competitividad de los precios quizá desempeñase también un papel importante, ya que la disminución de las exportaciones de los Estados Unidos afectó incluso a las destinadas a regiones cuyas importaciones registraron un fuerte crecimiento. Las exportaciones de los Estados Unidos perdieron cuota de mercado no sólo en los países en desarrollo de Asia, las economías en transición, Europa Occidental y el TLCAN, sino también en las economías en desarrollo de América Latina, Oriente Medio y África. Con todo, las importaciones siguieron creciendo impulsadas por el gasto de consumo, que se mantuvo, y una política fiscal cada vez más expansiva. El gasto de consumo, especialmente en bienes duraderos, se mantuvo pujante a causa de la baja inflación, la fortaleza del mercado de la vivienda de los Estados Unidos, que compensó parcialmente las pérdidas del mercado de valores y la desgravación fiscal.¹⁰ El déficit del presupuesto federal aumentó hasta los 158.000 millones de dólares en el ejercicio fiscal de 2002, lo cual representa aproximadamente el 1,5 por ciento del PIB. Ese creciente déficit se debió a la desaceleración del crecimiento económico, el aumento de los gastos en seguridad interna y la rebaja de impuestos aplicada en 2001. Los precios de importación y exportación de América del Norte disminuyeron ligeramente en 2002 y contribuyeron al menor crecimiento del valor del comercio de mercancías. Por otra parte, el comercio de servicios comerciales registró mejores resultados, ya que las exportaciones aumentaron un 3 por ciento y las importaciones un 11 por ciento (véase el cuadro IA.3).¹¹ También en este caso hubo grandes diferencias en los resultados de los tres principales sectores de servicios. Mientras que los de los servicios de viajes y de transporte disminuyeron, los de otros servicios registraron un aumento de dos dígitos de las importaciones y las exportaciones.

El comercio entre los países de América del Norte disminuyó ligeramente, mientras que el descenso de las exportaciones hacia América del Sur, afectada por la crisis, y las economías estancadas de Europa Occidental fue de dos dígitos. Sin embargo, las importaciones procedentes de esas regiones aumentaron ligeramente en 2002. Las importaciones procedentes de Asia crecieron debido en gran parte al incremento de los envíos de China. Las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China se incrementaron en un 20 por ciento, pero las procedentes del Japón y los PRI (4) disminuyeron. La marcada caída de las exportaciones e importaciones de los Estados Unidos procedentes del Japón; Hong Kong, China y Singapur apunta a cambios estructurales en el comercio de los Estados Unidos con los países asiáticos. Por primera vez, China sustituyó al Japón como principal proveedor asiático de mercancías de los Estados Unidos. Aunque las exportaciones de los Estados Unidos destinadas a China también aumentaron rápidamente, el déficit comercial bilateral se amplió bruscamente hasta alcanzar casi 103.000 millones de dólares EE.UU., el más importante con cualquier país.

Puede que con la imposición de medidas de salvaguardia por los Estados Unidos a productos siderúrgicos especiales disminuyan las importaciones de acero de los Estados Unidos, pero hasta ahora no se pueden proporcionar estimaciones precisas de esos efectos. No obstante, el valor de las importaciones totales de hierro y acero a los Estados Unidos (incluidas las que no están sujetas a restricciones) ya habían caído un 22 por ciento en 2001, y un 2 por ciento más el año pasado. Como los precios de importación de los Estados Unidos para el hierro y el acero habían aumentado en un 1,5 por ciento por término medio, la reducción de los volúmenes de importación fue mayor que el de los valores de importación.

¹⁰ Se calcula que la promulgación de la Ley relativa al crecimiento económico y la desgravación fiscal de 2001 (EGTRRA) llevó a una reducción de las obligaciones fiscales federales en 2002 de 78.000 millones de dólares EE.UU.

¹¹ La mayoría de este aumento está relacionado con el incremento de las importaciones de servicios de seguros de los Estados Unidos que se recuperaron de las secuelas de los pagos de seguros como consecuencia de los daños causados por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Cuadro IA.2

Crecimiento del valor del comercio de mercancías por regiones, 1990-2002

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones				Importaciones			
	Valor	Variación porcentual anual			Valor	Variación porcentual anual		
	2002	1990-2000	2001	2002	2002	1990-2000	2001	2002
Mundo	6240	6	-4	4	6500	6	-4	3
América del Norte	946	7	-7	-4	1431	9	-6	2
Estados Unidos	694	7	-7	-5	1202	9	-6	2
América Latina	351	9	-3	1	355	12	-2	-7
México	161	15	-5	1	176	15	-4	0
MERCOSUR	88	6	4	1	62	12	-6	-26
Resto de América Latina	102	6	-7	0	116	7	3	-3
Europa Occidental	2648	4	0	5	2644	4	-2	4
Unión Europea (15)	2441	4	0	5	2438	4	-2	3
Excluido el comercio entre miembros de la UE	939	5	1	6	931	5	-4	1
Comercio entre miembros de la UE	1502	4	-1	5	1507	4	-1	5
Economías en transición	309	10	5	8	297	8	11	10
Europa Central/Oriental	145	10	12	12	176	12	9	10
Federación de Rusia	107	-	-2	4	60	-	20	12
África	139	3	-6	1	133	3	2	1
Oriente Medio	236	6	-7	-2	183	5	4	2
Asia	1610	8	-9	8	1457	8	-7	6
Japón	416	5	-16	3	336	5	-8	-4
Países en desarrollo de Asia	1114	11	-7	10	1033	9	-7	9
China	326	15	7	22	295	16	8	21
Países comerciantes en tecnología de la información (6) ^a	618	10	-13	7	561	9	-13	6

^a Taipei Chino, República de Corea, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

Fuente: OMC.

Es probable que otras medidas de política comercial adoptadas por los Estados Unidos en 2002 tengan consecuencias a corto y a largo plazo para las corrientes comerciales, pero éstas no siempre pueden cuantificarse. Por vez primera desde 1994, el Congreso concedió la Autorización de promoción del comercio (TPA) a un Presidente de los Estados Unidos. La concesión de la TPA en agosto de 2002 fue una señal importante no sólo del compromiso de los Estados Unidos sino también de su capacidad de llevar adelante las negociaciones comerciales de la OMC. Pero la administración estadounidense aprobó asimismo la Ley de Agricultura 2002, que incrementaría en 82.800 millones de dólares los gastos de los Estados Unidos en agricultura durante un período de seis años. Las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos disminuyeron ligeramente en valor durante 2002, aunque la disminución en volumen de exportación fue mayor, teniendo en cuenta el

Cuadro IA.3
Crecimiento del valor del comercio de servicios comerciales por regiones, 1990-2002
 (Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones				Importaciones			
	Valor	Variación porcentual anual			Valor	Variación porcentual anual		
	2002	1990-2000	2001	2002	2002	1990-2000	2001	2002
Mundo	1540	7	-1	5	1520	6	-1	5
América del Norte	304	7	-4	3	260	7	-5	11
Estados Unidos	268	7	-4	3	218	8	-5	13
América Latina	55	7	-2	-6	63	7	0	-12
México	13	7	-7	0	16	5	-1	-1
MERCOSUR	13	8	-5	-13	19	10	-3	-26
Resto de América Latina	30	7	1	-5	28	7	3	-6
Europa Occidental	744	5	1	7	695	5	2	6
Unión Europea (15)	673	5	2	8	651	6	3	6
Economías en transición	58	...	7	8	63	...	11	12
Europa Central/Oriental	33	...	6	3	29	...	7	12
Federación de Rusia	12	...	10	18	21	...	12	13
Africa	29	5	1	-6	40	4	4	1
Oriente Medio	32	9	-7	-4	47	4	-6	3
Asia	316	9	-1	5	354	7	-4	1
Japón	65	5	-7	2	105	3	-7	-2
Países en desarrollo de Asia	230	11	2	6	227	11	-1	2
China	37	18	9	13	44	24	9	13
Hong Kong, China	44	8	2	6	24	8	-1	-2
Corea, Rep. de	29	13	0	-1	34	13	0	2
Singapur	27	8	-2	3	21	10	-6	1

Fuentes: OMC.

fortalecimiento de los precios estadounidenses. Las importaciones de productos básicos agrícolas aumentaron un 6 por ciento, tanto en valor como en volumen.

En 2002 los Estados Unidos desarrollaron todavía más su política comercial preferencial por muchas regiones mediante la concertación de acuerdos de libre comercio con Chile y Jordania, la aceleración del proceso de eliminación arancelaria entre los miembros del TLCAN convenida a principios de 2002, y la ampliación de la lista de países africanos beneficiarios de la Ley de crecimiento y oportunidades para África. Como se señala más adelante, en relación con otras regiones, muchos países siguieron dividiendo su atención entre las negociaciones comerciales multilaterales y las preferenciales (véase también la sección IB.3 *infra*).

Por lo que respecta a la región de América Latina, el año 2002 fue uno de los años más difíciles desde la crisis de la deuda del decenio de 1980. Las entradas netas de capital privado en la región, que rebasaron los 60.000 millones de dólares EE.UU. en 1999 y 2000, financiaron grandes déficit por cuenta corriente y apoyaron la actividad económica, las inversiones y las importaciones. Pero la pérdida de confianza de los inversores extranjeros en la sostenibilidad de las políticas económicas de algunos de los principales países de la región dio lugar a una reducción de las entradas netas de capital en la región. Esa reducción había comenzado ya en 2001 y se registró una marcada caída nuevamente en 2002. Incluso las entradas de IED, que

habían continuado llegando en grandes cantidades en 2002, se contrajeron el año pasado.¹² El descenso de las entradas fue compensado en un principio por una reducción de las reservas de divisas y, finalmente, por devaluaciones de entre el 50 y el 70 por ciento en los países más afectados. A principios de enero de 2002, la Argentina decidió abandonar el vínculo de paridad entre el peso argentino y el dólar de los Estados Unidos establecido 10 años antes y devaluó el peso en un 30 por ciento. Esta decisión desencadenó una serie de devaluaciones en la región. El nivel de muchos precios de productos básicos, que siguió siendo bajo en 2002, limitó los ingresos de exportación de muchos países de la región, mientras que la enorme contracción de la actividad económica reducía considerablemente las importaciones.

La crisis financiera de la Argentina, las repercusiones económicas en sus vecinos del MERCOSUR y los desórdenes civiles en Venezuela fueron los principales factores que contribuyeron a la disminución de las importaciones de mercancías de América Latina que ascendió a casi un 7 por ciento en 2002. La Argentina experimentó una reducción masiva de las importaciones (-55 por ciento), que excedió incluso a la peor contracción de las importaciones durante la crisis financiera asiática. La reducción de las importaciones de América Latina fue la más importante de las siete principales regiones abarcadas y contrasta con sus resultados comerciales en el decenio de 1990, cuando las importaciones y exportaciones de América Latina se incrementaron a un ritmo mucho más rápido que la media mundial. Las exportaciones de mercancías aumentaron ligeramente, ya que el descenso del comercio intrarregional se vio compensado por el aumento de las exportaciones destinadas a otras regiones (gráfico 1A.4). Por primera vez desde 1991, la balanza de mercancías de América Latina (calculada sobre una base f.o.b.) volvió a ser positiva. Se estima que las importaciones de servicios comerciales disminuyeron en más del 10 por ciento en 2002. A diferencia de las exportaciones de mercancías, las exportaciones de servicios comerciales de la región registraron una contracción del 5 por ciento aproximadamente.

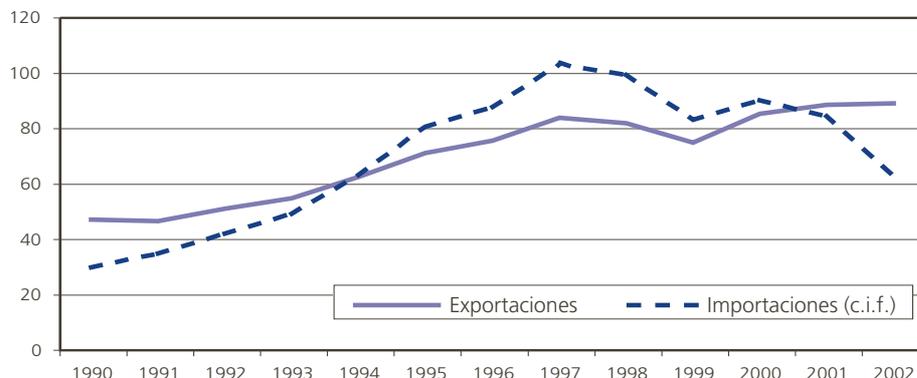
Los países signatarios del MERCOSUR incrementaron sus exportaciones totales en un 1 por ciento, ya que la espectacular disminución en más de un tercio del comercio intrarregional fue compensada por un incremento del 8 por ciento de los envíos a todos los demás destinos. El Brasil, el país menos dependiente del comercio entre los signatarios del MERCOSUR, incrementó sus exportaciones totales de mercancías en un 4 por ciento. Ya en 2000, el comercio entre signatarios del MERCOSUR representaba aproximadamente una quinta parte de las exportaciones e importaciones totales. Pero dadas las enormes dificultades económicas experimentadas por la región en los últimos años, esa cuota disminuyó bastante abruptamente. En la actualidad, la cuota del comercio entre signatarios del MERCOSUR se ha reducido a casi la mitad (del 20 al 11 por ciento) en el caso de las exportaciones. Y pese al margen preferencial bastante sustancial (aproximadamente el 13 por ciento de media) aplicado a las importaciones originarias de los países del MERCOSUR, la participación de las importaciones entre signatarios del MERCOSUR ha bajado hasta niveles anteriores a 1995.

Las exportaciones de mercancías de América Latina aumentaron ligeramente ya que el descenso del comercio intrarregional fue equilibrado por un aumento de los envíos a otras regiones. La recuperación de los precios de los productos básicos durante el año y el repunte de la economía de los Estados Unidos contribuyeron a ese aumento. Aunque la mayoría de los países latinoamericanos registraron una reducción o un estancamiento de sus importaciones, las de Costa Rica se incrementaron en un 9 por ciento. México se benefició de la recuperación del mercado de los Estados Unidos, mientras que en el caso de Costa Rica la recuperación de los envíos de semiconductores impulsó las importaciones y las exportaciones. A pesar de que los precios de muchos productos primarios continuaron siendo bajos, las exportaciones de muchos países de América Central y el Caribe experimentaron una fuerte recuperación.

La actividad económica en Europa Occidental siguió decaída, pues la demanda interna de Alemania, la economía más importante de la región, se hallaba en declive. El crecimiento de la demanda interna se mantuvo con signo positivo en el resto de la región, pero sufrió atonía en otros varios países. En la eurozona, el consumo público fue la categoría de gasto más dinámica, mientras que el consumo privado disminuyó y la inversión fija del sector empresarial cayó casi un 3 por ciento. En medio de esa mala situación económica, se llevó adelante el proceso de integración europea.

¹² Una excepción importante de esa evolución regional fue el incremento de las corrientes de IED a México.

Gráfico IA.4
Evolución divergente del comercio de mercancías del MERCOSUR, en 2002
 (Miles de millones de dólares y porcentajes)



Fuente: OMC.

A principios del año se dio otro paso importante en la integración monetaria, con la puesta en circulación del euro, en sustitución de los billetes de las antiguas monedas nacionales (recuadro IA.1).

Recuadro IA.1: Efectos del euro en el comercio y los mercados financieros

La introducción del euro en enero de 1999, seguida de la eliminación en 2002 de las monedas nacionales de la eurozona, tendrá forzosamente importantes efectos en el comercio y en las corrientes financieras.

El euro es actualmente la segunda moneda más utilizada en el mundo. Aproximadamente el 1 por ciento de las reservas oficiales de divisas de los países miembros del FMI estaban expresadas en euros a finales de 2001. La mitad, más o menos, del comercio exterior de la eurozona se realiza en euros. Una quinta parte aproximadamente del comercio exterior mundial tiene lugar en euros. La proporción de los títulos de deuda en euros emitidos por no residentes ha aumentado al 29 por ciento (frente al 44 por ciento en dólares). Cincuenta países incluyen el euro en sus políticas cambiarias como moneda de referencia (aunque esos países representan tan sólo el 4 por ciento del PIB mundial).

En teoría, la introducción del euro deberá ser positiva para el crecimiento del comercio. Las monedas fluctuantes crean incertidumbre que desalienta el comercio y la inversión internacionales. Una vez que se fija el tipo de cambio de la moneda, se elimina esa incertidumbre. Además, si las naciones que comercian adoptan una moneda común, se eliminan los costos de transacción del cambio de divisas. Según un estudio, el hecho de pertenecer a una unión monetaria o a un instituto monetario puede llegar a triplicar el comercio entre los miembros de la unión. Por último, el comercio con una moneda común fomenta la creación de comercio, en tanto que no hay pruebas de desviación del comercio.¹

La introducción del euro puede tener también efectos indirectos en el comercio y las corrientes financieras resultantes del impacto de políticas sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la economía. Esos efectos son consecuencia de la capacidad de las autoridades monetarias para controlar la inflación en una zona de moneda común, y en consecuencia el impuesto de monedaje, así como el nivel de los tipos de interés.

El euro ha facilitado la integración de mercados financieros en la eurozona. Los tipos de interés convergieron rápidamente – de ordinario, al nivel de los tipos de Alemania – mucho antes de que se lanzara la moneda común. Se ha registrado cierta consolidación de industrias financieras en la zona de la UE mediante fusiones y adquisiciones, así como crecimiento en el establecimiento de sucursales de

—>

otros bancos de la UE, aunque los cambios han sido relativamente modestos.² La introducción del euro también ha facilitado una desviación de la financiación de inversiones desde el crédito intermediado por la banca hacia otras fuentes de financiación.³

El pasado año se produjo un importante debilitamiento del dólar de los Estados Unidos frente a las principales monedas. El euro pasó desde una paridad con el dólar considerablemente baja (86 centavos por euro) al iniciarse el año a 1,05 dólares EE.UU. por euro al final del año. El euro también se fortaleció aproximadamente en un 10 por ciento frente al yen, al pasar de 114,8 a 125,7 yenes por euro al final del año. En términos comerciales, el euro se apreció en un 6,8 por ciento aproximadamente en el curso del año.⁴ Entre las razones del debilitamiento del dólar está la lentitud de la recuperación económica de los Estados Unidos, la pérdida de confianza a consecuencia de una serie de escándalos empresariales, la agravación de las tensiones geopolíticas y un creciente déficit por cuenta corriente hacia final de año. Un fortalecimiento del euro puede reducir la competitividad de las exportaciones de la eurozona y aumentar las importaciones. Sin embargo, no parece que haya ocurrido así en los primeros 11 meses de 2002, ya que las exportaciones de la eurozona aumentaron un 2,1 por ciento, en tanto que las importaciones se redujeron en un 4,1 por ciento. La combinación de esos factores provocó un considerable aumento del superávit de bienes (en 56.700 millones de euros) en comparación con el nivel de 2001.⁵ Una explicación de esta circunstancia puede ser el retraso en los efectos que el tipo de cambio ejerce en las corrientes comerciales.

¹ Frankel y Rose (2001). Pueden verse más datos en Kennen (2002); Lopez-Cordova y C. Meissner (2000), y Micco, E. Stein y G. Ordóñez (2002).

² Pueden verse más análisis en R. Baldwin y C. Wyplosz (2003). Se puede descargar en <http://heiwwww.unige.ch/-baldwin/THX,-R>

³ G. Galati y Tsatsaronis (2001).

⁴ Basado en datos del Monthly Bulletin del BCE (febrero de 2003). La reducida diferencia entre los tipos de cambio nominales y efectivos reales del euro son promedios ponderados de los tipos de cambio bilaterales con el dólar, el yen, el franco suizo y la libra esterlina. Los factores de ponderación utilizados son los intercambios comerciales ponderados medios de 1995-97 de bienes manufacturados de los países correspondientes con la eurozona.

⁵ BCE Monthly Bulletin (febrero de 2003).

Fuente: Banco Central Europeo (2002).

En diciembre de 2002, los Jefes de Gobierno de los 15 países de la UE acordaron con sus homólogos de los 10 países aspirantes a la adhesión el marco financiero de su participación. Tras la firma de los tratados de adhesión en abril de 2003, y a reserva del ritmo de ratificación de los tratados por el parlamento correspondiente, en mayo de 2004 podría hacerse realidad la ampliación de la UE hasta 25 países (recuadro IA.2). Entre otros acontecimientos de política comercial ocurridos en 2002, debe destacarse la concertación de acuerdos de libre comercio con Jordania, Sudáfrica y México, y el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica de Cotonou.

Recuadro IA.2: La ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 países

Las medidas clave. En su reunión de los días 12 y 13 de diciembre de 2002 en Copenhague, el Consejo Europeo concluyó formalmente las negociaciones con 10 países y aprobó su adhesión a la Unión Europea. Los 10 países son: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta. Está previsto que la entrada efectiva de los 10 países tenga lugar el 1º de mayo de 2004, a condición de que se respete el calendario de condiciones establecido para 2003 (principalmente rectificaciones).

Probables consecuencias de la ampliación. Como se indica en el cuadro que sigue, los 10 países candidatos representarán el 15 por ciento de la población de la UE y el 19 por ciento de la superficie de la Unión. Aunque es importante, esta ampliación no constituye históricamente la ampliación mayor de la UE. La expansión de seis a nueve miembros en 1973 fue más importante en lo que respecta a la población. Todas las adhesiones anteriores incrementaron más la superficie que la próxima. La contribución menor, con mucho, será la relativa al tamaño económico del mercado. Los 10 países contribuirán tan sólo un 5 por ciento al PIB de la UE, lo cual pone de manifiesto el pequeño tamaño de la mayoría de los países adherentes, así como su bajo nivel de ingresos por habitante.

Participación de los países adherentes en términos de población, superficie, PIB y exportaciones de la UE ampliada (1973-2004)

(porcentaje)

Ampliación de la Unión Europea	Fecha	Población	Superficie	PIB	Exportaciones
De seis a nueve	1973	25	22	20	21
De nueve a doce	1981-86	18	31	9	3
De doce a quince	1995	6	27	7	9
De quince a veinticinco	2004	15	19	5	6

Fuentes: Revue Élargissement, Paris, MINEFI - DREE/Tresor, N° 37, página 2, y Secretaría de la OMC (2003).

No se espera que la ampliación incremente fundamentalmente las proporciones del comercio entre la UE de 15 países y los 10 adherentes. La razón principal es que la mayor parte de la reorientación comercial ya ha tenido lugar bajo los auspicios de los Acuerdos Europa – acuerdos de libre comercio ampliados – que precedieron a la ampliación. De conformidad con esos acuerdos, los países adherentes han disfrutado de un acceso prácticamente en franquicia al mercado europeo de productos industriales desde 1994 (acceso pleno en franquicia desde 1998). La participación de la UE en las importaciones totales de los 10 miembros aspirantes se ha mantenido constante, en el 58 por ciento, entre 1995 y 2001. La participación de las exportaciones de los 10 países con destino a la UE se incrementó del 60 al 68 por ciento en aquel mismo período. La parte correspondiente a los aspirantes en el comercio total de la UE se mantuvo muy estable y reducida durante el mismo período, entre el 4 y el 5 por ciento).

Tomando como base los valores del comercio mundial de 2001, la ampliación incrementará la parte del comercio interno de la UE en el total del comercio de la UE desde casi el 62 por ciento al 67 por ciento, en tanto que la participación de la UE en las exportaciones mundiales de mercancías (incluidas las corrientes dentro de la UE) llegará al 41 por ciento. El grado de integración de los países adherentes también queda ilustrado por el marcado aumento de las entradas de IED procedentes de la UE., que aumentaron del 1,5 por ciento del PIB de los países adherentes en 1996, al 3,2 por ciento del PIB en 2000. La UE representó el 80 por ciento de las entradas de IED de los países adherentes en 2000.

Como los países adherentes adoptarán el arancel externo común de la CE, otros interlocutores comerciales se preguntarán cómo quedará afectado su actual acceso a los mercados de los 10 países. Al

→

adoptar el *acquis communautaire*, los países de Europa Central y Oriental probablemente aumentarán la protección media en agricultura y la rebajarán en la industria y los servicios. En contraste, los países de los Balcanes reducirán su protección media en los tres sectores.¹ Habida cuenta de que los 10 países son también Miembros de la OMC, su adhesión podría redundar en mejoras de los existentes compromisos de la OMC en algunas áreas, pero en empeoramientos en otras. Los Miembros de la OMC que puedan resultar perjudicados tendrán derecho a negociar indemnizaciones.

¹ Francois y Rombout (2001).

Como el dólar de los Estados Unidos se había depreciado en un 5 por ciento, aproximadamente, con respecto al euro, la libra esterlina y varias otras monedas europeas, los resultados comerciales de Europa Occidental, expresados en dólares, ocultaban el estancamiento del volumen del comercio. Las exportaciones de mercancías de Europa Occidental, expresadas en dólares, aumentaron un 5,5 por ciento, mientras que el incremento de las importaciones fue sólo del 3,5 por ciento. Las importaciones de la Unión Europea procedentes de terceros países declinaron, en tanto que el comercio intrarregional aumentó en un 4,5 por ciento. La parte más dinámica del comercio de la Unión Europea fueron las exportaciones a terceros países, que se incrementaron en un 6 por ciento, aproximadamente. Entre los demás países de Europa Occidental, las exportaciones de mercancías de Suiza aumentaron un 7 por ciento debido en gran parte a la apreciación del franco suizo. Debido al estancamiento de la economía suiza sus importaciones no variaron respecto del año anterior. Las importaciones de Turquía experimentaron en 2002 una fuerte recuperación de la contracción registrada el año anterior, mientras que el incremento de las exportaciones siguió siendo de dos dígitos. Las exportaciones de servicios comerciales de Europa Occidental, que representan casi la mitad del comercio de servicios mundial, aumentaron cerca de un 8 por ciento, algo más rápidamente que las importaciones, pudiéndose atribuir la mayor parte de ese incremento, expresado en dólares, a las variaciones del tipo de cambio. Las exportaciones de servicios de transporte experimentaron el crecimiento más débil, en tanto que las exportaciones de otros servicios comerciales lograron los resultados más dinámicos en 2002.

Más de un decenio después de la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS, muchas economías en transición se esfuerzan todavía por lograr su transformación de economías de planificación centralizada en economías de mercado. Los avances del proceso de transición han sido desiguales y, pese a numerosos logros, el proceso de reforma todavía está sin completar, en particular en las economías de la CEI. Seis de los 15 Estados sucesores de la antigua URSS ya se han adherido a la OMC. Armenia será el séptimo, una vez que su parlamento firme el protocolo de adhesión, que los Miembros de la OMC acordaron el 10 de diciembre de 2002. Los Estados Bálticos y cinco países de Europa Central y Oriental concluyeron sus negociaciones de adhesión con la UE en diciembre de 2002, con lo que sus economías están vinculadas a Europa Occidental. En el curso del último decenio, las corrientes comerciales y de inversión ya vincularon de manera considerable esas economías a Europa Occidental. Una de las características más destacadas del proceso de transición ha sido la masiva reorientación de las corrientes comerciales del ámbito regional hacia los países exteriores a la región y, en particular, hacia Europa Occidental. Este cambio de estructura puede observarse no sólo en el comercio de Europa Central y Oriental o los Estados Bálticos, sino también en los países de la CEI. Hasta ahora, los esfuerzos para sostener el comercio intrarregional mediante varias formas de ACR sólo han tenido un éxito limitado.¹³ El comercio dentro de la CEI en 2002 se encontraba todavía en el nivel alcanzado en 1994, en tanto que las exportaciones al exterior de la CEI casi se duplicaron entre 1994 y 2002. A pesar del crecimiento económico relativamente pujante de la región, la parte correspondiente al comercio intrarregional en las exportaciones e importaciones de mercancías de la CEI disminuyó hasta un tercio y un quinto, respectivamente. Parte de esa disminución puede atribuirse a medidas comerciales restrictivas aplicadas por Rusia a las importaciones procedentes de Ucrania a mediados de 2001.

¹³ Puede verse un examen de los diversos acuerdos intrarregionales de la CEI en CEPE de las NU (2003).

El importante crecimiento de la demanda interna, sobre todo del consumo privado, y el aumento de las entradas de IED en Europa Central y Oriental sostuvieron el comercio de mercancías de las economías en transición. Las importaciones de mercancías y servicios comerciales de la región registraron un aumento de dos dígitos. El crecimiento de las exportaciones fue algo menos dinámico que el de las importaciones, pero todavía fue dos veces más rápido que el del comercio mundial de mercancías y servicios comerciales.

Las exportaciones de mercancías de las economías en transición aumentaron un 8 por ciento, alcanzando un nuevo nivel sin precedentes de 310.000 millones de dólares EE.UU. en 2002. La Federación de Rusia, el país con mayor volumen de comercio de la región, registró un aumento de las exportaciones de mercancías del 3,5 por ciento, mientras que 11 otras economías en transición registraron un incremento de las importaciones de más del 10 por ciento. Los datos preliminares indican que las exportaciones e importaciones de servicios comerciales de las economías en transición aumentaron aproximadamente un 8 y un 12 por ciento, respectivamente, en 2002.

Los datos preliminares disponibles sobre la producción y el comercio de África en 2002 no indican una inversión de las tendencias anteriores con respecto a los ingresos o la participación en el comercio mundial. Los niveles medios de la renta por habitante variaron poco y el crecimiento del comercio de África fue a la zaga de la expansión del comercio mundial. Aunque mejoraron diversos indicadores de la deuda y los precios de los productos básicos distintos del petróleo experimentaron cierta recuperación respecto de sus bajos niveles de 2001, no se ha producido todavía una expansión generalizada de la producción y el comercio.

En 2002, el comercio de mercancías y servicios comerciales de África fue a la zaga del crecimiento del comercio mundial.¹⁴ Las exportaciones e importaciones de mercancías registraron sólo pequeños aumentos. Los exportadores africanos de petróleo experimentaron una nueva disminución de sus exportaciones (-3 por ciento) y una reducción de sus importaciones del orden del 5 al 10 por ciento. Las exportaciones e importaciones de Sudáfrica se recuperaron entre un 2 y un 3 por ciento con respecto al descenso del año anterior. El aumento de las exportaciones de los demás países africanos no exportadores de petróleo fue probablemente mucho mayor y se situó en torno al 6 por ciento. El crecimiento de las exportaciones de los países africanos no exportadores de petróleo puede atribuirse en su mayor parte al fuerte repunte de las exportaciones que varios países (entre ellos Marruecos, Egipto, Côte d'Ivoire y Ghana) experimentaron en 2002 con respecto a la disminución del año anterior.¹⁵ Sin embargo, se estima que sólo seis de los 53 países africanos lograron un aumento sostenido de sus exportaciones en el período 1999-2002.¹⁶ El aumento global de las importaciones de mercancías de África fue frenado por la disminución de las importaciones de Nigeria y Egipto, que en 2001 habían sido el tercero y el segundo principal importador de mercancías de África. Sin embargo, en otros 15 países africanos, por lo menos, el aumento de las importaciones fue de dos dígitos.

Se han emprendido varias iniciativas para reforzar la producción y la capacidad comercial de África. Se trata de mecanismos como la cancelación de la deuda (PPME), el mejoramiento de la cooperación regional (NEPAD, Unión Africana), el Acuerdo de Cotonou y varios sistemas de preferencias comerciales. Un ejemplo reciente es la Ley relativa al crecimiento y oportunidades de África (AGOA) de los Estados Unidos, que mejora el acceso de productos africanos a los mercados estadounidenses. La mayor parte de las importaciones africanas a los Estados Unidos es la del combustible, pero hay síntomas de que cierto número de países exportadores no relacionados con el petróleo han registrado un incremento importante de los envíos a los Estados Unidos en 2002. Mientras que las importaciones totales desde África a los Estados Unidos disminuyeron en un 20 por ciento, las importaciones desde países no exportadores de petróleo que son beneficiarios plenos de las preferencias de la AGOA aumentaron un 6 por ciento. Los mayores incrementos de los envíos a los Estados Unidos se registraron en Kenya, Swazilandia y Lesotho. Iniciativas como AGOA y "Todo menos armas",

¹⁴ En el momento de redactar este informe (a comienzos de marzo de 2003) sólo cuatro países africanos han comunicado los datos anuales completos relativos a su comercio de mercancías.

¹⁵ Los marcados incrementos de los precios del cacao y del oro contribuyeron a la recuperación del comercio de exportación de Côte d'Ivoire y Ghana.

¹⁶ Estos seis países son: Guinea Ecuatorial, Lesotho, Mozambique, Seychelles, Sierra Leona y Tanzania.

de la UE son nuevas, por lo que necesitan más tiempo para madurar. No obstante, los datos de que se dispone parecen indicar que no han conseguido todavía un crecimiento sostenido del comercio en los países beneficiarios. Eso demuestra en parte la realidad de que hay varias limitaciones en relación con la oferta que son también esenciales para el crecimiento y los resultados comerciales de África.

En 2002 el crecimiento del comercio y la producción del Oriente Medio fueron frenados por el descenso de la producción de petróleo de la región y las crecientes tensiones políticas. Como los combustibles representan más de los tres cuartos de las exportaciones de mercancías de la región, una disminución de la producción de petróleo repercute inmediatamente en los ingresos de exportación. Un rasgo notable del comercio del Oriente Medio en los últimos años es la mayor orientación de sus exportaciones hacia Asia, a la que se destina más de la mitad de las exportaciones de combustible de la región.

El comercio de mercancías y servicios comerciales del Oriente Medio fue a la zaga del crecimiento del comercio mundial en 2002. Se estima que las exportaciones de mercancías de la región han disminuido sólo ligeramente a pesar de la reducción de las exportaciones de varios grandes exportadores de petróleo de la región. Ello se explica por el aumento de dos dígitos de las exportaciones comunicado por varios países comerciantes más pequeños. El aumento de las tensiones en la región afectó adversamente a los ingresos por turismo, lo que llevó a un descenso general de las exportaciones comerciales de la región estimado en un 4 por ciento, aproximadamente. En Israel, tanto las exportaciones como las importaciones continuaron a niveles muy bajos.

Las importaciones de mercancías a la región sólo aumentaron marginalmente. El estancamiento de los niveles de importación en dos países importantes (Arabia Saudita e Israel) contrastó con el incremento de dos dígitos de las importaciones del Irán. El superávit comercial general de la región se redujo algo, pero todavía era suficientemente importante para compensar el déficit del comercio de servicios comerciales de la región, que aumentó en 2002.

La proporción más bien moderada del comercio intrarregional (menos del 8 por ciento de las exportaciones de mercancías) se puede atribuir en parte a las similitudes de las estructuras de producción de los países de la región. Con miras a reforzar la integración de las economías del Golfo, se ha adelantado en dos años (al 1º de enero de 2003) la proyectada unión aduanera entre los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. También se están negociando varios acuerdos de librecomercio con interlocutores importantes de fuera de la región. En el primer semestre de 2002, Jordania concertó acuerdos de librecomercio con la UE, los Estados Unidos y la AELC.

En 2002, la evolución del comercio en Asia se caracterizó por la divergencia entre las pautas de crecimiento del Japón, que sigue siendo la economía más importante de Asia, y de China y la India, los dos países más poblados del mundo. La demanda interna del Japón experimentó un estancamiento, mientras que en China y la India continuó creciendo rápidamente. Los países de la ASEAN y otras economías de Asia Oriental también experimentaron un mayor crecimiento económico en 2002 frente al del año anterior, pero para la mayoría de ellos la expansión fue inferior a las tasas de crecimiento logradas en los primeros años del decenio de 1990. Los tipos de cambio de algunos países comerciantes importantes de Asia se fortalecieron frente al dólar. El yen se recuperó fuertemente en el curso del año, desde sus bajos niveles de principios de 2002. Tanto el won coreano como el dólar de Singapur también se apreciaron frente al dólar.

Un aspecto fundamental de la evolución de la política comercial de Asia fue la constante expansión de los acuerdos bilaterales de libre comercio. Hasta fechas recientes, Asia contaba con el mayor número de países que no eran miembros de ningún acuerdo bilateral de libre comercio. Pero algunos de esos países firmaron su primer acuerdo de libre comercio en 2002.¹⁷ El Japón y Singapur firmaron un ALC en enero de 2002. Los dirigentes de la ASEAN y China firmaron un acuerdo marco de libre comercio que se hará realidad en 10 años. Los países de la ASEAN prosiguieron la liberalización arancelaria acelerada entre sus miembros. En 2002 también China y el Taipei Chino han aplicado los compromisos de liberalización convenidos en sus protocolos de adhesión a la OMC.

¹⁷ Para un análisis de las tendencias de los acuerdos regionales de libre comercio véase el capítulo IB.3.

El comercio de mercancías de Asia registró una fuerte recuperación en 2002, aunque los valores medios anuales de las exportaciones y de las importaciones siguieron siendo inferiores a los de 2000. El comercio de servicios comerciales fue menos dinámico que el comercio de mercancías en 2002, con un incremento de las exportaciones del 5 por ciento, mientras que las importaciones aumentaron sólo ligeramente. Si bien el fin del auge de la tecnología de la información fue el factor más importante que originó la brusca caída de las exportaciones de Asia en 2001, los moderados aumentos de la producción en este sector fueron un elemento importante de la recuperación en 2002. El repunte de un 6 por ciento aproximadamente del comercio de las seis economías asiáticas que tienen una proporción elevada de productos electrónicos en sus exportaciones no fue suficiente para compensar plenamente la grave contracción registrada en 2001. Parte de la incompleta recuperación del sector de la tecnología de la información puede atribuirse a la reubicación de plantas de TI desde el Japón y las economías en desarrollo de Asia Oriental a China. Las exportaciones chinas de computadoras, equipo de telecomunicaciones y semiconductores aumentaron aproximadamente en un tercio en 2002, muy por encima del crecimiento de las exportaciones de esos mismos productos de los seis principales exportadores de IT de Asia.

El comercio del Japón en 2002 se distinguió por dos características principales. La debilidad de la demanda interna y la depreciación media anual del yen frente al dólar de los Estados Unidos favoreció el crecimiento de las exportaciones por encima de las importaciones y condujo a una disminución de los precios en dólares de las exportaciones y las importaciones. Por consiguiente, la recuperación del valor en dólares de las exportaciones de mercancías del Japón fue sólo del 3 por ciento, y las importaciones disminuyeron nuevamente cerca de un 4 por ciento. La segunda característica destacada del comercio del Japón en 2002 fue el marcado aumento de sus corrientes bilaterales con China. Las exportaciones del Japón a China aumentaron en un 20 por ciento, mientras que sus importaciones lo hicieron en un 7 por ciento. El año pasado, China sustituyó a los Estados Unidos como proveedor de mercancías más importante del Japón.

El crecimiento de las exportaciones y las importaciones de China experimentó una marcada aceleración durante el año. En 2002 en su conjunto, las exportaciones e importaciones de mercancías aumentaron más del 20 por ciento, mientras que en el cuarto trimestre de 2002 el valor del comercio superó en un tercio el del período correspondiente de 2001. El auge del comercio de China se puede atribuir en gran parte a las corrientes de inversiones sin precedentes registradas en 2002, que antes estaban destinadas principalmente a su sector de exportación. Se debe proceder con cautela para vincular directamente las medidas de liberalización del comercio introducidas en el contexto de la adhesión de China a la OMC con los resultados comerciales del país el año pasado. No obstante, la liberalización del comercio en el sector del automóvil, por ejemplo, ocasionó una disminución de los precios internos, lo que contribuyó a un gran incremento de la demanda de turismos, un aumento de las importaciones de productos de la industria del automóvil (un incremento del 40 por ciento en lo que respecta al valor) junto con un enorme incremento de la producción interna. El comercio de productos agropecuarios de China siguió siendo también en 2002 mucho menos dinámico que el comercio de bienes manufacturados. Las exportaciones chinas de productos agropecuarios aumentaron (en valor) en un 13 por ciento, más rápidamente que sus importaciones, que lo hicieron en un 8,5 por ciento. Dicho en pocas palabras, el ímpetu del dominio de China en Asia continuó el pasado año como resultado del crecimiento de su PIB, que siguió siendo alto, el incremento de las corrientes de IED y la fuerte expansión de su comercio.

Otra característica interesante del comercio de Asia ha sido los resultados relativamente menos dinámicos de Singapur y Hong Kong, China en los últimos años. Ello puede atribuirse a dos factores, por lo menos. En primer lugar, tanto Singapur como Hong Kong, China se han convertido en economías de renta alta que han perdido su ventaja competitiva en muchas de sus exportaciones tradicionales de manufacturas y, por lo tanto, han desviado sus estrategias de desarrollo económico al sector de los servicios. A raíz de una disminución de dos dígitos en 2001, las exportaciones de productos nacionales de Hong Kong, China experimentaron una contracción del 18 por ciento, mientras que las de Singapur se recuperaron en sólo un 1,5 por ciento. En segundo lugar, en el sector de servicios, la posición de esas economías como centros regionales de distribución/tránsito está siendo impugnada por sus vecinos. Una indicación de esa evolución

puede verse en el crecimiento de los puertos en países vecinos. La expansión del tráfico de contenedores en puertos de Malasia y China rebasó a los de Singapur y Hong Kong, China.¹⁸ Se calcula que las exportaciones singapurenses de servicios comerciales han vuelto a disminuir ligeramente en 2002, en tanto que las de Hong Kong, China crecieron un 6 por ciento.

Los datos del comercio de mercancías y servicios comerciales de los principales países comerciantes del mundo se consignan más abajo (véanse los cuadros del apéndice IA.1, IA.2 y IA.3). Entre las características principales de la evolución del comercio de mercancías y servicios cabe destacar lo siguiente: de los 30 principales países comerciantes de mercancías, cinco comunicaron un incremento de dos dígitos de sus exportaciones, en tanto que las de los Estados Unidos y el Canadá disminuyeron. Las importaciones de mercancías declinaron en el caso del Japón, Suiza y el Brasil, al igual que las importaciones retenidas de Hong Kong, China y de Singapur. Los incrementos más fuertes de las importaciones de mercancías (por encima del 10 por ciento) se registraron en China, la Federación de Rusia y la India (véase el cuadro del apéndice IA.1).

El comercio de servicios comerciales, desglosado por principales comerciantes, también arrojó una gran variedad de resultados en 2002. En tanto que ocho exportadores de servicios registraron una expansión de entre el 10 y el 30 por ciento, otros seis exportadores registraron un estancamiento o una disminución de sus exportaciones en 2002. También son variados los resultados de las importaciones, ya que siete comerciantes registraron un incremento superior al 10 por ciento, en tanto que otros seis importadores importantes registraron una disminución o un estancamiento (véase el cuadro del apéndice IA.3).

¹⁸ El volumen del tráfico de contenedores aumentó en Shenzhen, Shanghai y Tanjung Pelepas (Malasia) en un 50, un 35 y un 30 por ciento, respectivamente. Las tasas de crecimiento correspondientes de Hong Kong, China y Singapur fueron del 4,5 y del 8 por ciento (Neue Zürcher Zeitung, 15 de enero de 2003).

B TEMAS ESCOGIDOS SOBRE COMERCIO Y POLÍTICA COMERCIAL

1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO SUR-SUR¹⁹ EN EL PERÍODO 1990-2001

a) Introducción

El comercio Sur-Sur se ha promovido desde hace mucho tiempo como medio de reducir la dependencia de los países en desarrollo respecto de los mercados de los países desarrollados y de aumentar la diversificación de las exportaciones del Sur para que éstas no se limiten a productos primarios. La mayoría de los mecanismos creados para fomentar la cooperación entre los países en desarrollo eran principalmente de alcance subregional y regional, y muchos de ellos, de carácter preferencial. En los decenios de 1950 y 1960, el fomento del comercio Sur-Sur fue, en muchos casos, parte de una serie de medidas normativas basadas en una estrategia de sustitución de las importaciones que entrañaba grandes obstáculos al comercio. El comercio Sur-Sur creció en forma intermitente a medida que las economías en desarrollo atravesaban ciclos de expansión y contracción. Pese a las medidas tomadas para promover y diversificar el comercio Sur-Sur, los productos primarios siguieron predominando en esas corrientes en la mayoría de las regiones, y para 1990 ese comercio representaba sólo el 6,5 por ciento del comercio mundial.

Sin embargo, en los últimos diez años, las economías de los países en desarrollo han crecido mucho más rápidamente que las de los países desarrollados y en transición, y se prevé que mantendrán ese ritmo en el primer decenio del siglo XXI.²⁰ En el decenio de 1990, las tasas positivas de crecimiento fueron uno de los factores principales que contribuyeron a que el porcentaje del comercio mundial correspondiente al comercio Sur-Sur prácticamente se duplicara y llegara al 10,7 por ciento en 2001 (véase el gráfico IB.1). A partir de 1985 se liberalizaron los regímenes comerciales y de inversión de un gran número de países en desarrollo, y el acceso a sus mercados mejoró considerablemente. Las corrientes de inversión extranjera directa hacia esos países se cuadruplicó entre el comienzo y el fin del decenio de 1990. Las corrientes de inversión entre países en desarrollo aumentaron fuertemente; según estimaciones provisionales, en 2000 fueron del orden de 50.000 millones de dólares.²¹

Gracias a esas tasas de crecimiento económico superiores a la media y a la considerable liberalización del comercio y las inversiones, el comercio de los países en desarrollo se intensificó. En el período 1990-2001, las exportaciones e importaciones de mercancías aumentaron más que el comercio mundial de mercancías, tanto en valor como en volumen. El comercio entre países en desarrollo fue el principal beneficiario del aumento de las tasas de crecimiento económico y la liberalización de los regímenes comerciales de esos países. A pesar de que los obstáculos al comercio se han reducido apreciablemente, los países en desarrollo, en promedio, siguen manteniendo una mayor protección arancelaria y no arancelaria que los desarrollados. La persistencia de esos obstáculos parece indicar que hay posibilidades de liberalizar más el comercio, lo cual promovería una expansión del comercio Sur-Sur.²²

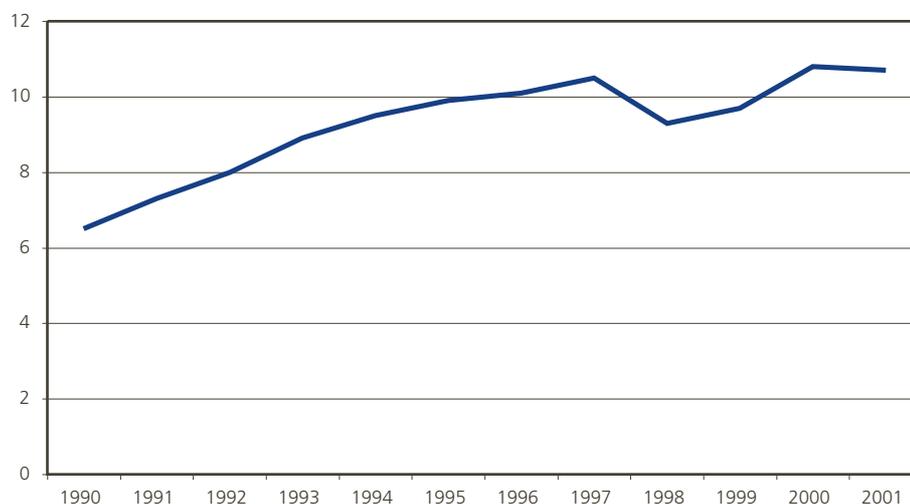
¹⁹ Las regiones en que se encuentran los países en desarrollo, o el Sur, son: América Latina, África, el Oriente Medio y Asia, excluidos los países asiáticos desarrollados (Japón, Australia y Nueva Zelandia). Las reexportaciones de Hong Kong, China no se incluyen en las corrientes comerciales.

²⁰ En el informe *Global Economic Prospects 2003*, del Banco Mundial, se prevé que la tasa de aumento real del PIB de los países en desarrollo crecerá a razón del 4,7 por ciento por año, en tanto que la de los países industriales aumentará anualmente un 2,5 por ciento entre 2003 y 2015. De igual modo, en el escenario de referencia a mediano plazo (2003-2007) del FMI se prevé una tasa de aumento anual del PIB del 5,7 por ciento para los países en desarrollo y del 3,1 por ciento para las economías desarrolladas. FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre de 2002, cuadro 45, pág. 253.

²¹ Aykut y Ratha (2002).

²² La cuestión de las posibilidades de liberalización del comercio en general para contribuir al desarrollo se examina en más detalle en el capítulo II del presente informe.

Gráfico IB.1
Parte correspondiente al comercio Sur-Sur en el comercio mundial de mercancías,
1990-2001
(Porcentajes)

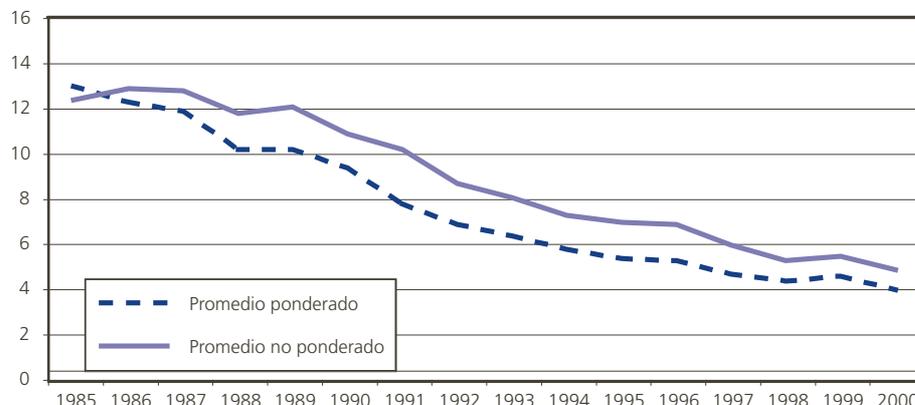


Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

En el gráfico IB.2 (y el cuadro IB.4 del apéndice) figuran datos sobre la reducción de la protección arancelaria (medida por la relación entre derechos recaudados e importaciones) en varios países en desarrollo que son grandes importadores. Se observará que, en promedio, en los países incluidos en la muestra, la relación entre derechos recaudados e importaciones disminuyó de más del 12 por ciento en 1985 a menos del 5 por ciento en 2000.²³ El gráfico también muestra que los aranceles medios efectivamente aplicados en los países en desarrollo disminuyeron de más del 25 por ciento en 1985 a menos del 15 por ciento en 2000. No obstante, persisten grandes diferencias en los niveles de protección, tanto entre países en desarrollo como entre categorías de productos. El valor en dólares de los derechos de aduana recaudados por los países en desarrollo sobre el total de sus importaciones de mercancías en 2000 fue de alrededor de 83.000 millones de dólares. Esto equivale a más del 60 por ciento de los derechos de importación recaudados en todo el mundo. Una mayor liberalización podría estimular las importaciones y exportaciones de los países en desarrollo en los próximos años y sostener la expansión de su producción, así como contribuir al aumento de los ingresos en general y reducir la pobreza. Varios países en desarrollo de Asia y América Latina son ejemplos importantes de cómo la liberalización del comercio y las inversiones ha estimulado el comercio (por ejemplo, varios países de Asia Sudoriental, China, la India últimamente, y México y Chile).

²³ Se debe tener en cuenta que la disminución de la relación entre derechos de importación e importaciones podría deberse en parte a una modificación de la estructura de productos de éstas últimas (es decir, un aumento de los productos sujetos a menos impuestos). Asimismo, los aranceles muy elevados que dan por resultado valores de importación insignificantes tienen una ponderación mínima en el cálculo de esta relación.

Gráfico IB.2
Reducción sustancial de los derechos de importación en los países en desarrollo^a
entre 1985 y 2000
(Relación derechos percibidos/importaciones)



^a Los datos corresponden a una selección de 10 países en desarrollo cuyas importaciones representaron el 60 por ciento de las importaciones.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook* y estadísticas nacionales.

A pesar de que ha aumentado su popularidad, los acuerdos de comercio preferencial regionales y bilaterales no contribuyeron de manera significativa a la rápida ampliación del comercio entre países en desarrollo en el período 1990-2001. Se ha calculado que el comercio intrarregional en el marco de acuerdos comerciales regionales concertados entre países en desarrollo representó el 20 por ciento del comercio Sur-Sur y no varió entre 1990 y 2001.²⁴ La conclusión de que esos acuerdos no han contribuido de manera importante al comercio Sur-Sur concuerda en gran medida con otras observaciones relativas a ese comercio en los decenios de 1970 y 1980.²⁵

La expansión de las corrientes comerciales entre países en desarrollo no sólo la frenan obstáculos al comercio sino también numerosas trabas de otra índole.²⁶ Entre los principales obstáculos con que tropiezan muchos países en desarrollo figuran los costos relativamente altos del transporte, los seguros y las comunicaciones, las dificultades para financiar el comercio y la falta de conocimientos suficientes de comercialización y distribución. La falta de diversificación de los productos también pueden ser un escollo, ya que el hecho de depender de unos pocos productos primarios (distintos de los combustibles) cuya demanda a largo plazo aumenta lentamente constituye un obstáculo estructural que entorpece la expansión del comercio. Esto se aplica al comercio en general y al comercio con otros países en desarrollo que cuentan con riquezas naturales similares. Esto significa que la liberalización del comercio debe complementarse con medidas para resolver estos problemas de infraestructura y relacionados con la demanda, para lo cual es necesario movilizar recursos.

²⁴ Los cálculos se refieren a todo el comercio entre participantes en acuerdos regionales, prescindiendo del hecho de que las preferencias previstas en esos acuerdos no se aplican a todos los productos y que, incluso en casos en que sí se aplican, no todas se utilizan debido a los costos adicionales de las transacciones, como el de requisitos más estrictos en materia de documentación con respecto a las normas de origen. También se deben interpretar con cautela los datos sobre algunas corrientes comerciales intrarregionales, ya que pueden conducir a una sobrestimación de los totales regionales. En el caso de la ASEAN, por ejemplo, hay una gran discrepancia entre las exportaciones y las importaciones intrarregionales (en 2001, las exportaciones intrarregionales fueron de 90.400 millones de dólares, en tanto que las importaciones fueron de 76.500 millones de dólares). En este caso, la discrepancia se debe principalmente a que las reexportaciones de Singapur se cuentan como exportaciones entre países de la ASEAN a pesar de que algunas provienen de países no miembros de la ASEAN.

²⁵ Greenaway y Miller (1990) señalan que "en general, los acuerdos Sur-Sur no han conseguido estimular el comercio entre países en desarrollo".

²⁶ Langhammer y Hiemenz (1990) hacen una distinción entre obstáculos materiales, políticos, económicos y político-económicos, en tanto que la UNCTAD (1994) distingue entre obstáculos estructurales al comercio Sur-Sur y obstáculos resultantes de medidas de política.

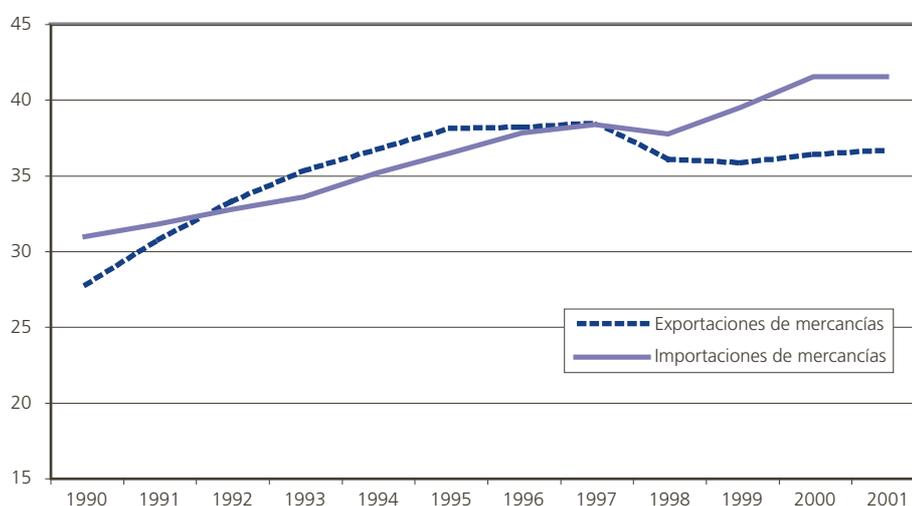
b) Tendencias generales

i) *El comercio entre países en desarrollo aumenta más rápidamente que el comercio mundial*

¿Cuáles fueron las principales características de las corrientes comerciales de mercancías entre los países en desarrollo en el período 1990-2001? En esos 11 años, el comercio Sur-Sur aumentó el doble que el comercio mundial (10 por ciento frente a 5 por ciento). El valor del comercio Sur-Sur pasó de 219.000 millones de dólares en 1990 a 640.000 millones de dólares en 2001. El porcentaje de las exportaciones mundiales de mercancías correspondiente a exportaciones entre países en desarrollo subió del 6,5 por ciento al 10,7 por ciento en 2001, cifra que no tiene precedentes en los últimos 50 años.²⁷ La mayor importancia del comercio Sur-Sur también se puede apreciar comparando ese comercio con las corrientes comerciales Sur-Norte. En 1990, el valor en dólares de las exportaciones entre países en desarrollo equivalió al 41 por ciento de las exportaciones Sur-Norte. Once años más tarde, esa proporción había aumentado al 60 por ciento.

Las exportaciones de países en desarrollo a otros países en desarrollo aumentaron del 28 por ciento del total de exportaciones de esos países en 1990 al 37 por ciento en 2001. En cuanto a las importaciones del Sur, para el año 2001 habían sobrepasado el 41 por ciento del total de importaciones de esos países, lo cual representa un aumento de 10 puntos porcentuales con respecto a la cifra de 1990. En los últimos años, la proporción del comercio total de los países en desarrollo correspondiente al comercio de importación Sur-Sur ha sido mayor que la del comercio de exportación entre esos países: a fines del decenio de 1990 los países en desarrollo tenían un importante excedente general de mercancías, precisamente lo opuesto de lo que había ocurrido a comienzos del decenio (véase el gráfico IB.3).

Gráfico IB.3
Aumenta la participación del Sur en el comercio de los países en desarrollo, 1990-2001
 (Porcentajes)



Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

El aumento general de la proporción del comercio de importación Sur-Sur entre 1990 y 2001 fue vigoroso y relativamente constante. En cambio, en el caso de las exportaciones, al firme aumento registrado en los primeros cinco años del decenio de 1990 siguió una disminución paulatina en los cinco años siguientes. Ese aumento, más marcado que el de las importaciones hasta 1996, y su estancamiento a partir de ese año mientras la proporción de importaciones siguió creciendo, tienen una estrecha relación con la fortaleza

²⁷ Si se excluye del total mundial el comercio entre países miembros de la UE, el porcentaje correspondiente aumentó del 9 al 14 por ciento en el período 1990-2001.

relativa del aumento de la demanda en los países en desarrollo. Hasta 1996, el aumento de la demanda en esos países sobrepasó por un amplio margen el de la demanda en los países desarrollados y en transición, razón por la cual los primeros se convirtieron en un importante destino para las exportaciones de todas las regiones. En parte debido a la crisis financiera asiática y al hecho de que a partir de ese año disminuyeron las entradas netas de capital en los países en desarrollo, la demanda de productos locales e importados se debilitó mucho con respecto a los primeros cinco años del decenio de 1990, en términos absolutos y relativos. Como la demanda de los países desarrollados no menguó de la misma manera en la segunda mitad del decenio, las exportaciones del Sur al Norte siguieron aumentando al mismo ritmo, en tanto que las exportaciones a otros países del Sur perdieron dinamismo (la tasa de aumento se redujo del 17,2 por ciento en la primera mitad del decenio de 1990 al 6,8 por ciento en la segunda mitad) (véase el cuadro IB.1).

Los países en desarrollo son muy heterogéneos en lo que respecta a tamaño de la economía, niveles de ingreso, grado de industrialización, orientación al exterior y estructura del comercio. Por eso es necesario examinar datos más desagregados para comprender las fuerzas que impulsan la expansión del comercio Sur-Sur. A continuación se analiza ese comercio por grupo de productos y por región y país.

Cuadro IB.1

Considerable expansión de las exportaciones de mercancías Sur-Sur en todas las regiones en desarrollo, 1990-2001

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Participación	Variación porcentual anual		
	2001	2001	1990-1995	1995-2000	1990-2001
Países en desarrollo de Asia	422	66,0	21	6	11
entre países en desarrollo de Asia	345		21	6	11
Oriente Medio	99	15,5	7	13	8
entre países de Oriente Medio	18		6	8	7
América Latina	82	12,8	16	4	9
entre países de América Latina	59		18	5	10
África	36	5,6	12	9	9
entre países de África	11		12	-6	6
Sur-Sur	639	100,0	17	7	10

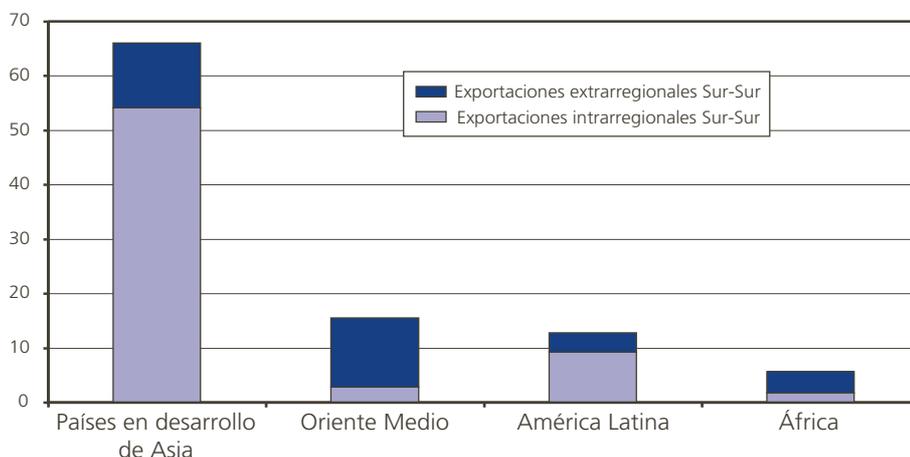
Fuente: OMC y División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

ii) *El comercio entre países en desarrollo está muy concentrado en Asia*

Más de dos tercios del comercio entre países en desarrollo tiene su origen en países asiáticos en desarrollo y está destinado a éstos (véase el gráfico IB.4). Este elevado porcentaje es principalmente un índice del tamaño relativamente grande de los mercados en desarrollo de Asia. En 2001, casi la mitad del PIB de los países en desarrollo en conjunto correspondió a las economías asiáticas en desarrollo, en las cuales también vivían más de dos tercios de la población de esos países. La proporción del PIB total de los países en desarrollo correspondiente a las economías asiáticas en desarrollo aumentó entre 1990 y 2001, ya que la tasa de expansión de esas economías (6,5 por ciento) sobrepasó a la de otras regiones en desarrollo (alrededor del 3,1 por ciento). Al igual que el aumento de los ingresos, el comercio intrarregional en el continente asiático y el comercio con otras regiones en desarrollo han sido dinámicos y sus tasas de aumento han sido superiores a

la del comercio Sur-Sur en general. Estos excelentes resultados se pueden atribuir en parte a la liberalización de las políticas de comercio e inversión en las principales economías en desarrollo de Asia.

Gráfico IB.4
Países en desarrollo de Asia: región predominante en el comercio Sur-Sur, 2001
(Porcentajes)



Fuente: OMC y División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

El porcentaje del comercio de exportación entre países en desarrollo relativo a las economías asiáticas en desarrollo aumentó del 60 por ciento en 1990 al 66 por ciento en 2001, en tanto que el relativo a otras regiones en desarrollo (América Latina, África y el Oriente Medio) disminuyó. En cuanto a las importaciones, correspondieron a las economías asiáticas en desarrollo más de dos tercios del total del comercio de exportación entre países en desarrollo (véase el cuadro IB.1).

En lo que respecta al comercio de exportación entre las cuatro regiones en desarrollo, el del Oriente Medio al Sur ocupa, en volumen, el segundo lugar: representa casi 100.000 millones de dólares o alrededor del 15 por ciento del comercio entre países en desarrollo. De todas las regiones en desarrollo, el Oriente Medio tiene el porcentaje más bajo de comercio intrarregional, lo cual se puede atribuir al predominio de los combustibles en las exportaciones de muchos países de la región. La falta de diversificación de productos, sumada a la similitud de las riquezas naturales, ha limitado la expansión del comercio en la región.

El valor de las exportaciones latinoamericanas a todos los países en desarrollo fue de 82.000 millones de dólares, o el 13 por ciento del comercio Sur-Sur. Tan sólo el comercio entre los países del MERCOSUR llegó a 15.000 millones de dólares en 2001, lo cual representa el 2,4 por ciento del comercio entre países en desarrollo. La tasa regional de aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones fue casi igual a la tasa de aumento general del comercio entre esos países.

A África le corresponde el porcentaje más bajo del comercio entre países en desarrollo. Se estima que en 2001 el valor de las exportaciones africanas a países en desarrollo fue del orden de 36.000 millones de dólares, que representa algo menos del 6 por ciento del comercio entre esos países. Esta cifra es ligeramente más baja que la registrada en 1990; los magros resultados de África en el sector del comercio frenaron el aumento de las exportaciones a todos los países en desarrollo.

La importancia de los mercados del Sur en el total de exportaciones de las regiones en desarrollo varía mucho. En los países en desarrollo de Asia y el Oriente Medio, 4 de cada 10 dólares se obtienen de exportaciones a otros países en desarrollo. La cifra correspondiente en América Latina y África es de 2,50 dólares de cada 10. En América Latina, esa relación aumenta a 4 de cada 10 si se excluye a México, miembro del TLCAN, del total regional. Por lo tanto, corresponde a África el porcentaje más bajo del comercio con otros países en desarrollo. El volumen del comercio intra-africano es reducido en todas las categorías principales de

productos. Incluso en lo que respecta a los productos agrícolas y manufacturados, el comercio intra-africano representa menos del 15 por ciento del total de exportaciones de la región. Los combustibles constituyen una proporción considerable de las exportaciones africanas, pero por razones geográficas e históricas la mayor parte del comercio de productos de esta categoría no está destinado a los países en desarrollo sino a Europa Occidental y los Estados Unidos.

¿Qué se puede decir de la contribución de los acuerdos comerciales regionales entre países del sur a la expansión del comercio Sur-Sur en el decenio de 1990? En primer lugar, como puede verse en el gráfico IB.4, el comercio intrarregional en Asia representa las cuatro quintas partes del comercio Sur-Sur entre países asiáticos en desarrollo, o sea que, de las cuatro regiones en desarrollo, corresponde a Asia el porcentaje más alto. Más de la mitad de las exportaciones de América Latina a países en desarrollo están destinadas a países de la región, en tanto que para África y el Oriente Medio tienen mucha más importancia los mercados en desarrollo fuera de esas regiones. Lo notable en este gráfico es la correlación inversa entre los porcentajes del comercio intrarregional y el número de acuerdos comerciales regionales. El porcentaje más alto del comercio intrarregional corresponde a los países en desarrollo de Asia, donde existe sólo un acuerdo comercial regional importante, en tanto que el más bajo es el de África, que tiene el mayor número de acuerdos regionales. En segundo lugar, en todo el período 1990-2001, el comercio entre países en desarrollo en el marco de acuerdos comerciales regionales aumentó un 10 por ciento, tasa idéntica a la del comercio entre países en desarrollo en general (véase el cuadro IB.2).

Al desglosar el comercio entre países en desarrollo por región, se ponen también de manifiesto las causas de la marcada desaceleración de la expansión del comercio Sur-Sur entre el primer lustro y el segundo del decenio de 1990, que fue más pronunciada que la del comercio mundial. El desglose geográfico (véase el cuadro IB.1) muestra que las regiones en que se registró el aumento más dinámico de las exportaciones en el período de 1990-1995 (los países en desarrollo de Asia y América Latina) son precisamente aquellas en que, en los cinco años siguientes, el aumento de las exportaciones (e importaciones) de mercancías se desaceleró más bruscamente (véase el cuadro IB.1 del apéndice). En los países que participan en los principales acuerdos comerciales regionales de esas dos regiones – la ASEAN y el MERCOSUR – la desaceleración fue aún mayor que en las regiones respectivas.

Cuadro IB.2

Contribución de los acuerdos comerciales regionales al comercio Sur-Sur, 1990-2001 (Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor		Participación		Variación media anual		
	1990	2001	1990	2001	1990-1995	1995-2000	1990-2001
Exportaciones Sur-Sur	219	639	100,0	100,0	17	7	10
ACR entre países del Sur	44	129	20,3	20,1	21	4	10
MERCOSUR	4	15	1,9	2,4	28	4	13
ASEAN	29	90	13,2	14,2	23	5	11
Otros ACR	11	23	5,1	3,6	11	3	7

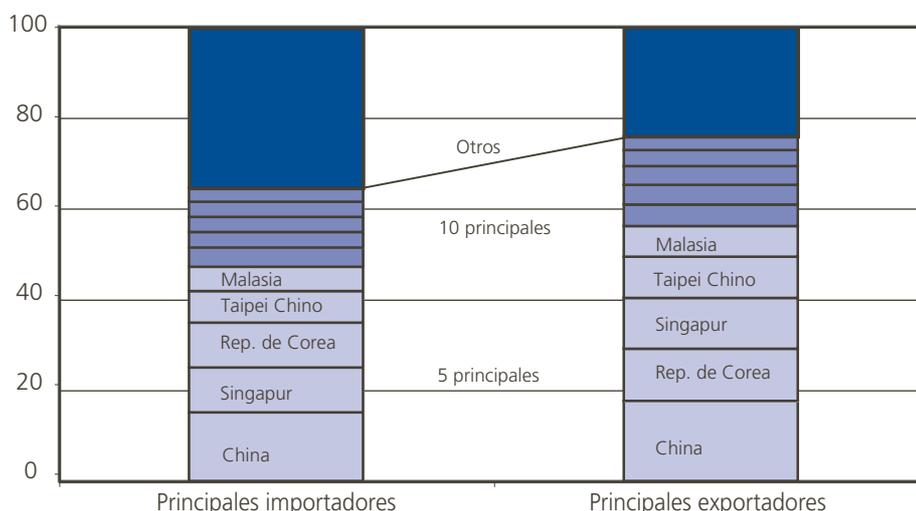
Fuente: OMC y División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

Además de centrarse en Asia, la expansión del comercio Sur-Sur se registró esencialmente en un pequeño número de países que exportaban principalmente artículos manufacturados. En 2001, el 50 por ciento (70 por ciento) del comercio Sur-Sur correspondió a los cinco (diez) principales exportadores que comerciaban con otros países en desarrollo. La concentración fue menos pronunciada en lo que respecta a las importaciones, ya que el 41 por ciento (60 por ciento) del comercio Sur-Sur correspondió a los cinco (diez) principales importadores (véase el gráfico IB.5). Esos cinco exportadores son también los cinco importadores más importantes, y cuatro son economías asiáticas en desarrollo. Los países cuyo comercio con otros países en desarrollo aumentó más

²⁸ Las cifras entre paréntesis son las tasas medias de aumento de las exportaciones y las importaciones a países en desarrollo registradas en el período 1990-2001.

rápidamente son México (18 por ciento), la India (14 por ciento), China (14 por ciento) y la República de Corea (14 por ciento).²⁸ Todos estos países redujeron considerablemente sus obstáculos al comercio (véase el cuadro IB.4 del apéndice) y tuvieron tasas de aumento del comercio superiores a la media en el período examinado.

Gráfico IB.5
Concentración del comercio Sur-Sur en unos pocos grandes países comerciantes en 2001
 (Partes porcentuales, acumulativas)



Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

Si bien hay marcadas diferencias en las modalidades regionales del comercio Sur-Sur, las variaciones son aún mayores a nivel de los países. El grado en que los países exportadores dependen de los mercados de países en desarrollo varía mucho: de más del 90 por ciento en el caso de Bhután y Somalia a menos del 10 por ciento en el caso de México y Libia. Como puede verse en el gráfico IB.1 del apéndice, un pequeño número de países tienen tasas análogas a la media, que es 37 por ciento. En 32 países en desarrollo de una muestra de 121, el porcentaje de exportaciones a otros países en desarrollo es muy alto, es decir, de más del 50 por ciento al 99 por ciento (grupo A). Al otro extremo de la escala se encuentran 32 países cuyas exportaciones a otros países en desarrollo representan menos del 20 por ciento de sus exportaciones totales (grupo C). Entre estos dos extremos hay un tercer grupo cuyas exportaciones a otros países en desarrollo constituyen entre el 21 y el 49 por ciento del total. No ha sido posible determinar un único factor al que pueda atribuirse el grado en que un país en desarrollo depende de otros mercados en desarrollo. Ningún factor -la diversificación de los productos de exportación, la estructura de productos, los niveles de ingreso, la ubicación en una determinada región geográfica o la participación en un acuerdo comercial regional- sobresale como determinante de estas corrientes comerciales. Entre los países en desarrollo en los que más de la mitad de las exportaciones de mercancías están destinadas a otros países en desarrollo figuran varios países menos adelantados y de altos ingresos. Tanto en el grupo A como en el grupo B hay países en desarrollo en los que la diversificación de productos es reducida. Sólo los países pequeños sin litoral entre cuyos vecinos figura un país en desarrollo de gran tamaño suelen predominar más en el grupo A (por ejemplo, Bhután, Mongolia) que en los otros grupos (véase el gráfico IB.1 del apéndice). En estos países, las características geográficas parecen desempeñar un papel predominante.

iii) Los artículos manufacturados desempeñan un papel preponderante en el comercio entre países en desarrollo

El comercio de artículos manufacturados ha sido el componente más dinámico de las exportaciones de mercancías entre países en desarrollo; en el decenio de 1990 aumentaron a razón de un 12 por ciento anual y en 2001 representaron casi dos tercios del comercio entre esos países. La tasa de aumento del comercio agrícola fue sólo equivalente a la mitad, en tanto que la del comercio de productos de la minería

(principalmente combustibles) fue en promedio de casi el 9 por ciento. En el comercio entre países en desarrollo, los porcentajes correspondientes a la agricultura y la minería son algo más altos que en el comercio de exportación de esos países con los países desarrollados. En el período 1990-2001, el comercio entre países en desarrollo aumentó más rápidamente en todas las categorías principales de productos que el comercio de esos países con economías desarrolladas o en transición. En consecuencia, en las tres categorías de productos consideradas, la importancia de los mercados en desarrollo para las exportaciones de los países en desarrollo se acentuó en el último decenio: la tasa de aumento varió de alrededor del 40 por ciento en el caso de los productos agrícolas y de la minería al 35 por ciento respecto de los productos manufacturados (véase el cuadro IB.3 del apéndice).

A un nivel más detallado, la tasa media de aumento anual más alta en el período 1990-2001 fue la de las exportaciones de equipo de oficina y telecomunicaciones y de productos de la industria automotriz (18 por ciento y 17 por ciento, respectivamente). El comercio de productos químicos y prendas de vestir también experimentó un aumento superior al promedio. El valor del comercio Sur-Sur de productos químicos fue de 59.000 millones de dólares (o 9,2 por ciento) en 2001, o sea que sobrepasó al de las exportaciones de alimentos y al valor combinado del comercio de textiles y prendas de vestir entre países en desarrollo. Estos países dependían de otros mercados en desarrollo para colocar más de la mitad de sus exportaciones de productos químicos y textiles (algo más del 60 por ciento), pero sólo el 11 y el 22 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones de prendas de vestir y otros artículos de consumo estuvieron destinadas a otros países en desarrollo. Las exportaciones de productos agrícolas a otros países en desarrollo fue el elemento menos dinámico del comercio entre países en desarrollo.

Los combustibles siguieron ocupando un lugar preponderante en el comercio entre países en desarrollo. Si bien el porcentaje de ese comercio correspondiente a los combustibles disminuyó ligeramente entre 1990 y 2001 (al 22 por ciento), los combustibles siguieron siendo el producto más importante. En efecto, en el comercio entre países en desarrollo, el porcentaje correspondiente a los combustibles fue mayor que en las exportaciones de combustibles de esos países a países desarrollados en 2001.

c) Factores que contribuyen a la dinámica del comercio entre países en desarrollo: 1990-2001

Como se ha señalado, el rápido crecimiento del comercio entre países en desarrollo de 1990 a 2001 se debió en gran medida a los excelentes resultados obtenidos por los países asiáticos en desarrollo en los sectores exportador e importador. Esto guarda relación con el aumento del PIB de la región, superior al promedio e impulsado en parte por la liberalización de los regímenes de comercio e inversión. La liberalización del comercio en Asia revistió distintas formas en el decenio de 1990 pero en gran parte se realizó en forma autónoma en el marco de acuerdos de la nación más favorecida. La reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios en China a partir de mediados del decenio de 1980 forma parte de este contexto y refleja una reorientación fundamental de la economía de acuerdo con las leyes del mercado, así como los preparativos para la adhesión de ese país a la OMC. La Ronda Uruguay y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información hicieron importantes contribuciones a la mayor liberalización del comercio de Asia en la segunda mitad del decenio de 1990. La contribución de los países asiáticos en desarrollo a la expansión del comercio entre países en desarrollo varía mucho según el período y el sector. Fue particularmente importante en el primer lustro del decenio de 1990 y en lo que respecta al comercio de equipo de oficina y telecomunicaciones.

El componente más dinámico (y el que ocupa el segundo lugar entre las categorías de productos, después de los combustibles) del comercio entre países en desarrollo (el equipo de oficina y telecomunicaciones) se benefició de aranceles que ya eran bajos en los países asiáticos en desarrollo a principios del decenio de 1990. Los aranceles sobre productos de la tecnología de la información fueron eliminados por completo en virtud del Acuerdo de la OMC sobre Tecnología de la Información. El régimen liberalizado para esos productos promovió la entrada de inversiones extranjeras directas y el establecimiento de redes de producción en toda Asia. En consecuencia, las economías asiáticas en desarrollo se cuentan ahora entre los principales participantes en el comercio mundial de equipo de oficina y telecomunicaciones, y representan el 90 por ciento del comercio de esos productos entre países en desarrollo. La liberalización del comercio, sumada a

la gran afluencia de inversiones extranjeras directas destinadas al establecimiento de redes de producción (sobre todo en el sector de la electrónica) y el repentino aumento de la demanda mundial de productos de la tecnología de la información fueron factores importantes de la rápida expansión del comercio de esos países. El establecimiento de zonas francas industriales también tuvo una influencia significativa en los resultados globales del comercio de los países asiáticos en desarrollo y en este sector.

Los productos de la industria automotriz representan sólo el 2,5 por ciento del comercio entre países en desarrollo. Además, el porcentaje correspondiente a los mercados en desarrollo como destino de las exportaciones de esos productos procedentes de países en desarrollo (23,5 por ciento) fue uno de los más bajos de todas las categorías de productos indicadas en el cuadro IB.2 del apéndice. No obstante, entre 1990 y 2001, las importaciones de todos los países en desarrollo se multiplicaron por ocho.

Si bien los productos de la industria automotriz constituyeron una categoría relativamente dinámica del comercio entre países en desarrollo, la contribución de las economías asiáticas en desarrollo a la expansión del comercio Sur-Sur en este sector fue muy diferente. Las importaciones de esas economías procedentes de regiones en desarrollo aumentaron menos que las de todas las demás regiones en desarrollo entre 1990 y 2001 y representaron apenas una cuarta parte del comercio de productos de la industria automotriz entre países en desarrollo. En esta categoría de productos, las economías asiáticas en desarrollo desempeñaron un papel mucho menor en el comercio Sur-Sur y contribuyeron mucho menos a su expansión que en el sector de la electrónica. Esto se debió a los grandes obstáculos al comercio, tanto arancelarios como no arancelarios, que entorpecieron el comercio de productos de la industria automotriz en esas economías.

Gran parte de la expansión del comercio Sur-Sur de productos de la industria automotriz ha tenido lugar en América Latina, a pesar de que las exportaciones a países en desarrollo han estado destinadas en buena parte a otros países latinoamericanos (más del 90 por ciento de las exportaciones son de carácter intrarregional). Los países del MERCOSUR y, recientemente, México, han pasado a ser mercados importantes para los países en desarrollo que exportan dichos productos. En cuanto a las importaciones latinoamericanas de productos de la industria automotriz procedentes de países en desarrollo, el porcentaje correspondiente al MERCOSUR aumentó notablemente entre 1990 y 1995, pero luego disminuyó bruscamente. Esto puede atribuirse al hecho de que en los últimos años se ha registrado un rápido aumento de las importaciones de México procedentes del Brasil, en tanto que el comercio entre los países del MERCOSUR se ha contraído. En el caso de México, las importaciones de productos de la industria automotriz de países en desarrollo ha aumentado vigorosamente, a medida que México ha liberalizado su régimen comercial y ha logrado establecerse en la red de fabricación mundial de automóviles.

El comercio de productos químicos representa el 9,2 por ciento del comercio Sur-Sur; y en el período 1990-2001 dio muestras de un gran dinamismo (véase el cuadro IB.2 del apéndice). Alrededor de dos tercios del comercio de productos químicos entre países en desarrollo consiste en productos químicos orgánicos y plásticos, dos categorías que comprenden principalmente productos petroquímicos. Se calcula que los productos medicinales y farmacéuticos representan menos del 5 por ciento del comercio de productos químicos entre países en desarrollo. Las exportaciones e importaciones de las economías asiáticas en desarrollo representan dos tercios del comercio de esos productos entre países en desarrollo. La fortaleza de la posición de esas economías se debe a tipos arancelarios que, en promedio, son mucho más bajos que en otras regiones en desarrollo (véase el cuadro IIB.7 del apéndice).

En la segunda mitad del decenio de 1990, el mayor aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo se registró en la India y México (véase el cuadro IB.3). En 1995, el petróleo representó casi el 50 por ciento de las importaciones de la India que provenían de países en desarrollo, lo que se debió en gran parte al aumento de los precios del petróleo. Sin embargo, las importaciones de la India procedentes de las economías asiáticas en desarrollo y, en particular, de China; Hong Kong, China; Singapur; Indonesia y Tailandia se triplicaron con creces entre 1995 y 2001 y aumentaron mucho más rápidamente que las provenientes de países exportadores de petróleo del Oriente Medio. En el caso de México, el gran aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo se puede atribuir en gran medida a que las importaciones procedentes de las economías asiáticas en desarrollo se cuadruplicaron. La mayor parte de ese aumento

correspondió al equipo de oficina y telecomunicaciones y, en menor medida, también a bienes de consumo; entre las economías asiáticas en desarrollo, las principales beneficiarias fueron China, la República de Corea y Malasia. Por último, cabe señalar que los países en desarrollo cuyo comercio tuvo un vigoroso crecimiento fueron también aquellos en los que el comercio con el Sur experimentó una gran expansión.

Cuadro IB.3

Variaciones de la expansión del comercio según los principales países comerciantes Sur-Sur en el período 1990-2001

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones				Importaciones			
	Valor	Variación porcentual anual			Valor	Variación porcentual anual		
	2001	1990-95	1995-00	1990-01	2001	1990-95	1995-00	1990-01
China	72	19,7	9,1	13,8	71	23,5	10,9	14,4
Rep. de Corea	74	28,5	6,4	14,4	65	20,4	11,9	13,6
Singapur ^a	72	20,7	3,7	9,7	61	15,9	3,7	7,5
Taipei Chino	61	20,0	5,2	10,1	42	16,4	12,0	10,9
Malasia	42	20,7	5,6	10,5	33	20,5	6,8	11,1
Tailandia	28	27,6	3,6	13,1	28	15,0	3,8	8,2
Indonesia	25	19,3	9,0	11,5	16	14,1	3,8	7,2
India	19	24,7	8,3	15,2	27	12,4	19,7	13,3
Brasil	22	16,5	1,7	9,0	22	14,8	3,5	7,7
Arabia Saudita	33	6,3	11,1	7,1	9	5,7	4,9	4,9
Emiratos Árabes Unidos	18	5,8	13,5	8,6	21	25,0	10,6	16,2
México	8	19,0	4,7	10,9	26	19,2	29,9	24,7

^a Incluye una cuantía significativa de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: OMC y División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

Cabe hacer una advertencia respecto de todo lo que antecede: entre la primera mitad del decenio de 1990 y el período 1995-2001 se desaceleró marcadamente la expansión nominal del comercio entre países en desarrollo. Esto fue resultado de la desaceleración del aumento del PIB en las economías asiáticas en desarrollo y en América Latina en la segunda mitad del decenio de 1990 debido a la crisis financiera en Asia, a diversas crisis en América Latina y también a las distintas tendencias de los precios mundiales en la primera y la segunda mitad del decenio de 1990. Los precios mundiales aumentaron un 10 por ciento en el período 1990-1995 pero bajaron un 12 por ciento entre 1995 y 2000. Lo que puede haber equilibrado esa tendencia es la evolución de los precios del petróleo. Al disminuir esos precios entre 1990 y 1995, se redujeron las exportaciones de los principales proveedores de petróleo (a saber, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos) a los países en desarrollo, pero debido al alza de los precios entre 1995 y 2001 los países en desarrollo exportadores de petróleo tuvieron resultados relativamente mejores también en el comercio Sur-Sur.

d) Conclusiones

El comercio Sur-Sur ha sido un componente dinámico de la expansión del comercio mundial en los últimos 10 años. Un factor clave a este respecto fueron los buenos resultados del comercio de varios países en desarrollo de ingresos medios que comercian con otros países en desarrollo, en particular en Asia. La elevada tasa de aumento de la industria mundial de la tecnología de la información, y los acuerdos de participación en la producción concertados en este sector en gran parte del continente asiático, también contribuyeron de manera significativa a la expansión del comercio Sur-Sur.

Este aumento del comercio entre países en desarrollo, sobre todo en el sector de las manufacturas, posiblemente confirme la opinión de que el comercio Sur-Sur es importante para que los países en desarrollo

no dependan excesivamente de la producción y las exportaciones de productos primarios. Ahora bien, es importante tener en cuenta que, en el caso de muchos países en desarrollo más pobres, queda mucho por hacer en otros frentes para beneficiarse plenamente de la liberalización de los mercados, en particular en lo que respecta al desarrollo de la infraestructura y a la amplia gama de disposiciones necesarias para facilitar el comercio.

Si bien la expansión del comercio Sur-Sur ha promovido la diversificación y el desarrollo, lo que ha contribuido a ello en medida significativa no han sido los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo sino la creación de las condiciones básicas para explotar las ventajas comparativas. La liberalización de los regímenes comerciales ha servido para estimular el comercio, incluso con otros países en desarrollo. En los últimos años, algunos de los países en desarrollo más grandes se han convertido en mercados importantes para otros países en desarrollo. Pese a los éxitos logrados por varios de esos países en el último decenio, la protección arancelaria en muchos casos sigue siendo elevada, sobre todo respecto de productos como los de la industria automotriz y las prendas de vestir, así como en el sector agrícola, en que probablemente otros países en desarrollo tienen ventajas comparativas. Además, gran parte de las medidas de liberalización adoptadas por los países en desarrollo en el último decenio no han sido consolidadas en la OMC, lo cual aumenta el riesgo, por un lado, de que esas políticas comerciales se modifiquen en el futuro y, por otro, los costos económicos asociados con la incertidumbre.

El programa de Doha brinda una valiosa oportunidad para mantener el impulso logrado en el último decenio. En uno de los períodos más difíciles para la economía mundial, varios países en desarrollo de ingresos medios han dado muestras de una sorprendente vitalidad económica y han sido un importante factor del aumento de la demanda para otros países en desarrollo y también el resto del mundo. El programa de trabajo sobre la agricultura y los aranceles no agrícolas puede ser una importante fuente de aumento de la eficiencia para los países en desarrollo, una fuerza impulsora del crecimiento y un medio de aumentar el comercio con los países tanto desarrollados como en desarrollo. Por último, cabe recordar que, si bien abundado se ha en este informe en las posibilidades de promover el crecimiento y el desarrollo con medidas destinadas a liberalizar el comercio Sur-Sur, ello no menoscaba en modo alguno la considerable importancia que podría tener en este sentido una mayor liberalización del comercio en los países desarrollados. Estos temas se examinan en más detalle en el capítulo II del presente informe.

2. PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS DISTINTOS DE LOS COMBUSTIBLES

a) Introducción

Los efectos del bajo nivel y la inestabilidad de los precios de los productos básicos sobre las perspectivas de desarrollo de los países pobres son una cuestión recurrente en el comercio internacional. La dependencia de un gran número de países pobres respecto de las exportaciones de productos básicos se conjuga con la inestabilidad de los precios de estos productos para plantear un formidable problema de desarrollo, que ha asumido renovada importancia debido a las fuertes disminuciones de los precios de muchos productos básicos en el pasado decenio.

El problema de los precios de los productos básicos no escapó a la atención del GATT. Ya en 1957, los Ministros del GATT constataron que “los precios de los productos de base acusan fluctuaciones excesivas a corto plazo”. Los Ministros decidieron entonces que un grupo de expertos preparara un informe, el informe Haberler (1958), en el que, a su vez, se señaló que las políticas comerciales eran factores que contribuían al problema. Habida cuenta de las conclusiones del informe, los Ministros del GATT adoptaron un programa de acción, uno de cuyos objetivos era aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.²⁹ En la Parte IV del GATT de 1994 (Comercio y desarrollo), que se añadió en 1965, se hace una referencia explícita a la necesidad de asegurar para los productos primarios unas condiciones más favorables y aceptables de acceso y de elaborar medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores.³⁰

Las cuestiones que se plantean en la esfera de los productos básicos son numerosas y complejas. En el presente informe no se pretende examinar todas estas cuestiones. Seguidamente se expondrán algunas informaciones básicas sobre la magnitud y el alcance de la declinación de los precios. En esta sección se examinarán, también, las posibles causas de las disminuciones de los precios y el grado en que el programa de trabajo de Doha, en particular en lo que concierne a la ayuda interna, las subvenciones a la exportación y la progresividad arancelaria, podría mitigar el problema. Como la evolución de los precios del petróleo ha diferido de la evolución de los precios de los productos básicos distintos del petróleo, y los productores de petróleo encaran una problemática de desarrollo diferente, el análisis se concentrará especialmente en los precios de los productos básicos distintos del petróleo.

b) Fluctuaciones de los precios de los productos básicos distintos del petróleo

El año pasado hubo una recuperación de los precios de los productos básicos distintos del petróleo, y algunos precios mejoraron en relación con los bajos niveles históricos que habían registrado a finales de 2001. Los índices del valor unitario de las exportaciones de productos alimenticios, bebidas y materias primas agrícolas aumentaron en alrededor de 9 por ciento, 12 por ciento y 2 por ciento, respectivamente. Sin embargo, los precios de los metales continuaron a la baja y el índice cayó en 4 por ciento durante el año. Las perspectivas inmediatas de los precios de los productos básicos dependen del dinamismo y la celeridad de la recuperación económica mundial, la resolución de los riesgos geopolíticos y las tendencias relacionadas con los fenómenos meteorológicos (por ejemplo, *El Niño*). De acuerdo con algunos pronósticos recientes, los precios de los productos básicos distintos del petróleo se elevarán en 5,8 por ciento en

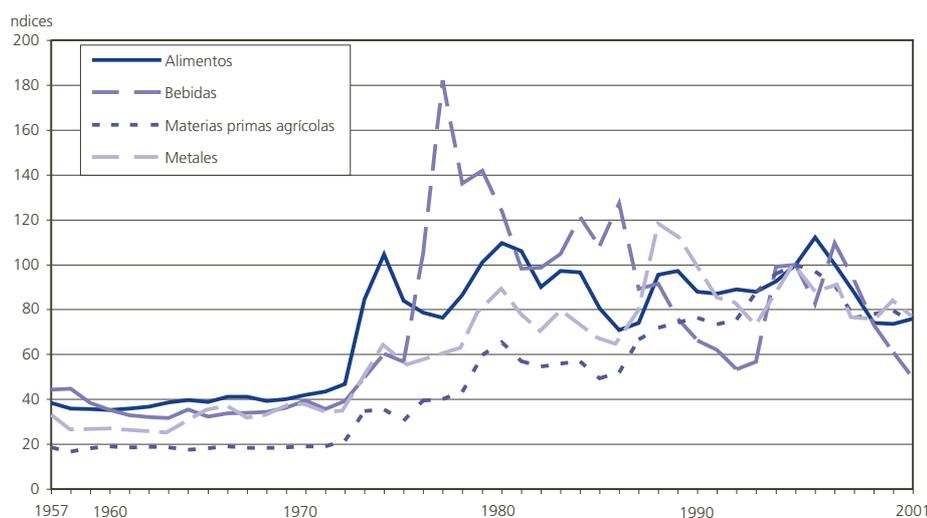
²⁹ Hudec (1987).

³⁰ El artículo XXXVI del GATT de 1994 dice como sigue: “Dado que numerosas partes contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores, que permitan la expansión del comercio y de la demanda mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para su desarrollo económico.”

valores nominales este año y en alrededor de 8 por ciento en valores reales para 2005.³¹ Dado que los precios de los productos básicos distintos del petróleo disminuyen desde hace algún tiempo pese a que la recuperación tendrá efectos favorables, los precios continuarán siendo inferiores a sus niveles medios del decenio de 1990. En el mediano plazo, los cambios en las políticas comerciales, mediante las reducciones de la ayuda interna, las subvenciones a la exportación y la progresividad arancelaria, pueden producir algunas mejoras. Las perspectivas a largo plazo de los precios de los productos básicos dependerán del ritmo de la innovación tecnológica en la agricultura, que acrecienta la oferta, y del éxito de la diversificación en las economías de los países productores de productos básicos.

En el largo plazo, los precios reales de los productos básicos han sufrido una disminución caracterizada por una inestabilidad significativa. La conclusión original acerca del empeoramiento de la relación de intercambio de los precios de los productos básicos se sustentó en datos correspondientes al período comprendido entre 1876 y 1947 (Prebisch, 1950). Las investigaciones contemporáneas han seguido confirmando esta declinación secular con datos de precios hasta el fin del siglo XX (Ray, 1977; Grilli y Yang, 1988; Diakosavvas y Scandizzo, 1991; Bloch y Sapsford, 2000; Cashin y McDermott, 2002). La conclusión se mantiene firme con independencia de los datos de precios de productos básicos que se usen o de los deflatores que se escojan.³²

Gráfico IB.6
Precios de los productos básicos, 1957-2001
(Índices, 1995 = 100)



Fuente: Los índices de precios de los productos básicos correspondientes a los alimentos, bebidas, materias primas agrícolas y metales se han extraído de la serie Estadísticas financieras internacionales del FMI.

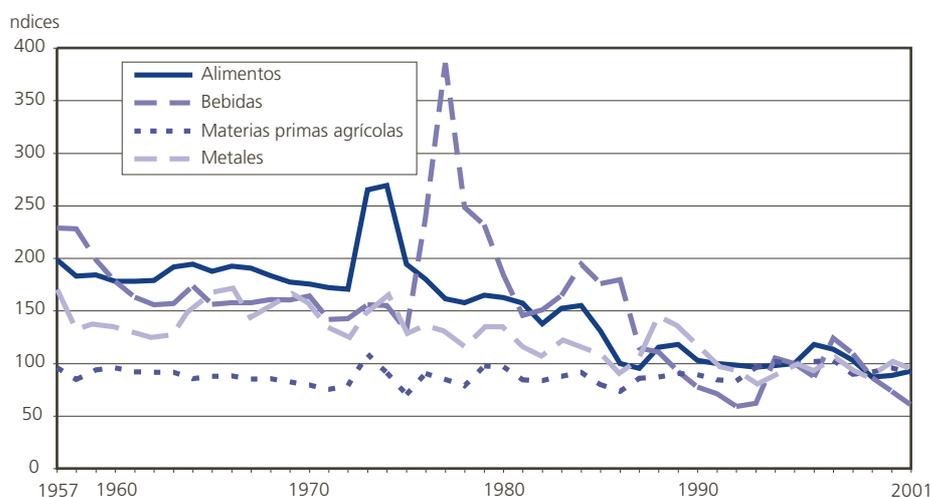
En el gráfico IB.6 se presenta la historia de los precios de los productos básicos desde mediados del decenio de 1950. Después del auge de productos básicos vinculado con la Guerra de Corea, los precios nominales de los productos básicos entraron en una fase relativamente estable, antes de volver a aumentar durante el auge de precios de los productos básicos del decenio de 1970. Para mediados del decenio de 1990, los precios nominales comenzaron un pronunciado descenso y, para el fin del decenio, habían caído en alrededor del 15 por ciento frente al nivel registrado al principio del decenio. El gráfico IB.7 presenta la evolución de los precios relativos de los productos básicos durante igual período. Los precios relativos de

³¹ Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2003).

³² Por ejemplo, Grilli y Yang (1988) elaboraron una serie de índices de precios en dólares EE.UU. (1900-1986) basada en los precios internacionales de 14 productos importantes distintos de los combustibles, usando como deflactor los valores unitarios de las manufacturas de las Naciones Unidas. Cashin y McDermott (2002) utilizaron el índice de los precios de los productos industriales (1862-1999) de *The Economist* para su serie de precios y el deflactor del PIB de los Estados Unidos.

los productos básicos se calculan deflactando los precios de los productos básicos con los valores unitarios de las manufacturas de los países industriales.³³ Los índices derivados de este modo se pueden interpretar como el precio relativo entre una cesta de productos básicos y una cesta de exportaciones de manufacturas de los países industriales. Con la excepción de los precios de las materias primas agrícolas, las demás series de precios relativos presentan una clara tendencia descendente. De 1957 a 2001, las reducciones anuales estimadas de los precios de los productos alimenticios, las bebidas y los metales son de 1,9 por ciento, 2,4 por ciento y 1,3 por ciento, respectivamente (véase el cuadro IB.4). Sin embargo, la tendencia cronológica de los precios de las materias primas agrícolas no fue significativa. La inestabilidad, cuantificada por el coeficiente de variación, fue más pronunciada en el caso de las bebidas; en cambio, el precio de las materias primas agrícolas mostró la menor turbulencia.³⁴

Gráfico IB.7
Evolución de los precios relativos de los productos básicos, 1957-2001
 (Índices, 1995=100)



Fuente: FMI (2003). Estadísticas financieras internacionales. Los valores unitarios de las manufacturas se han obtenido del Banco Mundial.

³³ Índice de valores unitarios en dólares de las manufacturas exportadas por los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y el Reino Unido, ponderados proporcionalmente según las exportaciones de estos países a los países en desarrollo. El índice, usado recientemente en la publicación titulada *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo, 2003*, fue suministrado por el Banco Mundial.

³⁴ Se debe señalar que una medida de la inestabilidad como el coeficiente de variación tenderá a sobrestimar las dificultades que las fluctuaciones en los precios plantean a los productores agrícolas. Ello se debe a que si la fluctuación de los precios era previsible, los productores agrícolas (y también los consumidores) habrán podido hacer los ajustes necesarios de antemano, independientemente de la magnitud de la fluctuación de los precios. El problema se plantea realmente en el caso de las fluctuaciones imprevistas de los precios para las cuales no se pueden tomar medidas defensivas apropiadas.

Cuadro IB.4
Medida de la tendencia y la volatilidad de precios de determinados productos básicos, 1957-2001

Producto básico	Coefficiente de tendencia	Coefficiente de variación
Alimentos	-1,92 ^a	0,30
Azúcar	-2,30 ^b	0,46
Bebidas	-2,42 ^a	0,41
Café	-1,91 ^c	0,54
Materias primas agrícolas	-0,11	0,09
Algodón	-2,04 ^a	0,39
Metales	-1,26 ^a	0,20
Aluminio	-1,21 ^a	0,21
Cobre	-2,13 ^b	0,50

^a Significativo al 1 por ciento.

^b Significativo al 5 por ciento.

^c Significativo al 10 por ciento.

Notas:

1. Dada la regresión en el tiempo del logaritmo de los índices de precios relativos, los coeficientes de tendencia son cambios porcentuales medios anuales de los precios relativos.
2. El coeficiente de variación es el cociente entre la desviación típica y la media. Al normalizar la desviación típica por la media se puede comparar mejor la variabilidad de las distintas series estadísticas.

c) Efectos en los países en desarrollo

Aunque su participación en las exportaciones de todos los países en desarrollo fue de sólo 12,3 por ciento en 2001, las exportaciones de productos básicos distintos de los combustibles son todavía importantes para un gran número de países en desarrollo y países menos adelantados. Unos 25 países menos adelantados, muchos de ellos en África, dependen de productos básicos distintos de los combustibles para generar más de la mitad de sus exportaciones (véase la lista en el cuadro IB.5).

Cuadro IB.5
Países menos adelantados dependientes de las exportaciones de productos básicos distintos de los combustibles
(Promedio: 1998-2000)

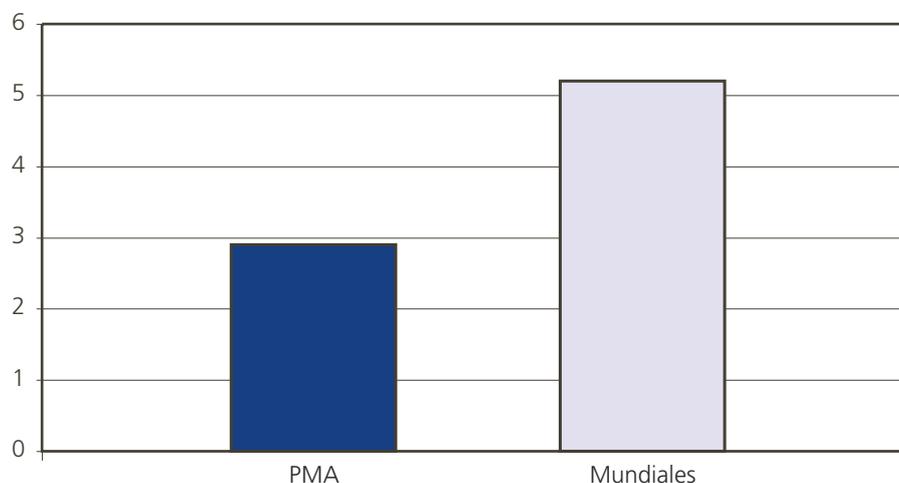
	País	Porcentaje de los productos distintos de los combustibles respecto del total de las importaciones	Principales productos básicos de exportación
1	Zambia	99,8	Cobre
2	Liberia	99,8	Caucho, madera
3	Mauritania	99,5	Mineral de hierro
4	Guinea-Bissau	97,7	Nueces de anacardo
5	Samoa	96,8	Aceite de coco
6	Chad	95,0	Algodón
7	Malí	94,5	Algodón
8	Benín	93,7	Algodón
9	Uganda	90,5	Café
10	Vanuatu	88,4	Copra
11	Rep. Centrafricana	88,2	Diamantes, madera, algodón, café
12	Malawi	87,0	Tabaco, té, azúcar, algodón, café
13	Comoras	82,9	Vainilla, clavo
14	Burundi	82,8	Café, té, metales preciosos
15	Rep. Dem. del Congo	82,1	Diamantes, cobre, madera
16	Gambia	80,8	Semillas para aceites fijos blandos, algodón
17	Burkina Faso	79,0	Algodón
18	Tanzanía	78,2	Café
19	Níger	73,3	Uranio
20	Mozambique	64,6	Nueces de anacardo, algodón, azúcar
21	Rwanda	58,7	Café, té
22	Maldivas	57,4	Pescado
23	Guinea	56,7	Bauxita, aluminio, oro, diamantes
24	Myanmar	54,0	Alimentos, piedras preciosas
25	Rep. Dem. Pop. Lao	51,0	Productos de madera, café, estaño

Fuente: OMC y UNCTAD (2002).

El gráfico IB.8 da una idea de los efectos de las fluctuaciones de los precios sobre las exportaciones de estos países exportadores dependientes de los productos básicos. Si bien el valor de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó a una tasa anual media de 5,8 por ciento en el período 1990-2002, la tasa correspondiente fue de 2,9 por ciento para los PMA dependientes de los productos básicos. En el caso concreto del café, la Organización Internacional del Café (OIC) calculó que los ingresos de exportación de los países productores de café en 2002 ascendían a 5.500 millones de dólares, cifra inferior a la mitad del promedio anual de 10.000 a 12.000 millones de dólares que estos países recibían a principios del decenio de 1990.

Gráfico IB.8 Exportaciones de los PMA dependientes de los productos básicos distintos de los combustibles, 1990-2002

(Variación porcentual media anual)



Fuente: OMC.

Sin embargo, la disminución de los ingresos de exportación no presenta un cuadro completo porque las perturbaciones de los precios de los productos básicos pueden desacelerar las tasas de crecimiento del PIB. Las perturbaciones negativas de los precios han producido efectos estadísticamente significativos (perjudiciales) sobre la actuación económica de África (Deaton, 1999). La reducción de 36 por ciento en la relación de intercambio en el decenio de 1980 tuvo un costo para África de 0,7 puntos porcentuales en su tasa de crecimiento (Hadaas y Williamson, 2001).³⁵ Ello sugiere que las consecuencias de las perturbaciones de los precios de los productos básicos pueden persistir y, con un crecimiento estancado, incluso amenazar con un aumento de la pobreza en los países afectados.

d) Causas subyacentes

En el análisis de las causas subyacentes podría ser útil distinguir entre las que explican la fluctuación a largo plazo de los precios y las que explican las fluctuaciones en el corto a mediano plazo. El marco para analizar la evolución a largo plazo de los precios de los productos básicos plasma fundamentalmente la influencia de la tesis de Prebisch-Singer, que pone el acento en las diferencias en las elasticidades de la demanda de manufacturas y productos básicos, así como en el poder de mercado de que disfrutaban los países desarrollados en el sector de los productos manufacturados. Sin embargo, una alternativa también plausible es una explicación basada en el progreso técnico y las mejoras seculares en la productividad agrícola.

En el corto a mediano plazo, algunas de las causas subyacentes de las declinaciones de precios son las políticas comerciales de los países desarrollados, la estructura del mercado internacional de productos básicos y las condiciones macroeconómicas mundiales. Las elevadas subvenciones agrícolas de que se benefician algunos productos básicos importantes deprimen los precios mundiales de estos productos. Con la progresividad arancelaria en los mercados desarrollados los países en desarrollo dependen más de los productos básicos y, al propio tiempo, se desalienta la mayor elaboración de estos productos en el país de origen. En algunos productos, por ejemplo, el café, la producción se ha acrecentado rápidamente debido a la entrada de nuevos proveedores en el mercado (por ejemplo, Viet Nam). Una característica importante de algunos mercados de

³⁵ La relación de intercambio se cuantifica como el precio relativo de las importaciones y exportaciones. Cuando la relación de intercambio se deteriora, como lo ha hecho para muchos países en desarrollo, esto significa que esos países tienen o bien que exportar más para pagar por el mismo nivel de importaciones o bien importar menos en relación con un nivel determinado de exportaciones. En ambos casos, una relación de intercambio decreciente reduce la renta nacional.

productos básicos es que las oscilaciones de precios en los mercados mundiales no se reflejan en los precios al por menor de los productos terminados. Esto sugiere la posibilidad de que las empresas que intervienen en la cadena de valor añadido de los productos básicos poseen un poder de mercado que deprime los precios que perciben los productores. La actual debilidad macroeconómica mundial ha contribuido también a reducir los precios de algunos productos básicos. En 2001 se observó la primera contracción de la economía mundial desde 1990, pues el volumen del comercio mundial declinó en alrededor de 1 por ciento.

i) Causas a largo plazo

Cuando se examinan las cuestiones que influyen en la declinación relativa a largo plazo de los precios de los productos básicos, es importante recordar que los economistas clásicos habían pronosticado un resultado exactamente inverso.³⁶ Para los economistas clásicos, el principal condicionamiento de la economía era la oferta fija de tierra. El principio de los rendimientos decrecientes debía, en última instancia, incidir en los rendimientos agrícolas y llevar a un aumento a largo plazo del precio relativo de los productos alimenticios o de los productos agrícolas. La acumulación de capital y el crecimiento de la población llegarían a ser insostenibles, pues el alza de los precios de los productos alimenticios controlaría el crecimiento demográfico y trabaría el progreso humano.

La explicación que postulan muchos economistas contemporáneos respecto de por qué estas tristes predicciones no se hicieron realidad en los siglos siguientes se basa en el progreso tecnológico y en las mejoras de la productividad agrícola.³⁷ Entre esas influencias favorables figuraron la introducción de nuevos cultivos (por ejemplo, patatas, maíz), los cambios en prácticas agrícolas (el movimiento en pro del cercado de los campos, la eliminación del barbecho), la revolución mecánica (la introducción de la cosechadora en el siglo XIX y del tractor en el siglo XX) y la aplicación de la ciencia a la agricultura (la "revolución verde" marcada por el desarrollo y el uso de variedades de alto rendimiento de arroz y otros cereales, junto con el empleo de fertilizantes, plaguicidas y riego). La producción ha aumentado para alimentar a una población humana en rápido proceso de expansión: un aumento de casi 800 por ciento a partir de 760 millones de habitantes a mediados del siglo XVIII. Estas mejoras continúan, y la disponibilidad mundial de alimentos para el consumo humano directo aumentó en 19 por ciento a 2.720 kcal/día en los 35 años que terminaron en 1994-1996 (Alexandratos, 1999). Este aumento del consumo per cápita se produjo a pesar de que la población mundial pasó de 3.000 millones de habitantes en 1960 a 5.700 millones en 1995. El aumento de la productividad agrícola no se limitó al mundo desarrollado. Sender (1999) calcula que la productividad agrícola en África aumentó a una tasa anual media de 2,3 por ciento entre 1965 y 1995, una tasa tan rápida como cabía esperar dados los diversos condicionamientos infraestructurales del continente.

Cabe preguntarse, con todo, por qué debe el cambio tecnológico en la agricultura provocar la caída de los precios de los productos básicos. Una explicación es que los países en desarrollo tienen una oferta abundante de mano de obra agrícola, que se puede emplear a salarios de subsistencia. Esta oferta abundante de mano de obra impide que se eleven los salarios reales cuando aumenta la productividad. Por lo tanto, las mejoras de la productividad se traducen simplemente en aumentos de la oferta de productos básicos y son captadas enteramente por los consumidores en forma de precios relativos más bajos.³⁸ Esta explicación alternativa, que no ha atraído tanta atención como la hipótesis de Prebisch-Singer, ha encontrado recientemente algún apoyo.³⁹

³⁶ Ricardo (1817) y Malthus (1798; 1815).

³⁷ Galor y Weil (2000), Johnson (2000) y Hansen y Prescott (2002). Sin embargo, véanse O'Rourke y Williamson (2002), que han postulado la función igualmente importante del comercio internacional en la transición del mundo malthusiano al mundo moderno.

³⁸ Esta explicación fue expuesta por primera vez en un trabajo de Arthur Lewis en 1954 sobre la oferta ilimitada de mano de obra. La investigación tuvo por objeto responder a la interrogante de por qué el bien documentado aumento de la productividad en el sector del azúcar en las Indias Occidentales no había ido acompañado por un aumento de los salarios reales.

³⁹ Deaton (1999).

En el caso de los metales, en las tendencias de los precios a largo plazo ha influido presumiblemente el ritmo de las mejoras tecnológicas en las técnicas de extracción (por ejemplo, el uso del proceso de flotación para el cobre) y el proceso de producción (por ejemplo, la invención del alto horno por Bessemer y el empleo de grandes hornos de solera para la fundición), el reciclaje (por ejemplo, en 1998, alrededor del 40 por ciento de la demanda mundial de aluminio provino de la chatarra de aluminio reciclado) y la sustitución por otros materiales (por ejemplo, el reemplazo de cables de cobre por fibras ópticas).

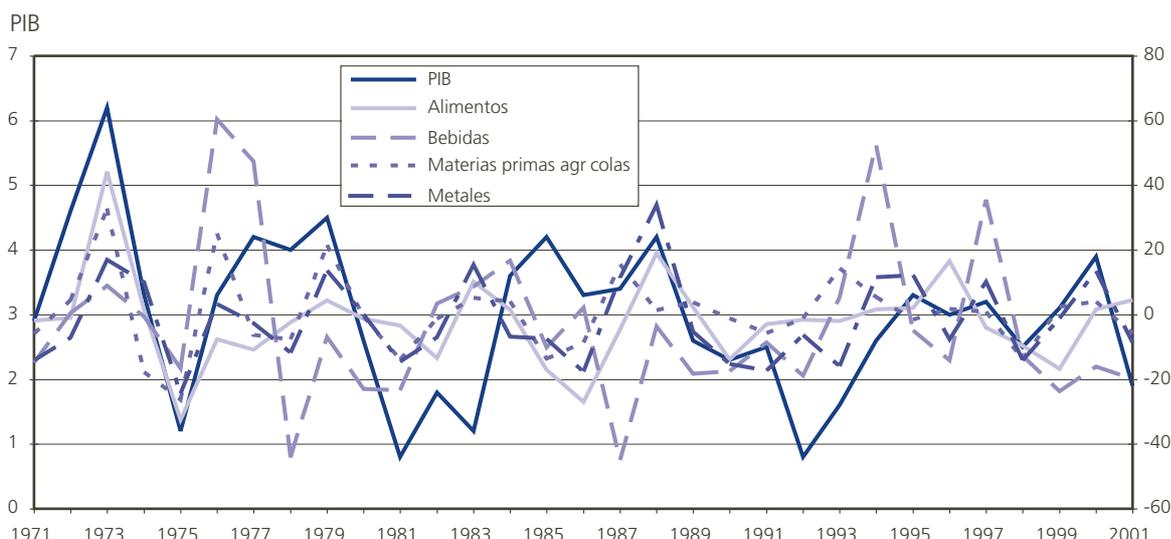
De acuerdo con las explicaciones de Prebisch-Singer o de Lewis, el país que se especialice en la producción de productos básicos tendrá que encarar el desafío a largo plazo de responder a los movimientos negativos de la relación de intercambio. Frente al constante aumento de la productividad agrícola, el único medio eficaz de resolver el problema será una mayor diversificación de la estructura económica de los países dependientes de los productos básicos.

ii) *Causas a corto y mediano plazo*

Desaceleración macroeconómica mundial

La situación de la economía mundial influye de manera importante sobre los precios (véase el gráfico IB.9). Los períodos de rápida expansión mundial han ido acompañados por un alza de los precios relativos de los productos básicos; en cambio, los períodos de contracción han ejercido presiones descendentes sobre los precios. Para examinar el grado de vigor de esa relación, la variación de los precios relativos de los productos básicos se compara con la variación del PIB real.⁴⁰ Los coeficientes estimados son todos positivos y de gran magnitud, lo que indicaría una relación firme. La relación es mucho más firme e importante en el caso de los metales, las materias primas agrícolas y los productos alimenticios (véase el cuadro IB.6). Sin embargo, no es significativa en el caso de las bebidas. Como los metales y las materias primas agrícolas son insumos importantes en la producción industrial, sus precios suelen ser procíclicos. Una posible consecuencia de este firme vínculo con el ciclo económico es que para que haya un fortalecimiento sostenido de los precios de los productos básicos presumiblemente habrá que aguardar a que se produzca una plena recuperación económica en los principales países industrializados.

Gráfico IB.9
PIB mundial y precios de los productos básicos distintos de los combustibles, 1970-2001
 (Variación porcentual anual)



Fuentes: Banco Mundial (2002), Indicadores del Desarrollo Mundial. FMI (2003), Estadísticas financieras internacionales.

⁴⁰ Dicho en términos técnicos, se registra una regresión de la variación del logaritmo natural de los precios relativos de los productos básicos en función de la variación del logaritmo natural del PIB real. La variación del logaritmo natural produce una aproximación de la variación porcentual anual de los precios y del PIB real.

Cuadro IB.6 Precios relativos de los productos básicos y producción mundial, 1971-2001

Producto básico	Coefficiente de producción
Alimentos	4,73 ^b
Bebidas	3,58
Materias primas agrícolas	4,56 ^b
Metales	5,43 ^a

^a Significativo al 1 por ciento.

^b Significativo al 5 por ciento.

Las políticas comerciales en los mercados de los países desarrollados

Aparte del ciclo económico mundial, las políticas comerciales adoptadas en los principales mercados de los países exportadores de productos primarios también influirán en los precios. Muchos países desarrollados otorgan una ayuda interna o subvenciones sustanciales a sus sectores agrícolas. La OCDE calculó que el valor de la ayuda a los productores agrícolas en sus países miembros en 2000 era de unos 241.000 millones de dólares; de esta suma, el 63 por ciento correspondía al sostenimiento de los precios de mercado.⁴¹ El cuadro IB.7 muestra la Medida Global de la Ayuda (MGA) Total Corriente en el período 1995-1999. Conforme al Acuerdo sobre la Agricultura, se considera que los Miembros de la OMC están en conformidad con sus compromisos en materia de ayuda interna si la MGA Total Corriente no es superior al compromiso anual o final consolidado en materia de MGA consignado en sus listas. Aunque la MGA Total Corriente ha disminuido de unos 120.000 millones de dólares en 1995 a alrededor de 75.000 millones de dólares en 1999, esa cuantía representa todavía un nivel importante de ayuda causante de distorsión del comercio.

Cuadro IB.7 Medida Global de la Ayuda (MGA) Total Corriente, 1995-1999 (Miles de millones de dólares)

	AÑO				
	1995	1996	1997	1998	1999
MGA	120	108	99	77	75

Notas:

1. A causa de los retrasos en las notificaciones, 1999 es el último año del que existen comunicaciones relativamente completas en materia de MGA Total Corriente.
2. En las notificaciones presentadas por los Miembros de la OMC, las cantidades figuran en la moneda nacional correspondiente. Se ha efectuado la conversión a dólares de los Estados Unidos con los tipos de interés indicados en el documento fuente (TN/AG/S/4).

Fuente: Documento de la OMC TN/AG/S/4 y notificaciones de los Miembros de la OMC.

⁴¹ OECD (2002a).

⁴² Véanse Hertel, Anderson, Francois y Martin (2000) y Hoekman, Ng y Olarreaga (2002) que simulan, entre otras cosas, la incidencia de una reducción de la ayuda a la agricultura sobre el comercio y el bienestar económico. Para los países en desarrollo, los efectos de una reducción de la ayuda interna se hacen sentir fundamentalmente por conducto de las variaciones de los precios mundiales que benefician a los exportadores netos de productos básicos y reducen el bienestar de los importadores netos.

Al conceder incentivos a los productores agrícolas para mantener o aumentar la producción agrícola, la ayuda puede deprimir los precios mundiales de los productos básicos. Por ende, la reducción de la ayuda interna, en particular en los países desarrollados, presumiblemente se traducirá en aumentos de los precios mundiales de productos que antes estaban subvencionados. Algunas simulaciones recientes sugieren que los países en desarrollo que son exportadores netos de productos básicos probablemente se beneficiarán de esas medidas, tanto por el aumento de las exportaciones como por el mejoramiento de su bienestar económico.⁴² Sin embargo, un problema importante es que puede resultar perjudicado el bienestar en los países en desarrollo que son importadores netos de productos agrícolas.

Otra cuestión relacionada con las políticas comerciales a la que se ha prestado mucha atención es la de la progresividad arancelaria (véase también la sección IIB.2). Aunque el nivel de protección arancelaria en muchos productos básicos acaso sea bajo en los mercados desarrollados, la protección tiende a aumentar con el grado de elaboración del producto. Cuando es elevada, la progresividad arancelaria desalienta la mayor elaboración de los productos básicos en el país de origen, aumentando así la dependencia del país exportador respecto de los productos básicos. El cuadro IB.8 da una idea del grado de progresividad arancelaria de determinados productos básicos de exportación que interesan a los países en desarrollo. Como observación general, constatamos que la protección arancelaria tiende a aumentar en función del grado de elaboración. El grado de progresividad arancelaria acusa variaciones, a veces marcadas, entre países. En los Estados Unidos, el mayor diferencial en los tipos aplicados es de 7 por ciento (café) y es de 8 por ciento en el caso de la UE (cacao). El diferencial es mayor en el caso del Japón, en alrededor de 22 por ciento (cacao). Se observan casos mucho más marcados de progresividad arancelaria en Mauritania para el café y en Turquía para el azúcar.

Cuadro IB.8
Tipos medios aplicados a algunos productos básicos en determinados países de la OCDE, 2001
(Porcentajes)

Miembros de la OCDE	Producto básico				
	Cacao	Café	Yute	Metales no ferrosos	Azúcar
Australia					
Sin elaborar	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	0,0	0,0	3,3	3,4	1,5
Preparado o en conserva	5,0	0,0	0,0	4,4	5,0
Canadá					
Sin elaborar	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	1,2	0,0	3,6	1,2	3,8
Preparado o en conserva	5,2	0,0	5,5	2,9	7,8
Corea, Rep. de					
Sin elaborar	5,0	2,0	2,0	1,5	...
Semielaborado	6,0	6,8	8,0	6,6	23,7
Preparado o en conserva	12,3	8,0	8,0	7,2	8,0
Estados Unidos					
Sin elaborar	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	0,0	0,0	0,5	2,3	5,8
Preparado o en conserva	6,3	6,9	0,0	2,8	8,1

(n.a.v.) Tipos no *ad-valorem*.

Fuente: OMC.

-->

Miembros de la OCDE	Producto básico				
	Cacao	Café	Yute	Metales no ferrosos	Azúcar
Japón					
Sin elaborar	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	5,6	9,0	6,4	2,4	9,2
Preparado o en conserva	21,7	19,8	0,0	2,1	19,8
México					
Sin elaborar	18,0	23,0	13,0	11,3	...
Semielaborado	19,0	72,0	13,0	14,1	17,1
Preparado o en conserva	n.a.v.	141,0	23,0	18,6	n.a.v.
República Checa					
Sin elaborar	0,0	1,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	4,0	1,8	5,1	3,4	41,7
Preparado o en conserva	12,7	2,0	5,5	4,2	12,7
Turquía					
Sin elaborar	0,0	13,0	0,0	0,0	...
Semielaborado	11,0	13,0	2,0	5,5	50,2
Preparado o en conserva	8,0	9,5	3,4	3,9	13,4
Unión Europea					
Sin elaborar	0,0	4,2	0,0	0,0	...
Semielaborado	7,0	7,0	1,6	4,3	10,4
Preparado o en conserva	8,0	9,8	3,0	4,0	13,4

(n.a.v.) Tipos no *ad-valorem*.

Fuente: OMC.

El oligopolio en los mercados de productos

Un atributo importante de algunos productos básicos es que las oscilaciones de los precios mundiales de los productos básicos no parecen reflejarse cabalmente en los precios al por menor de los productos terminados.⁴³ También se observa un grado relativo de concentración en las diversas fases de la cadena de comercialización. En el caso del café, por ejemplo, se estima que los 10 tostadores más importantes del mundo representan el 63 por ciento del total de ventas de café elaborado (tostado y soluble).⁴⁴ En el gráfico IB.10 se documenta mejor el grado de concentración en 15 mercados de países desarrollados incluidos los Estados Unidos, Italia, Alemania, Francia y el Reino Unido. La oscilación de los precios al por menor, conjugada con el grado elevado de concentración, plantea la cuestión del poder de mercado de las empresas que intervienen en la cadena de oferta de los productos básicos. La falta de competencia en estos mercados puede dar oportunidad a las empresas para extraer rentas de la cadena de valor y puede deprimir los precios que perciben los productores del sector primario.

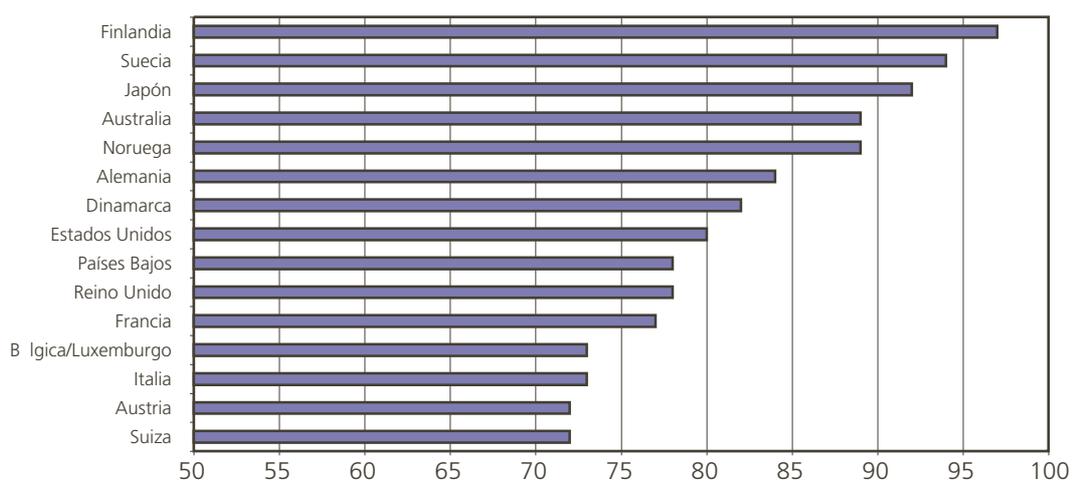
No obstante, en estudios recientes de esta cuestión no se ha podido constatar la existencia de un poder monopolístico significativo de los agentes del mercado. En un estudio del mercado neerlandés del café (Bettendorf y Verboven, 2000) se llegó a la conclusión de que, si bien era oligopolístico, el mercado era relativamente competitivo y que la tenue relación entre los precios mundiales y los precios de consumo se debía a la proporción elevada de costos distintos del grano de café. En el mercado alemán del café, el segundo más importante del mundo después de los Estados Unidos, si bien hay un prolongado desfase (de casi dos años) antes de que las variaciones de los precios del café verde se trasladen a los precios al por menor, no se observa con claridad en qué medida este lento ajuste refleja el poder de mercado de las empresas (Feuerstein, 2002).

⁴³ Morisset (1998) ha observado, por ejemplo, que ha habido un aumento del margen entre los precios mundiales e internos de algunos productos básicos (carne de bovino, café, petróleo, arroz, azúcar y trigo), y que existe una asimetría en los ajustes, pues las alzas se trasladan a los precios al consumo, en tanto que las bajas se trasladan sólo de manera imperfecta.

⁴⁴ CCI (2002).

Esta cuestión aparentemente merece nuevas investigaciones, sobre todo porque en la mayoría de los estudios se ha examinado el poder de mercado en el segmento consumidor o minorista y no el efecto del poder de mercado sobre el segmento de los productores o las explotaciones agrícolas. En la medida en que el poder de mercado está presente y se usa para extraer rentas económicas en fases posteriores de la cadena de producción, cabría preguntarse si se justificaría adoptar medidas para contener la acción anticompetitiva, incluso mediante la cooperación internacional.

Gráfico IB.10
Participación de los cinco principales tostadores de café en determinados mercados en 2000
 (Porcentajes)



Fuentes: CCI (2002). International Coffee Guide.

e) Posibles medidas

En el largo plazo, los países dependientes de los productos básicos debieran tratar de diversificar las estructuras de exportación de sus economías.⁴⁵ La experiencia de los decenios de 1950 y 1960, sin embargo, demuestra las limitaciones de una dependencia excesiva de la sustitución de importaciones o de la política industrial para lograr esos objetivos. Así ocurre, en particular, cuando estas políticas han adoptado la forma de una elevada protección frente a las importaciones, creando simplemente un espacio para reemplazar las importaciones con sustitutos nacionales. En cambio, se debería hacer hincapié en invertir en el capital humano, el conocimiento y el mejoramiento de las instituciones y la infraestructura pública, con el fin de crear así nuevas dotaciones de recursos.⁴⁶ Este enfoque más matizado de la intervención, encaminado a realzar la absorción y difusión de tecnología, encontrar medios para aumentar la productividad y crear instituciones competentes, puede producir mejores resultados. Estas cuestiones se examinan con más detalle en la sección IIA del estudio.

Incluso si el país aplica las mejores políticas favorables a la diversificación, es improbable que la transformación de la estructura de la producción y las exportaciones se lleve a cabo en forma inmediata o con facilidad. En el corto y mediano plazo se han considerado diversas medidas para resolver el problema de los precios decrecientes. En otras épocas, muchos gobiernos optaron por el control de la comercialización o la oferta de productos primarios. En el plano nacional, este control se ejerció por conducto de las juntas de comercialización; en el plano internacional se concertaron diversos acuerdos sobre productos básicos (estaño, café, cacao, caucho, etc.).

⁴⁵ Véase Ng y Yeats (2002).

⁴⁶ Véase De Ferantini *et al.* (2002).

Las preocupaciones causadas por las oscilaciones de los precios de los productos básicos han inspirado diversas modalidades de intervención del Estado, incluidas las juntas de comercialización. Sin embargo, las tentativas por aislar a los productores nacionales de las oscilaciones de los precios mundiales han resultado muchas veces insostenibles porque las fluctuaciones pronunciadas de los precios mundiales pueden agotar rápidamente los recursos disponibles para estabilizar los precios de los productos básicos. Igualmente importante quizá sea la circunstancia de que la intervención del Estado en la comercialización muchas veces ha excluido a los operadores privados y, al reducir la competencia en el mercado, también ha sido perjudicial para los productores agrícolas. En un estudio de 18 PMA se calculó que las medidas relativas a las adquisiciones (mediante juntas de comercialización públicas, que muchas veces son los únicos compradores autorizados de productos agrícolas), los contingentes de exportación para los cultivos comestibles y otros productos agrícolas y la tributación directa de esas exportaciones se han traducido en un impuesto real sobre la agricultura de 8 por ciento por término medio (Schiff y Valdés, 1992). Las juntas de comercialización por regla general no han podido repercutir el aumento de los precios de exportación en los productores y muchas veces han pasado a ser ellas mismas parte integrante de un régimen fiscal *de facto* de la agricultura.

Los últimos decenios tampoco han sido clementes con los acuerdos internacionales sobre productos básicos. Algunos de estos acuerdos han dejado de aplicarse; otros han enfrentado circunstancias adversas en los mercados que han restado viabilidad a sus tentativas de estabilización. Algunos acuerdos no pudieron obtener recursos suficientes para intervenir de manera eficaz; otros, en cambio, tropezaron con disensiones en cuanto a la distribución de los beneficios entre los países.⁴⁷ También se han planteado dificultades cuando el objetivo implícito de los regímenes de estabilización de precios ha sido modificar las tendencias seculares y no atenuar las oscilaciones en los precios.

Los mercados de futuros ofrecen un medio para efectuar la cobertura de los riesgos de precios de los productos básicos y los han usado durante mucho tiempo en los países desarrollados las empresas comerciales y los instrumentos financieros, si bien por lo común los productores agrícolas no adquieren estos instrumentos financieros. No obstante, los beneficios de esos mercados pueden llegar a los productores agrícolas por la vía de intermediarios que transforman estos instrumentos en modalidades más simples de seguro de precios. Pero las instituciones financieras en los países en desarrollo pueden tener un acceso muy limitado a los instrumentos de cobertura del riesgo en los mercados internacionales. Ello se debe a los elevados costos y a la naturaleza inherentemente más arriesgada de esas transacciones. Los países pobres pueden carecer de las estructuras físicas (para el almacenamiento, el transporte, la elaboración, etc.) y de la infraestructura jurídica e institucional que son condiciones previas para el funcionamiento eficiente de esos mercados. Una dificultad importante es crear las condiciones necesarias para que estos mercados puedan funcionar debidamente en los países pobres, habida cuenta de los beneficios que se derivan de la cobertura de mercado de los riesgos de precios de los productos básicos.

El proceso de reforma a largo plazo del comercio agrícola contemplado por el Acuerdo sobre la Agricultura prevé "un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado" que permita "corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales". En su forma actual, el Acuerdo da algún margen para usar instrumentos de mercado, tales como los impuestos a la exportación, para efectuar la gestión del comercio de exportación. Algunos exportadores de productos básicos también consideran que los impuestos a la exportación son una medida para contrarrestar la progresividad arancelaria.

Por cuanto aborda algunas de las causas subyacentes relacionadas con las políticas comerciales que deprimen los precios de los productos básicos, el programa de trabajo de Doha brinda la ocasión de influir positivamente en el problema. Ha atribuido importancia a los problemas de las subvenciones causantes de distorsión del comercio y a la progresividad arancelaria. Insta a que se celebren "negociaciones globales encaminadas a lograr: ... reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". Las "negociaciones ... tendrán por finalidad ... reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación

⁴⁷ Gilbert (1995).

de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". La feliz conclusión de las negociaciones sobre la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, particularmente en esferas de interés para los exportadores de productos básicos, sería un avance importante en un camino largo y difícil.

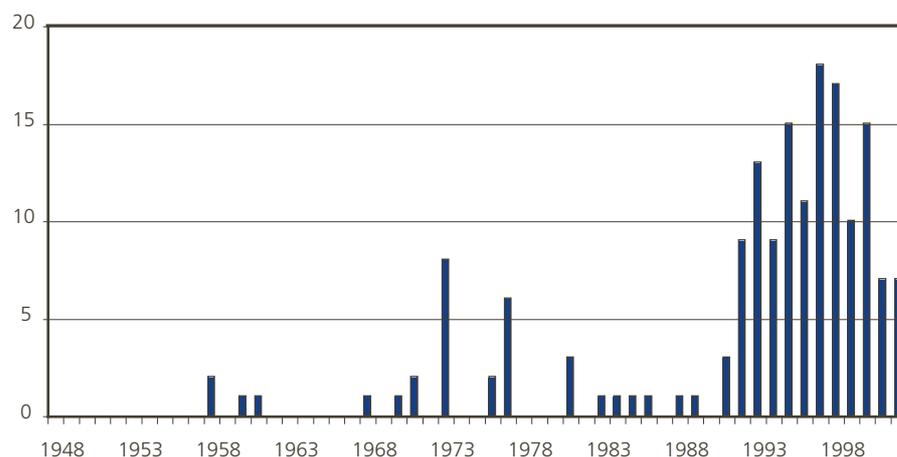
3. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

a) En los últimos años se han multiplicado los acuerdos comerciales regionales

En el sistema mundial de comercio se ha registrado un fuerte aumento de los acuerdos comerciales regionales (ACR) durante el último decenio aproximadamente (gráfico IB.11).⁴⁸ A finales de diciembre de 2002 se había notificado un total de 259 ACR al GATT y a la OMC, aunque sólo 176 de ellos están actualmente en vigor.⁴⁹ Se estima que hay unos 70 ACR más vigentes, aunque aún no se han notificado, y que se están negociando aproximadamente 70 (en el cuadro IB.5 del apéndice figura una lista de los principales ACR en curso de negociación, así como su estado de evolución). Al mes de marzo de 2003, únicamente cuatro Miembros de la OMC – el Taipei Chino; Hong Kong, China; Macao, China; y Mongolia – no eran partes en un acuerdo comercial regional. Con la única excepción de Mongolia, todos esos Miembros de la OMC participan en negociaciones sobre acuerdos preferenciales.

Gráfico IB.11 ACR por fecha de notificación

(Número de ACR notificados a la OMC y en vigor en diciembre de 2002)



Fuente: OMC.

Aunque el crecimiento rápido de los ACR comenzó en el decenio de 1990, puede afirmarse que las semillas de este fenómeno se sembraron en el de 1980. En parte, la tendencia al regionalismo fue impulsada por las perspectivas aparentemente sombrías de progreso sobre el programa de trabajo multilateral a raíz de la inconcluyente Reunión Ministerial del GATT de 1982. Además, Europa occidental proseguía sus iniciativas hacia una profundización y ampliación de la integración regional. También resultó muy significativa la decisión de los Estados Unidos de explorar el enfoque preferencial sobre el comercio. Antes, los Estados Unidos recurrían casi exclusivamente al GATT y al principio de la nación más favorecida (NMF) para definir sus relaciones comerciales con las demás naciones.⁵⁰ Los Estados Unidos firmaron su primer acuerdo de libre comercio (ALC) con Israel a mediados del decenio de 1980, seguido por el ALC con el Canadá en 1988 y por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Las negociaciones sobre libre comercio que celebra actualmente en relación con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) abarcan a dos continentes y a más de 30 países. Más recientemente, los países asiáticos, incluido el Japón, han abandonado también el recurso exclusivo al comercio basado en el principio NMF.

⁴⁸ En el contexto de la OMC, los ACR constituyen un caso permitido de desviación del principio de la nación más favorecida.

⁴⁹ Puede que algunos de los acuerdos notificados hayan expirado o hayan sido sustituidos. En el total de 259 se incluyen las notificaciones realizadas en virtud del artículo XXIV del GATT, el artículo V del AGCS y la Cláusula de Habilidad, así como las adhesiones a los ACR vigentes.

⁵⁰ Con algunas excepciones, como la concesión de preferencias comerciales a los países en desarrollo y el Acuerdo del Automóvil EE.UU. - Canadá.

Una de las principales explicaciones de la expansión del número de ACR en el decenio de 1990 fue el colapso del COMECON (el acuerdo preferencial entre la antigua Unión Soviética y los países de Europa oriental) y la convergencia de los países de Europa Central y Oriental con la Unión Europea. De los 123 ACR nuevos que han entrado en vigor desde 1990 y que abarcan el comercio de mercancías, aproximadamente una tercera parte fueron concluidos entre países con economías en transición (cuadro IB.9). Estos nuevos acuerdos eran una respuesta al derrumbamiento del COMECON y representaban esfuerzos por compensar la desaparición de las antiguas preferencias. De ahí que algunos de los nuevos ACR no representen necesariamente una intensificación de la regionalización del régimen del comercio internacional. Otra tercera parte fueron acuerdos concluidos dentro de las iniciativas de los países con economías en transición para integrarse en la Unión Europea.

Los acuerdos regionales entre países en desarrollo representan aproximadamente entre el 30 y el 40 por ciento de todos los ACR vigentes en la actualidad, incluidos los no notificados a la OMC. Tan sólo en África hay unos 18 acuerdos comerciales. Por lo general tratan de ir más allá de los acuerdos de libre comercio y de establecer uniones aduaneras o mercados comunes. Tienden a abarcar un gran número de países y pueden disponer de períodos de transición ampliados, a menudo de 20 ó 30 años. La longitud de estos períodos de transición sugiere que algunos ACR recientes constituyen más una declaración de intenciones que acuerdos que auguren una repercusión significativa en las corrientes comerciales.

El número de ACR firmados entre países desarrollados y países en desarrollo ha crecido con el paso de los años. La Unión Europea ha tenido una función destacada a este respecto, al concluir una serie de acuerdos con diversos países, como Turquía, México, Sudáfrica y Chile. También se han concertado o están negociando acuerdos de asociación euromediterráneos entre la UE y los países de África del Norte y Oriente Medio, que sustituyen a los antiguos ACR no recíprocos firmados en el decenio de 1970. Además, la UE y los países ACP negociarán el Acuerdo de Cotonou, que sucede a los anteriores Convenios de Lomé y se basa en el comercio preferencial recíproco.

Cuadro IB.9
ACR sobre mercancías vigentes, por fecha de entrada en vigor y tipo de interlocutores
(Al mes de enero de 2003)

	Desarrollados- Desarrollados	Desarrollados- En desarrollo	Desarrollados- En transición	En desarrollo- En desarrollo	En desarrollo- En transición	En transición- En transición	Total
1958-1964	2	0	0	1	0	0	3
1965-1969	0	0	0	0	1	0	1
1970-1974	5	3	0	2	0	0	10
1975-1979	0	5	0	1	0	0	6
1980-1984	2	1	0	1	0	0	4
1985-1989	1	1	0	2	0	0	4
1990-1994	3	3	12	5	0	6	29
1995-1999	3	7	10	4	12	28	64
2000-2002	0	11	4	5	4	6	30
Total	16	31	26	21	17	40	151

Nota:

En este cuadro, los países desarrollados incluyen al Canadá, los Estados Unidos, la UE, la AELC, el Japón, Australia y Nueva Zelandia; los países en transición incluyen a la antigua URSS, Europa Central y Oriental, los Estados Bálticos y los Balcanes; los países restantes están clasificados como países en desarrollo.

Fuente: OMC.

El cuadro IB.10 muestra que el 43 por ciento del comercio mundial de mercancías se lleva a cabo hoy al amparo de acuerdos comerciales preferenciales. Este porcentaje aumentará a medida que se vayan negociando más ACR en el futuro. Si todos los ACR que se están negociando actualmente son concertados en los tres próximos años, más del 50 por ciento del comercio mundial de mercancías se realizará entre países vinculados por acuerdos preferenciales.

Cuadro IB.10
Proporción de comercio preferencial realizado en el marco de ACR
en las importaciones de mercancías de las principales regiones, 2000 y 2005
(Al mes de enero de 2003)

	2000	2005
Europa Occidental	64,7	67,0
Economías en transición	61,6	61,6
América del Norte (incluido México)	41,4	51,6
África	37,2	43,6
Oriente Medio	19,2	38,1
América Latina (excluido México)	18,3	63,6
Asia	5,6	16,2
Mundo	43,2	51,2

Nota:

Las estimaciones se han calculado utilizando los datos comerciales de 1999 sobre la base de los 113 acuerdos sobre el comercio de mercancías notificados a la OMC y en vigor en julio de 2000.

Fuente: OMC.

No todos los intercambios comerciales entre interlocutores preferenciales se realizan a tipos preferenciales. La mayoría de los acuerdos excluyen algunos sectores "sensibles". Los comerciantes también optan a veces por renunciar al trato preferencial porque los costos de la observancia de las normas de origen impuestas pueden superar a las ventajas que supone el margen preferencial. Esos costos pueden revestir la forma de insumos a un precio mayor, a causa de las prescripciones de utilización de fuentes de abastecimiento regionales establecidas por las normas de origen, o pueden deberse a unos requisitos administrativos onerosos. Además, muchos aranceles NMF aplicados en los países desarrollados ya son nulos. Por estas razones, las estimaciones recogidas en el cuadro IB.10 sobrevaloran la repercusión de los acuerdos comerciales preferenciales en lo referente a los aranceles.

La cuestión de cómo afectan los acuerdos comerciales regionales al sistema multilateral de comercio no puede entenderse únicamente en razón de los márgenes arancelarios preferenciales. Entran en juego otros muchos factores, como las repercusiones sistémicas de la exclusión de sectores específicos de los ACR, el que una mayor integración que conlleve una reglamentación y zonas "intrafronterizas" de política tenga o no una repercusión discriminatoria adicional sobre terceros, y el que los esfuerzos de integración regional influyan o no en el ritmo de progreso de las actividades de elaboración de normas y de liberalización a escala multilateral. Cuando se tienen en cuenta estas cuestiones en el análisis, por no mencionar las fuerzas políticas que intervienen, la cuestión de si los acuerdos regionales complementan o frustran el multilateralismo resulta aún más compleja.

Al evaluar esta cuestión, es esencial plantearse una sencilla pregunta hipotética: ¿hasta qué punto pueden las naciones establecer las relaciones comerciales que desean mediante el regionalismo o el multilateralismo? Si al definir las relaciones comerciales el regionalismo constituye la segunda mejor opción, después del enfoque multilateral, como sugieren muchos analistas y comentaristas, la cuestión fundamental pasa a ser si el regionalismo se ha convertido en una opción sencilla y en último término inútil, o si en algunas circunstancias es la única opción posible. En este último caso, el reto político consiste en preservar un enfoque lo más

multilateral posible, en vista de las exigencias del mundo real. En el primer caso, la dificultad estriba en que el regionalismo resulte menos tentador, avanzando con mayor eficacia en el frente multilateral.

En el resto de la presente sección del Informe sobre el Comercio Mundial se analizan estas cuestiones más a fondo. En la próxima subsección se examinan algunas de las razones de la posible atracción de los gobiernos por los acuerdos comerciales regionales. Después figura una exposición sobre la evolución de los acuerdos regionales, el grado en el que podrían lograr una mayor integración de la que es viable en el marco de la OMC y las modalidades de interacción entre el regionalismo y el multilateralismo.

b) La concertación de los ACR responde a consideraciones económicas y políticas

i) Economía

El análisis económico ofrece al menos dos razones por las cuales los gobiernos pueden optar por la liberalización preferencial. La primera es una aplicación de la teoría de la "segunda mejor opción". En un mundo donde hay obstáculos políticos al comercio y donde es imposible eliminarlos en todos los sectores, puede pese a todo tener sentido en términos de bienestar nacional y mundial reducir dichos obstáculos de una manera selectiva. Por ejemplo, si algunos países no desean proceder a una liberalización mientras otros sí quieren hacerlo, la liberalización a través de un acuerdo regional puede ser más beneficiosa para el mundo que el *statu quo*. La breve exposición que sigue sobre la formación de corrientes comerciales y su desviación ilustra por qué una liberalización discriminatoria también podría ser perjudicial para el mundo, aunque fuera beneficiosa para los que emprendieran la liberalización. Puede aducirse que la disposición de un país a llevar a cabo la liberalización no debería depender de que los demás hagan lo propio, puesto que las ganancias de un incremento del comercio revertirán en todo caso en el país liberalizador. Es un argumento en pro de la liberalización unilateral, sobre una base no discriminatoria.

Pero las iniciativas de liberalización recíproca pueden producir incluso mayores ganancias en términos de ingresos que la liberalización unilateral, y esas ganancias pueden aumentarse si la liberalización unilateral se complementa con la liberalización recíproca. Además, a los gobiernos puede resultarles más sencillo por motivos de política económica emprender la liberalización cuando otros países hacen lo mismo. De modo que los argumentos en favor de la liberalización unilateral no se imponen necesariamente a los que aconsejan una liberalización discriminatoria con carácter recíproco en un mundo donde impera la segunda mejor opción.

La segunda razón de que los gobiernos traten de proceder a una liberalización discriminatoria es que pueden obtener ganancias del comercio en gamas de productos en las que no pueden competir a escala internacional. Dicho de otro modo, los acuerdos comerciales regionales pueden servir para cerrar la puerta a la competencia de terceros proveedores más eficientes. Esta motivación para concluir acuerdos regionales tiene indudablemente connotaciones negativas para el sistema mundial de comercio. En el primer caso citado antes, la liberalización discriminatoria del comercio no tiene necesariamente un efecto adverso en caso de que haya una liberalización multilateral no discriminatoria ulterior. Pero, en el segundo caso, la motivación exclusivista de la discriminación implica que la extensión del regionalismo será un obstáculo y no un complemento para el programa multilateral.

¿En qué circunstancias puede considerarse la opción multilateral más deseable pero más elusiva que un enfoque regional, que impulsa a los gobiernos a centrarse en los acuerdos regionales? Pueden distinguirse tres aspectos. Uno se refiere a la posibilidad mencionada de que, por una u otra razón, a algunos países no les interesa emprender la liberalización multilateral.⁵¹ El segundo es que los gobiernos pueden desear integrar más profundamente sus economías de lo que parece posible en un marco multilateral. Quizás prefieran eliminar

⁵¹ Si el país reacio es bastante importante en la escena internacional, su renuencia a contraer compromisos de liberalización puede llevar a otros países hacia los acuerdos regionales. Si el país reacio es pequeño, los demás países podrían seguir aplicando una liberalización basada en el trato NMF. En caso de que sean reacios numerosos países pequeños, el enfoque del trato NMF puede ser rechazado por quienes llevan a cabo un programa de liberalización, que tenderán al regionalismo.

todos los obstáculos al comercio en lugar de limitarse a reducir algunos. O pueden desear negociar acuerdos sobre cuestiones distintas, no abarcadas por la OMC o no de manera suficiente, como las inversiones, la competencia, el comercio de servicios o las normas ambientales y laborales. Una mayor integración puede brindar ganancias inalcanzables en la OMC, como la armonización de las políticas o reglamentaciones económicas que puede lograrse entre países similares o con ideas afines. El tercero es que los gobiernos pueden considerar la opción multilateral demasiado laboriosa, debido a la prolongación de las negociaciones porque debe conciliarse una gama más amplia de intereses. Además, los costos de transacción anejos a la liberalización serán más bajos si el número de participantes en las negociaciones es menor.

En ocasiones, los países, especialmente los pequeños, pueden concebir la participación en los acuerdos regionales como una necesidad defensiva desde el punto de vista económico. Puede ocurrir simplemente que los gobiernos teman quedar excluidos de los mercados y consideren que su participación es una garantía contra el riesgo de quedar en desventaja competitiva debido a la aplicación de políticas discriminatorias. En la bibliografía se ha acuñado la expresión "regionalismo dominó" para reflejar este tipo de motivación, que explica hasta cierto punto la multiplicación de participantes en los acuerdos regionales.⁵² Una razón particular de que algunos países en desarrollo traten de concertar acuerdos comerciales con países desarrollados más grandes que son sus interlocutores es que estén perdiendo el acceso preferencial a esos mercados del que disfrutaban anteriormente en virtud de sistemas de preferencias concedidos a los países en desarrollo (por ejemplo, la exclusión del sistema generalizado de preferencias (SGP), o que el país desarrollado esté negociando acuerdos preferenciales con otros países en desarrollo. Los acuerdos comerciales regionales recíprocos constituyen un medio de preservar las condiciones preferenciales de acceso, lo que puede revestir una importancia particular en caso de que los países con los que compiten para abastecer los mercados en cuestión no hayan sido "apartados" todavía de los acuerdos recíprocos de acceso preferencial o en caso de que se beneficien de un trato preferencial en virtud de un ACR.

Otro importante factor económico que motiva la conclusión de los ACR es la atracción de inversiones extranjeras directas, que se dirigirán a los países que gocen de acceso preferencial a mercados más amplios.

La participación en los acuerdos regionales también puede valorarse porque "revela" atributos. Una motivación para contraerlos es que un país puede demostrar así a los comerciantes e inversores potenciales que está decidido a abrir sus mercados y que no dará marcha atrás fácilmente en su determinación. En esos casos, no se optará particularmente por el regionalismo en detrimento del multilateralismo, excepto por razones de necesidad o de conveniencia.

ii) *Política*

Las consideraciones políticas forman parte inevitablemente de las decisiones de concertar acuerdos comerciales regionales. Los gobiernos pueden tratar de consolidar la paz y reforzar la seguridad regional. Sin embargo, la repercusión de un ACR en la seguridad regional puede ser ambivalente. Por una parte, si se crean vínculos entre economías puede que los conflictos sean más onerosos y se favorezca la colaboración transfronteriza. Por otra parte, los ACR pueden crear tensiones internas y externas. Eso se debe a que la concepción de los acuerdos regionales afecta al modo de redistribución de las ganancias entre los miembros y puede alejar las transacciones comerciales de los no miembros, reduciendo así el bienestar de terceros países.

Los gobiernos pueden tratar de adquirir un mayor poder negociador en las negociaciones multilaterales vinculando primero a sus países asociados mediante compromisos regionales. Lo mismo podría ocurrir a nivel regional, donde un subconjunto de países que podrían emprender negociaciones regionales más amplias podrían llegar a su propio acuerdo con objeto de incrementar su poder de negociación y presionar por un resultado mejor. Sin embargo, este refuerzo del poder está condicionado a la capacidad de las partes implicadas para fijar una posición común.

⁵² Baldwin (1995).

Al igual que la motivación económica de revelar un compromiso con cierto talante político puede inducir a participar en un acuerdo regional, lo mismo podría ocurrir con el deseo de perseguir los objetivos más políticos de la buena gestión pública y una democracia duradera. Los acuerdos regionales pueden utilizarse para hacer irreversibles los cambios institucionales. Puede preferirse un marco regional al contexto multilateral cuando pueda propiciar un mayor nivel de compromiso o pueda arrojar dividendos a más corto plazo.

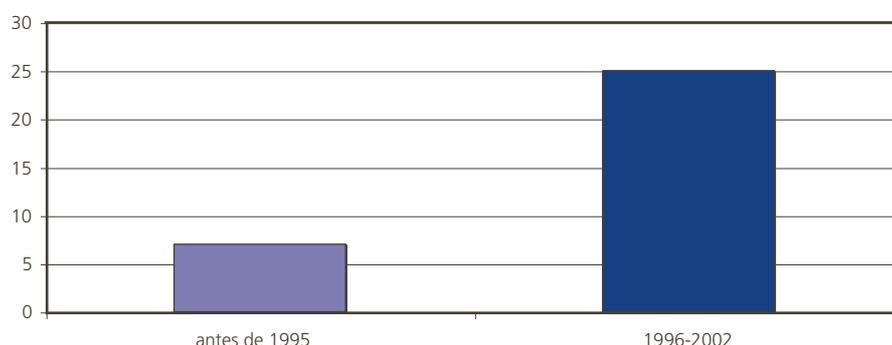
Los intereses creados en las burocracias nacionales también pueden impulsar a la conclusión de ACR. Cuando se ha establecido la maquinaria burocrática para negociar a nivel regional, los participantes tienen la tentación natural de tratar de perpetuar sus funciones creando las condiciones para la negociación de los acuerdos sucesivos. Puede percibirse también que los gobiernos han llegado a considerar la negociación de los acuerdos comerciales como un acompañamiento natural de la diplomacia económica. Ante la progresiva ubicuidad de los acuerdos regionales, la pregunta por defecto parece ser cada vez más por qué no se ha concluido un acuerdo comercial con determinado interlocutor comercial, en lugar de por qué debería haberse concluido. En la medida en que dicha tendencia conforma la política, la proliferación de acuerdos inútiles y enmarañados de dudoso valor económico es un riesgo que no debería ignorarse.

c) Hacia una red compleja de ACR

Como ya se ha dicho, el sistema internacional de comercio se caracteriza cada vez más por una red compleja de regímenes comerciales preferenciales, en paralelo con el sistema multilateral de comercio de la OMC. Se observa un aumento de los acuerdos bilaterales interregionales, la participación creciente de países que tradicionalmente han permanecido al margen de los acuerdos regionales, la elaboración de acuerdos interconectados (superpuestos) y variaciones considerables en la concepción y el contenido de los ACR.

Una tercera parte de los ALC que se negocian actualmente afectan a países que pertenecen a diferentes zonas geográficas. Todos los grandes países participan en ACR interregionales. La UE ha concertado varios ALC con México, Chile, Sudáfrica y numerosos otros países africanos y de Oriente Medio y está negociando sus acuerdos regionales con los países ACP en el marco del Acuerdo de Cotonou. La UE está negociando también un acuerdo con el MERCOSUR. La AELC ha firmado un ALC con México y varios países africanos y está negociando ALC con el Canadá, Chile y Sudáfrica. Los Estados Unidos han firmado un ALC con Jordania y están negociando con Australia, Chile, Egipto y Singapur. El gráfico IB.12 ilustra esta tendencia.

Gráfico IB.12
Aumento del número de ACR interregionales: un fenómeno nuevo
(Número de ACR)



Fuente: OMC.

Países que tradicionalmente han permanecido al margen de los acuerdos regionales están negociando ahora ACR y suscribiéndolos. El último país destacado que se ha unido a esta tendencia es el Japón, que firmó un ALC con Singapur en enero de 2002. En la región de la ASEAN, Singapur ha concluido ALC bilaterales con Nueva Zelanda (firmado en noviembre de 2000) y la AELC (firmado en junio de 2002). Ha llevado a cabo

negociaciones con Australia y los Estados Unidos y está negociando con el Canadá, México y la República de Corea. El Japón está estudiando la posibilidad de entablar conversaciones con el Canadá, Chile, Filipinas y México. El Japón y la República de Corea están negociando un ALC bilateral. En noviembre de 2002, los líderes de China y la ASEAN firmaron un acuerdo marco para iniciar las conversaciones conducentes a un ALC en un plazo de 10 años.

La proliferación de ACR y el número creciente de acuerdos bilaterales de libre comercio ha conducido a la superposición de acuerdos para muchos países. Un gran número de países son ahora parte en dos o más ACR. Por ejemplo, la UE ha concluido más de 30 acuerdos comerciales preferenciales. México es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y también ha firmado un ALC con la Unión Europea y con otros países. Singapur es miembro de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) y ha concluido ALC bilaterales con la AELC, Australia, los Estados Unidos, el Japón, y Nueva Zelandia. Todos estos países están negociando futuros acuerdos. El gráfico IB.13 ofrece una visión panorámica del grado de superposición en los ACR. Muestra los ACR recientemente concluidos y los ACR en curso de negociación entre partes pertenecientes a regiones diferentes.

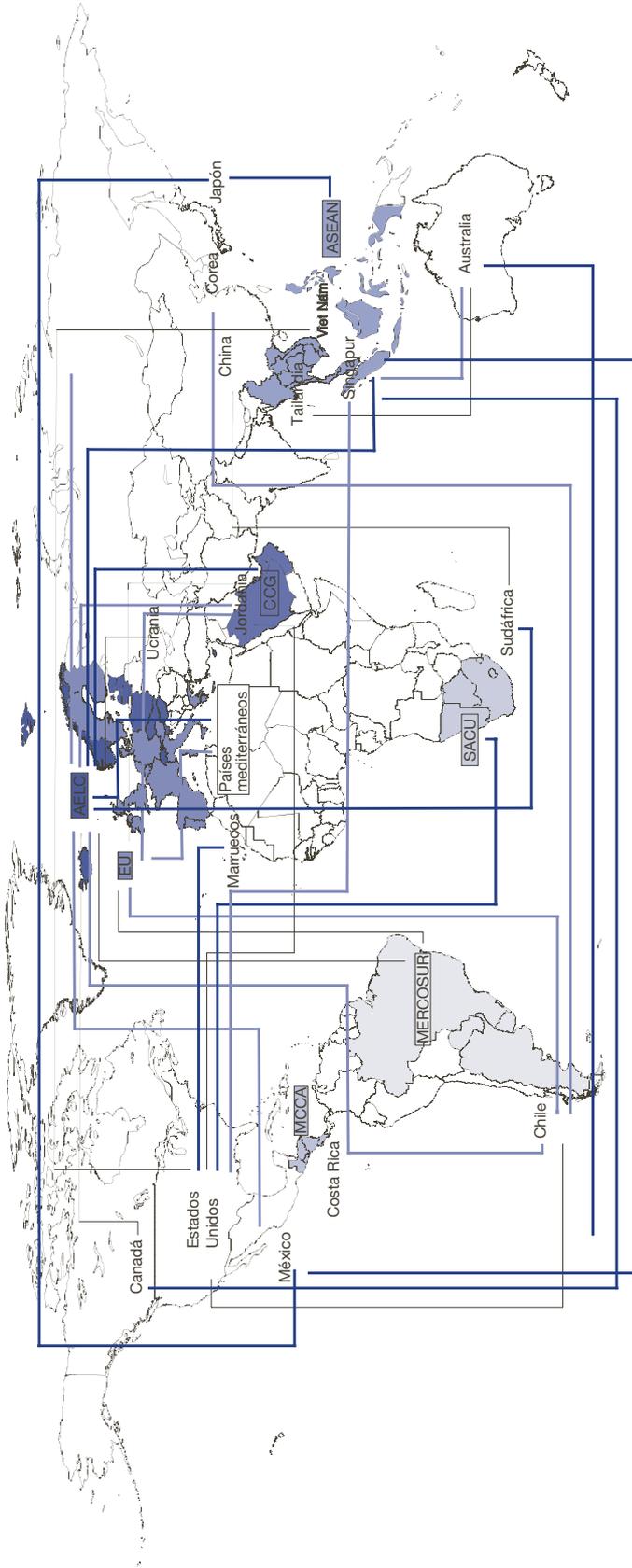
Por último, los ACR recientes revisten formas muy diversas. Muchos van más allá de la mera eliminación de obstáculos y contingentes arancelarios. Comportan la eliminación o reducción de los obstáculos no arancelarios, merced a la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas de productos y los procedimientos de evaluación de la conformidad. Cada vez es mayor el número de ACR que contienen disposiciones relativas al comercio de servicios.⁵³ Algunos afectan también a esferas de políticas que o bien no están abarcadas por las normas de la OMC o bien están abarcadas de una manera distinta, como la movilidad del capital, la competencia, las normas ambientales, las inversiones y las normas laborales. Por ejemplo, el acuerdo entre el Japón y Singapur abarca una amplia gama de aspectos económicos como las corrientes de capitales, las reglamentaciones armonizadas, la cooperación sobre la automatización de los intercambios comerciales, los servicios financieros, los servicios de medios de comunicación/radiodifusión, la circulación de profesionales y el desarrollo de los recursos humanos. El acuerdo entre los Estados Unidos y Jordania incluye compromisos sobre normas laborales y ambientales. Tanto el esperado acuerdo entre los Estados Unidos y Singapur como el acuerdo que están negociando los Estados Unidos y Chile contendrán disposiciones laborales y ambientales.

Ante este conjunto heterogéneo de acuerdos y ante la diversidad en el tratamiento de las cuestiones, los gobiernos probablemente se vean obligados cada vez más a aplicar disposiciones diferentes en las mismas esferas políticas. Ello conlleva el riesgo de que algunas disposiciones sean mutuamente incompatibles y puedan entorpecer el comercio. La complejidad del régimen comercial incrementa los costos de transacción en los intercambios comerciales, y la posibilidad de que haya disposiciones mutuamente incompatibles crea incertidumbre sobre las normas aplicables.

⁵³ Una posible explicación de este hecho es que los países tienen más probabilidades de beneficiarse de la liberalización preferencial del comercio de servicios, ya que los obstáculos en esta esfera son frecuentemente prohibitivos (hasta el punto de que sólo están presentes los proveedores nacionales) y no generan ingresos arancelarios, de modo que la desviación de las corrientes comerciales no comporta excesivos costos. Además, el acceso preferencial (aunque sea temporal y vaya seguido de la liberalización multilateral) puede reportar ventajas a largo plazo en un mercado, debido a los costos irre recuperables anejos a la localización que se dan en algunos sectores de servicios. Así pues, la conclusión de ACR en el sector de los servicios, cada día más común, puede utilizarse como medio de soslayar un ataque irreversible contra la competencia. Matoo y Fink (2002).

Gráfico IB.13

ACR interregionales recientemente concertados o en curso de negociación (2003)



— ACR recientemente concertados (entraron en vigor después de julio de 2001 o entrarán en vigor en breve).

— ACR en curso de negociación.

d) ¿Crean los acuerdos comerciales regionales una integración mayor que la OMC?

En vista de la creciente predilección de los gobiernos por concluir nuevos acuerdos comerciales regionales, una pregunta obvia a la que hemos aludido supra es si los ACR propician una mayor integración con respecto a la que puede esperarse de la OMC en el futuro previsible. No siempre es fácil concebir una respuesta precisa a esta pregunta, porque sobre muchos acuerdos regionales sólo hay información parcial. Es difícil evaluar con precisión algunos compromisos, y el panorama se complica aún más por la plétora de acuerdos que se superponen. Sin embargo, puede realizarse un análisis en función de los coeficientes de concentración, los márgenes preferenciales, las crestas arancelarias y la profundidad de la integración, del que se desprende que muchos ACR no ofrecen pruebas claras de formación de corrientes comerciales, con frecuencia no resuelven el problema de las crestas arancelarias (alto nivel de protección en sectores sensibles) y una parte significativa de los intercambios comerciales efectuados al amparo de los ACR es no preferencial.

En lo referente a la liberalización más allá de los aranceles, algunos acuerdos van claramente en direcciones vedadas por los acuerdos multilaterales vigentes o van más allá en la cobertura de la liberalización. Pero, de una manera más general, resulta difícil determinar hasta qué punto un gran número de ACR logra un nivel de integración mayor que la OMC. En un estudio reciente de la OCDE (2002b) se evaluó en qué medida las disposiciones incluidas en los ACR rebasan los compromisos de la OMC. El estudio se centró en los aranceles (incluidas las normas de origen), los servicios, la movilidad de la mano de obra, la facilitación del comercio, el trato especial y diferenciado y las disposiciones ambientales en el APEC, el TLCAN, la AELC y la UE. La conclusión fue que, en muchos aspectos, los ACR no han ido mucho más allá de los acuerdos del GATT y de la OMC y que resulta muy difícil determinar si los ACR representan una mejora en términos de liberalización del comercio. El recuadro IB.1 apoya una conclusión similar en el caso de la ASEAN.

Recuadro IB.1: El caso de la ASEAN

La Zona de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) fue creada en 1992. Originalmente, sólo comprendía seis países de la ASEAN (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia). Sin embargo, su número de miembros se amplió con la inclusión de países de Indochina. En 1995, Viet Nam se adhirió a la AFTA. Después lo hicieron la República Democrática Popular Lao y Myanmar, en 1997, y Camboya en 1999.

Se preveía que la AFTA reduciría los aranceles intrarregionales o los tipos del Arancel Preferencial Común Efectivo (CEPT) a una banda del 0 al 5 por ciento para 2008. Sin embargo, el plazo de consecución de este objetivo se ha adelantado continuamente, pasando de 2008 a 2003 y luego a 2002. El Acuerdo aboga ahora también por la eliminación de todos los derechos aduaneros para 2010. Estos plazos se han pospuesto ligeramente para los nuevos miembros de la ASEAN.

El proceso de integración de la ASEAN ha pasado de ser "restrictivo" a "amplio", de una fase inicial donde la meta era la eliminación de los obstáculos al comercio de productos industriales a una fase posterior en la que se incluyeron productos agrícolas sin elaborar. La integración de la ASEAN también ha pasado de ser "superficial" a "profunda". Una integración más profunda supone ir más allá de la mera eliminación de los obstáculos al comercio.¹ El programa "AFTA-Plus" (como se le denomina a veces) incluye la liberalización preferencial de los servicios y las inversiones, la armonización de la nomenclatura arancelaria, la cooperación en materia de propiedad intelectual, la armonización de las normas de productos y el reconocimiento mutuo de las pruebas de evaluación de la conformidad.

Pese a la plasmación de la AFTA (al menos para sus seis primeros miembros), la cuota del comercio intrarregional no ha crecido significativamente desde el decenio de 1970. En realidad, el coeficiente de concentración ha decrecido con el paso del tiempo. No parece que las preferencias concedidas con arreglo a la AFTA hayan impulsado significativamente el comercio intrarregional. Ese hecho puede

—>

explicarse por varias razones. En primer lugar, dentro de la ASEAN aproximadamente el 66 por ciento de las líneas arancelarias tienen los mismos tipos NMF y CEPT.² En cuanto a la tercera parte restante de las líneas arancelarias, dado que muchos países de la ASEAN redujeron también de manera autónoma sus aranceles en el decenio de 1990, la diferencia entre los tipos NMF y CEPT es pequeña. Como las normas de origen imponen que el 40 por ciento del contenido de los productos proceda de la ASEAN, es posible que los comerciantes hayan considerado que no merecía la pena reestructurar su producción para cumplir dicha prescripción en materia de contenido. De ahí que menos del 5 por ciento del comercio intrarregional esté abarcado por las preferencias CEPT. En segundo lugar, muchos productos con gran potencial de comercio intrarregional (productos agrícolas como el arroz y el azúcar y productos industriales como los automóviles) son también sensibles desde el punto de vista político, y varios miembros han pospuesto su liberalización.

¹ Lawrence (1996) define la eliminación de los obstáculos al comercio como una forma superficial de integración.

² Datos de 1998.

i) Muchos ACR no ofrecen pruebas claras de formación de corrientes comerciales

El argumento más poderoso en favor de los ACR es que, al conceder preferencias arancelarias o eximir de derechos a las mercancías originarias de los países partes en ellos, se crean más corrientes comerciales. Dado que resulta empíricamente difícil desglosar los efectos de formación de comercio de los ACR, con frecuencia se recurre a aproximaciones. Pero incluso las utilizadas más comúnmente, como las cuotas de comercio intrarregional o los coeficientes de concentración, tienden a sobrevalorar los efectos de formación de corrientes comerciales, ya que el incremento del comercio entre asociados puede ser un mero reflejo de la desviación de las corrientes comerciales (véase el recuadro IB.2, que trata de los conceptos de formación y desviación de corrientes comerciales). Sin embargo, ni siquiera utilizando estos indicadores imperfectos muestran los datos que al amparo de los ACR se concentre progresivamente el comercio.

El cuadro IB.11 reproducido a continuación muestra la evolución de las cuotas de exportaciones intrarregionales de los principales acuerdos comerciales regionales. Es cierto que la cuota de las exportaciones intrarregionales como porcentaje de las exportaciones entre bloques de regiones ha crecido desde 1970 en la mayoría de los grandes bloques comerciales regionales. Más del 60 por ciento de las exportaciones de la UE van a otros interlocutores de la UE y más de la mitad de las exportaciones del TLCAN van a otros asociados del TLCAN. No obstante, las cuotas de las exportaciones intrarregionales en la UE han permanecido prácticamente constantes y las del TLCAN han mostrado una tendencia creciente desde 1970, mucho antes de que ese Tratado entrara en vigor, en 1994.⁵⁴ En otros grandes ACR pueden observarse pautas similares. El MERCOSUR es una excepción, pues los datos revelan un drástico crecimiento de las cuotas de exportación intrarregional después de entrar en vigor el acuerdo.

⁵⁴ En algunos estudios empíricos se llega a la conclusión de que la formación de la UE tuvo una importante repercusión positiva en el comercio intrarregional. Los resultados son más claros cuando las estimaciones se realizan en función de los datos desglosados o centrados en el crecimiento de las corrientes comerciales (Frankel, 1997, y Bayoumi y Eichengreen, 1998).

Cuadro IB.11
Parte correspondiente a las exportaciones intrarregionales, 1970-2001

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2001	Año de entrada en vigor
Europa y América del Norte								
ALCEC	...	...	...	...	14,6	11,5	12,4	1993
Unión Europea	59,5	60,8	59,2	65,9	62,4	62,1	61,2	1957
TLCAN	36,0	33,6	43,9	41,4	46,2	55,7	54,8	1994
América Latina y el Caribe								
MCCA	26,0	24,4	14,4	15,4	21,7	13,7	15,0	1961
Grupo Andino	1,8	3,8	3,2	4,2	12,2	8,8	11,2	1988
CARICOM	4,2	5,3	6,3	8,1	12,1	14,6	13,4	1973
MERCOSUR	9,4	11,6	5,5	8,9	20,3	20,7	20,8	1991
África								
CEMAC (UDEAC)	4,8	1,6	1,9	2,3	2,2	1,2	1,3	1999
COMESA ^a	7,4	5,7	4,4	6,3	6,0	4,8	5,2	1994
CEEAC	9,8	1,4	1,7	1,4	1,5	0,9	1,1	1983 ^c
CEDEAO	2,9	9,6	5,1	8,0	9,0	9,6	9,8	1975 ^c
SADC ^b	4,2	0,4	1,4	3,1	10,6	11,9	10,9	1992 ^c
UEMAO	6,2	9,9	8,7	12,1	10,3	13,0	13,5	2000
Oriente Medio y Asia								
ASEAN/AFTA	22,4	17,4	18,6	19,0	24,6	23,0	22,4	1992
CCG	4,6	3,0	4,9	8,0	6,8	5,0	5,1	1981 ^c
SAARC	3,2	4,8	4,5	3,2	4,4	4,3	4,9	1985 ^c

^a Datos anteriores a 2000 no disponibles para Namibia y Swazilandia.

^b Datos anteriores a 2000 no disponibles para Botswana, Lesotho y Swazilandia.

^c Año de establecimiento.

Fuentes: UNCTAD, Manual de Estadísticas 2002; OMC, Estadísticas del comercio internacional 2002.

La cuota de comercio intrarregional se calcula como el coeficiente del comercio entre los miembros con respecto al comercio total (con los miembros y los no miembros) de la agrupación regional. Esta medida tiene la desafortunada propiedad de que su valor tiende a variar en función de las dimensiones del acuerdo comercial regional, bien en términos del número de miembros, bien del volumen de comercio entre los miembros. Por lo tanto, cuando nuevos países suscriben el ACR o uno de ellos registra elevadas tasas de crecimiento del PIB, el coeficiente de comercio intrarregional aumenta. En último término, si todos los países del mundo fueran partes en determinado acuerdo, la cuota sería igual a uno. Eso explica que una elevada cuota de comercio intrarregional no refleje necesariamente una mayor tendencia de los miembros de los ACR a comerciar con otros asociados de la región.

Una medida mejor del sesgo comercial intrarregional la ofrecen los coeficientes de concentración. Se calculan como el coeficiente entre la cuota de comercio intrarregional y la cuota del comercio mundial de la región en cuestión. Esta medida permite ajustar las dimensiones de los ACR y su grado de apertura al resto del mundo. La idea es ver si determinado país comercia más con un miembro de un bloque asociado que cualquier otro país del mundo. Si las pautas geográficas del comercio bilateral son meramente proporcionales a la distribución del comercio total, el coeficiente de concentración debe aproximarse a uno. Pero si el comercio se concentra en un grupo regional, a ese grupo le debería corresponder un coeficiente de concentración superior a uno.⁵⁵ Un factor especialmente importante es cómo evolucionan con el tiempo estos coeficientes de concentración, ya que el sesgo comercial intrarregional puede explicarse por muchos factores. Si los ACR tienen una repercusión comercial significativa, el coeficiente de concentración debe mostrar un incremento significativo en torno a la fecha de entrada en vigor del ACR.

⁵⁵ Otra forma de corregir el sesgo de las cuotas de comercio intrarregional es dividir el volumen del comercio bilateral por el PIB total de los dos interlocutores. Pero la adaptación del comercio total tiene la ventaja de descartar la influencia indeseada de la dimensión y de la apertura. Otros estudios miden el sesgo comercial creado por las preferencias utilizando coeficientes de intensidad. Se trata de coeficientes de concentración corregidos, en cuyo numerador no se incluye el comercio interno del primer país.

En primer lugar, se observa que los coeficientes de concentración parecen confirmar que hay un sesgo hacia los intercambios comerciales con los asociados regionales (véase el cuadro IB.12). En todos los casos, los coeficientes de concentración son superiores a uno, lo que significa que el comercio está más concentrado en la región de lo que sugieren las dimensiones y la apertura de los interlocutores comerciales. Por otra parte, puede deberse a factores que no se hayan tenido en cuenta, como la proximidad geográfica. En particular, los elevadísimos coeficientes de concentración registrados para la mayoría de los ACR entre países en desarrollo son consecuencia de la función relativamente más importante de los costos de transporte, dada la deficiencia en el desarrollo de su infraestructura. Dicho de otro modo, unos coeficientes de concentración elevados pueden reflejar simplemente el hecho de que los países comercian más con sus asociados en un ACR porque son al mismo tiempo países vecinos o porque comparten un idioma que debido a las preferencias. La contigüidad geográfica o las semejanzas culturales pueden reducir los costos del comercio mutuo. Algunos países son asociados comerciales "naturales". Eso puede explicar al menos en parte un coeficiente de concentración mayor que la unidad entre ACR, de modo que este tipo de análisis es en cierto sentido inconcluyente.

En segundo lugar, las pruebas sobre formación de corrientes comerciales, medida según los coeficientes de concentración, no son muy claras. Los coeficientes de concentración de la UE y el TLCAN han permanecido prácticamente sin cambios con el paso del tiempo, aunque desde 1990 el TLCAN registra una tendencia ligeramente positiva. Hay una tendencia ascendente en los principales ACR de América Latina (el Grupo Andino y el MERCOSUR), pero se aprecia una tendencia decreciente en la ASEAN. En cuanto a África, los coeficientes son muy variables, como reflejo de la escasa fiabilidad de los datos sobre comercio. Por este motivo, los datos africanos son los más difíciles de interpretar.

Cuadro IB.12 Coeficientes de concentración de las exportaciones intrarregionales, 1970-2001

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2001	Año de entrada en vigor
Europa y América del Norte								
ALCEC	...	...	...	...	9,1	6,2	5,5	1993
Unión Europea	1,5	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6	1957
TLCAN	1,9	2,2	2,7	2,6	2,8	2,9	2,9	1994
América Latina y el Caribe								
MCCA	74,8	103,0	75,4	122,4	151,1	46,9	52,1	1961
Comunidad Andina	1,1	2,5	2,6	4,5	15,4	8,7	9,6	1988
CARICOM	10,7	10,1	19,2	51,4	86,1	128,3	92,6	1973
MERCOSUR	6,2	8,0	3,1	6,6	14,9	15,2	13,6	1991
África								
CEMAC (UDEAC)	34,5	7,0	8,4	12,9	19,4	7,0	7,9	1999
COMESA ^a	5,5	12,1	8,9	15,6	17,8	11,6	12,9	1994
CEEAC	18,6	4,5	4,2	4,3	7,2	3,1	3,8	1983 ^c
CEDEAO	3,1	28,5	5,3	14,5	22,0	20,0	20,6	1975 ^c
SADC ^b	2,2	0,2	1,3	3,1	14,0	20,1	16,1	1992 ^c
UEMAO	22	42,0	34,9	80,7	89,3	137,3	140,4	2000
Oriente Medio y Asia								
ASEAN(AFTA)	11,4	4,9	5,1	4,6	3,9	3,4	3,5	1992
CCG	5,7	0,4	1,5	3,2	3,4	1,9	2,0	1981 ^c
SAARC	3,3	7,5	6,6	4,1	4,9	4,2	4,6	1985 ^c

^a Datos anteriores a 2000 no disponibles para Namibia y Swazilandia.

^b Datos anteriores a 2000 no disponibles para Botswana, Lesotho y Swazilandia.

^c Año de establecimiento.

Fuentes: UNCTAD, Manual de Estadísticas 2002; OMC, Estadísticas del comercio internacional 2002.

Recuadro IB. 2: Desviación y formación de corrientes comerciales: definiciones y pruebas empíricas

Desde la influyente obra de Jacob Viner, hace más de 50 años, se han utilizado los conceptos de formación de corrientes comerciales y desviación de corrientes comerciales para analizar los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales. La formación de comercio tiene lugar cuando, como consecuencia del tipo preferencial establecido en virtud de un ACR, los productos de fabricación nacional son desplazados por las importaciones procedentes de un país parte en ese acuerdo, en el que la mercancía se produce a un costo menor. La desviación de comercio tiene lugar cuando, como consecuencia de las preferencias regionales, las importaciones procedentes de un país con costos bajos que no es parte en el acuerdo comercial regional son desplazadas por las importaciones procedentes de un país asociado con costos más altos.

La formación y desviación de corrientes comerciales tienen efectos opuestos sobre el bienestar o los ingresos. La formación de comercio genera un aumento del bienestar para los países que son parte en los acuerdos sin imponer pérdidas a los países que no lo son. Los consumidores residentes en la zona preferencial pagarán menos para adquirir el mismo producto, de modo que disfruten de un aumento del bienestar. En cambio, la desviación del comercio genera una pérdida de bienestar. No representa un costo sólo para el país exportador que no es parte en el acuerdo regional (pues sus exportaciones disminuirán), sino también para el país importador que ha suscrito el acuerdo comercial regional. Los consumidores pagan un precio menor que antes de la introducción de la preferencia, pero el gobierno pierde ingresos arancelarios. En cualquier caso, los consumidores pagan un precio superior que el que habrían pagado por sus importaciones en caso de que la liberalización se hubiera producido a nivel multilateral. La desviación del comercio tiene lugar cuando la diferencia en los costos de producción entre el país con menores costos parte en un acuerdo y el país con menores costos que no sea parte en él es inferior al tipo arancelario aplicado a los países que no son parte en el acuerdo. Por lo tanto, unos obstáculos exteriores menores reducen al mínimo el alcance de la desviación de las corrientes comerciales. Las normas de la OMC, al exigir a las partes en un ACR que no creen obstáculos comerciales contra el resto del mundo, tratan de reducir al mínimo la desviación del comercio.

Pero, ¿cuál es el efecto más probable, la formación o la desviación de corrientes comerciales? Grossman y Helpman (1995) aducen que es más probable que los ACR desvíen las corrientes comerciales. Los sectores que con mayor probabilidad se excluyen de los acuerdos son aquellos en que las importaciones compiten con los productos nacionales y la competencia exterior es muy fuerte. Los productores nacionales de estos sectores presionarán por obtener un acceso preferencial al mercado regional. En cambio, los exportadores eficientes del país extranjero, que ya son competitivos en los mercados internacionales, no lo harán.

La desviación de las corrientes comerciales también tiene efectos sistémicos negativos. Un ACR cuyo efecto neto sea la desviación no sólo reduce el bienestar, sino que también puede tener efectos negativos sobre una mayor liberalización del sistema multilateral de comercio. ¿Cómo es posible? La desviación del comercio favorece a las empresas ineficientes ubicadas en las zonas preferenciales a expensas de las empresas eficientes ubicadas fuera de esa región. Las empresas ubicadas en esas zonas, aunque no sean eficientes, podrán imponerse a la competencia de empresas más eficientes de un Estado que no sea parte en el acuerdo en cuestión, porque se beneficiarán de tipos preferenciales. Estos tipos actúan como una forma de protección contra los países que no son partes en el acuerdo. Por lo tanto, es de esperar que las empresas ineficientes presionen contra la perspectiva de la futura liberalización mundial, porque no desean renunciar a su acceso privilegiado al mercado regional. Además, su capacidad de presión (medida por la cuantía que una empresa está dispuesta a pagar para ejercer presión) será probablemente mayor después de la conclusión del ACR que antes de ella.

-->

Eso se debe a que las pérdidas previstas a causa de la competencia internacional son superiores. Las normas de la OMC reflejan la necesidad de que los ACR sean compatibles con el sistema multilateral de comercio, al exigir la eliminación de los obstáculos comerciales aplicados a la práctica totalidad del comercio de mercancías.

En definitiva, las ganancias económicas dependen del equilibrio entre la formación y la desviación de corrientes comerciales. En este contexto, la desviación del comercio puede eliminarse mediante la reducción de los aranceles exteriores, para no modificar el comercio con los países que no sean parte en los acuerdos (Kemp-Wan Theorem). En otros estudios se muestra que es más probable que el equilibrio entre desviación y formación de corrientes comerciales favorezca la formación de comercio cuando los aranceles NMF antes de la conclusión de ACR sean bajos (Meade, 1955), los países partes en el ACR ya sean grandes interlocutores comerciales (Lipsey, 1957) y los costos de transporte sean reducidos (Summers, 1991).

Numerosos análisis de los efectos económicos de determinados ACR realizados en los últimos años han tenido resultados desiguales.¹ Las pruebas obtenidas del análisis econométrico han dado por lo general resultados distintos para cada ACR.² Utilizando datos agregados, en muchos estudios se ha concluido que la creación de la UE y la AELC sólo tuvo una repercusión ligeramente positiva en la formación de comercio y, por lo general, sin pruebas de que se produjera una desviación de las corrientes comerciales. Sin embargo, los resultados suelen ser más sólidos cuando el análisis se efectúa a nivel sectorial. En el TLCAN se observa por lo común un efecto no significativo, debido probablemente al número insuficiente de observaciones (ese Tratado sólo tiene tres miembros). Hay algunas pruebas de desviación de las corrientes comerciales en el caso del Grupo Andino y el MERCOSUR. En el caso de la ASEAN se obtienen resultados contradictorios. Frankel (1997) y Gilbert *et al.* (2001) observan un efecto positivo y significativo de conjunto sobre el comercio en el interior de la ASEAN y muestran que ese efecto sigue siendo significativo aunque se tenga en cuenta el elevado nivel de apertura de Singapur. En cambio, Winters y Solaoga (1999) concluyen que los países de la ASEAN comercian entre ellos menos de lo que cabría esperar según el modelo gravitacional.³

Los resultados derivados de las simulaciones de los modelos cuantificables de equilibrio general muestran por lo general que los ACR tienen efectos positivos sobre el bienestar. Sin embargo, la importancia de la repercusión en el bienestar depende de que el modelo utilizado presuponga una competencia perfecta o imperfecta.

¹ Véase OCDE (2001a).

² La mayoría de los modelos empíricos parten del modelo gravitacional. Según el modelo gravitacional básico, el comercio entre dos países depende de sus dimensiones y de los costos de transacción. Normalmente, se realizan aproximaciones a sus dimensiones en función de sus ingresos, población y superficie, mientras las aproximaciones a los costos de transacción se realizan en función de la distancia entre ambos países, las semejanzas culturales (como un idioma común) y la contigüidad geográfica (el que los países compartan una frontera o uno de los dos sea insular). En este contexto, la repercusión de la conclusión de un ACR se detecta introduciendo una variable regional ficticia.

³ Hay muy pocos estudios sobre África basados en la estimación de un modelo gravitacional. En muchos casos, la mala calidad de datos sobre el comercio entre los países partes en los ACR no permite realizar pruebas sobre ACR puntuales. Por lo tanto, el análisis se realiza a menudo sobre regiones más amplias, como el África Subsahariana o el África Central-Oriental y el África Meridional-Oriental.

ii) *No todos los intercambios comerciales enmarcados en un ACR son preferenciales*

Una proporción de las corrientes comerciales enmarcadas en los ACR no se realiza sobre una base preferencial porque los derechos NMF aplicados a determinados productos ya están fijados a un tipo cero. La proporción de líneas arancelarias exentas de derechos y que reciben un trato NMF asciende al 49 por ciento en el Canadá y al 35 por ciento en los Estados Unidos (véase la columna 4 del cuadro IB.13). Aunque los derechos no sean nulos, pueden ser muy bajos, lo que reduce a su vez la importancia de los márgenes preferenciales derivados de los acuerdos comerciales preferenciales. En los países desarrollados, muchas líneas arancelarias se caracterizan por unos tipos NMF bajos. En el caso del Canadá, los Estados Unidos y la UE, el promedio aritmético de los aranceles consolidados es inferior al 5 por ciento. Además, unas prescripciones laboriosas y onerosas para las normas de origen limitan la utilización efectiva de las preferencias cuando los márgenes preferenciales son bajos. Por último, algunos sectores no disfrutaban de ninguna preferencia con respecto a los aranceles NMF, puesto que muchos ACR excluyen a determinados sectores o productos.

El cuadro IB.13 da también una indicación de la medida en que las partes en algunos de los principales ACR disfrutaban de márgenes preferenciales en relación con el comercio NMF. El margen de preferencia depende de la diferencia entre los tipos preferenciales y los tipos NMF y del grado en que se han ampliado las preferencias al espectro de todos los productos. El cuadro IB.13 muestra las diferencias entre el promedio de los tipos preferenciales y de los tipos NMF. Para los Estados Unidos, por ejemplo, el arancel preferencial medio en el TLCAN es del 0,3 por ciento y el tipo NMF comparable es del 4,6 por ciento. Como se ha indicado, en el cuadro figura también la proporción de líneas arancelarias exentas de derechos con arreglo al correspondiente ACR y a los regímenes NMF (columna 4).⁵⁶

Dado que los tipos NMF ya son muy reducidos en el caso de los países industriales, los márgenes de preferencia notificados en la columna 3 del cuadro IB.13 no son excesivamente elevados. En el TLCAN, el margen de los Estados Unidos y el Canadá es inferior al 5 por ciento, y ocurre casi lo mismo en el caso de la UE en el acuerdo UE-Sudáfrica. Sin embargo, los países en desarrollo partes en ACR tienden a conceder unos márgenes de preferencia más amplios, lo que refleja el hecho de que sus aranceles NMF tienden a ser superiores y, por lo tanto, el margen para ofrecer concesiones arancelarias es mayor. El margen es superior al 10 por ciento para México en el TLCAN, al igual que para la Argentina y el Uruguay en el MERCOSUR. Eso plantea la pregunta de la intensidad probable de los efectos de formación de corrientes comerciales de los ACR cuando intervienen en ellos a la vez los países desarrollados, que constituyen el grueso del comercio, y los países en desarrollo.

Por último, el cuadro IB.13 presenta un coeficiente llamado coeficiente de margen de preferencia (CMP). El CMP es la diferencia entre el arancel medio NMF aplicado y el arancel preferencial medio aplicado dividido por el arancel NMF. Este coeficiente, recogido en la columna 5 del cuadro IB.13, ofrece una idea clara de la medida en que un ACR ha liberalizado sustancialmente el comercio entre sus partes, un requisito impuesto por el artículo XXIV del GATT. El CMP es comparable entre diferentes ACR independientemente de las diferencias en los niveles de los aranceles NMF. Un valor del CMP cercano al 100 por ciento indica una liberalización casi completa de los aranceles preferenciales. Los coeficientes del CMP presentados en el cuadro IB.13 revelan notables diferencias en el grado de liberalización del comercio con los demás interlocutores de cada parte en un ACR. En el caso de la Argentina en el MERCOSUR, por ejemplo, un CMP del 99 por ciento indica que casi todo el comercio con los interlocutores del MERCOSUR disfruta de tipos preferenciales nulos. En el caso de Sudáfrica en el acuerdo UE-Sudáfrica, por su parte, un CMP del 9 por ciento indica que hay exclusiones del trato preferencial.

⁵⁶ Los promedios aritméticos de los tipos arancelarios aplicados a las diferentes líneas arancelarias pueden constituir una medición engañosa del grado de integración. En efecto, dado que los datos sólo se refieren a las líneas arancelarias a las que se aplican tipos de derechos ad valorem, puede parecer que en los países en los que se aplican derechos específicos a un número relativamente elevado de líneas (que en algunos casos llegan a representar el 20 por ciento de la agricultura), se aplica un tipo arancelario medio inferior (la misma advertencia cabe hacer en lo referente a la proporción de líneas arancelarias exentas de derechos).

Cuadro IB.13
Indicadores del trato arancelario preferencial en el marco de determinados ACR
(Estimaciones para el final del período de aplicación)

(1) ACR	(2) Año	(3) Arancel medio aplicado		(4) Líneas arancelarias exentas de derechos (porcentaje del total)		(5) Coeficiente de margen de preferencia (porcentaje)
		Preferencial	NMF	Preferencial	MFN	
TLCAN						
Canadá	2000	0,5	4,4	93	49	90
México	1997	4,0	15,5	49	0	75
Estados Unidos	2000	0,3	4,6	95	35	94
CE-SUDÁFRICA						
CE	2000	n.a.	5,5	55	19	n.a.
Sudáfrica	2002	9,8	10,7	47	45	9
MERCOSUR						
Argentina	2000	0,1	13,3	100	5	99
Uruguay	2001	0,1	12,3	99	5	99
ASEAN						
Malasia	2001	3,9	9,2	60	58	57
SADC						
Sudáfrica	2002	5,2	10,7	65	45	52

Nota: Para el TLCAN, las cifras indicadas representan el promedio simple de los aranceles aplicados a todos los productos y miembros del TLCAN. Los promedios ponderados de todos los productos son del 0,7, 5,8 y 0,5 para el Canadá, México y los Estados Unidos, respectivamente, donde la ponderación se realiza en función de los porcentajes de las líneas arancelarias exentas de derechos con respecto a cada uno de los demás miembros del TLCAN. Los cálculos se basan solamente en los aranceles aplicados fuera de los contingentes e incluyen el componente *ad valorem* de los derechos específicos.

Fuente: OMC.

iii) *En algunas zonas predominan las crestas arancelarias*

En un estudio reciente de la Secretaría de la OMC (2002a) se analiza el alcance de la liberalización arancelaria entre determinados ACR.⁵⁷ Una de sus conclusiones principales es que los sectores “sensibles” en las negociaciones multilaterales son también sectores sensibles en los acuerdos regionales, lo que sugiere que el grado de liberalización alcanzado por los ACR en algunos sectores es menor de lo que se tiende a creer.

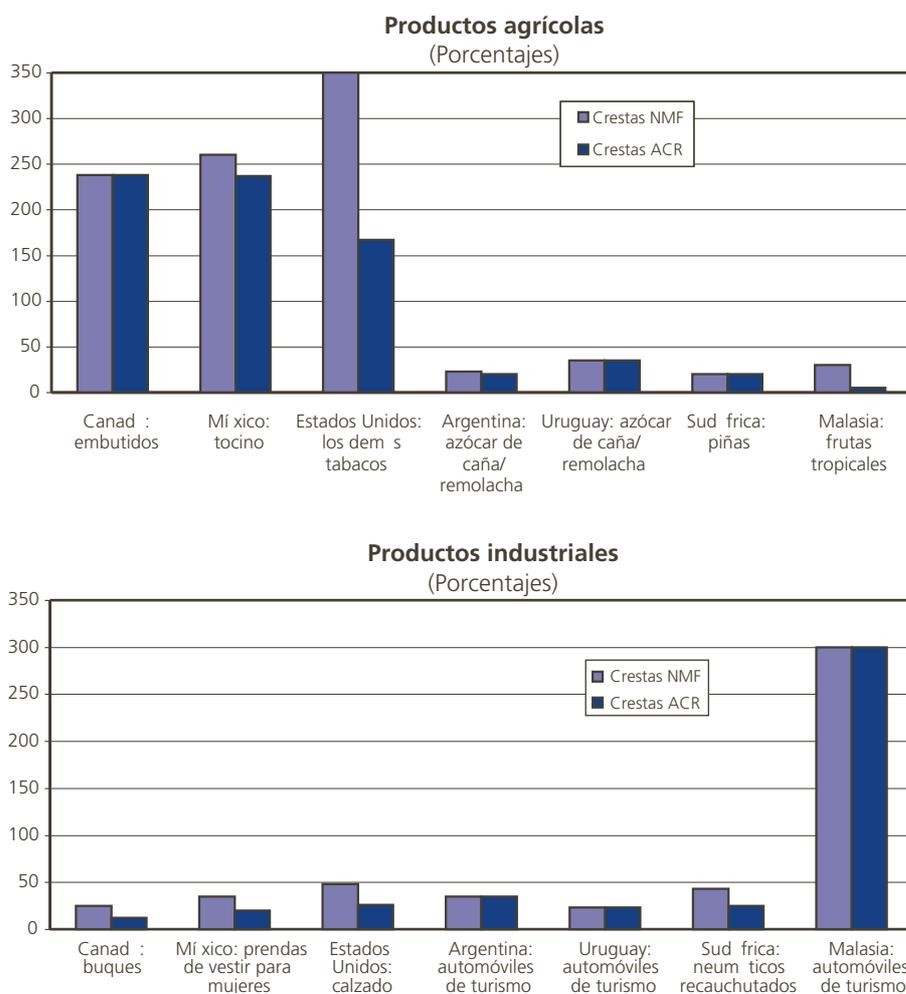
Con frecuencia, los ACR no han resuelto el problema de las crestas arancelarias. En otras palabras, a los productos (o líneas arancelarias) a los que se aplican aranceles NMF elevados también suele aplicárseles aranceles (preferenciales) elevados en los ACR. A efectos analíticos, definiremos las crestas arancelarias como un producto (o línea arancelaria) con un arancel del 30 por ciento o más. En el caso de Malasia, por ejemplo, hay un total de 240 líneas arancelarias a las que se aplican tipos NMF superiores al 30 por ciento. Pero, incluso tras las concesiones realizadas con arreglo a la ASEAN, a la mitad aproximadamente (45,8 por ciento) de estas líneas arancelarias se les aplican tipos preferenciales superiores al 30 por ciento. El porcentaje de las líneas arancelarias cuyos tipos NMF máximos superan el 30 por ciento de conformidad con otros regímenes preferenciales equivale al 98,2 por ciento para Sudáfrica (acuerdo UE-Sudáfrica), y al 33,3 por ciento y el 100 por ciento para la Argentina y el Uruguay, respectivamente (MERCOSUR). En el caso del TLCAN, sólo el 6,3

⁵⁷ Véase el documento WT/REG/W/46 de la OMC.

por ciento (para los Estados Unidos) y el 8,0 por ciento (para el Canadá) de las crestas arancelarias de México se mantienen por encima del 30 por ciento tras las concesiones realizadas de conformidad con ese Tratado.⁵⁸ Sin embargo, eso no significa que el problema de las crestas arancelarias haya sido resuelto en el TLCAN. El porcentaje de las líneas arancelarias a las que México aplica tipos NMF elevados, por encima del 45 por ciento, es del 60,3 por ciento de los derechos aplicados a los Estados Unidos y del 74,1 de los aplicados al Canadá. Lo mismo puede decirse de Sudáfrica en la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC).⁵⁹

En el gráfico IB.14 se presentan las crestas de los aranceles preferenciales y NMF más elevadas para los productos industriales y agrícolas en varios países que son partes en acuerdos regionales. El gráfico muestra que la pauta de protección con arreglo a los regímenes preferenciales tiende a ser similar a los regímenes NMF. En pocas palabras, en muchos ACR la protección es mayor en la agricultura que en las manufacturas, al igual que ocurre en el comercio en régimen NMF en todo el mundo. La persistencia de las crestas arancelarias en los ACR plantea la pregunta de en qué medida es significativa la formación de corrientes comerciales en algunos acuerdos regionales.

Gráfico IB.14
Crestas en las listas arancelarias de la OMC (NMF) y de los ACR
(Determinados países y grupos de productos)



⁵⁸ En el caso del TLCAN, México otorga concesiones diferentes al Canadá y a los Estados Unidos.

⁵⁹ Las crestas arancelarias pueden ser función de los períodos de transición. Muchos ACR firmados en el último decenio contienen períodos de transición largos (a menudo de 10 años o más), de modo que los aranceles sobre sectores sensibles no bajan inmediatamente. De ahí que sea posible que las crestas arancelarias desaparezcan gradualmente en algunos ACR.

e) Los acuerdos comerciales regionales y el sistema multilateral de comercio

La repercusión económica de los acuerdos regionales depende de su estructura particular, incluyendo en qué medida reducen los obstáculos al comercio y cuántos sectores abarcan. Resulta imposible extraer conclusiones *ex ante* de argumentos basados en principios. Los costos suelen ir asociados a los acuerdos que penalizan a terceros, y los beneficios, a las nuevas oportunidades comerciales creadas en una agrupación regional (véase el recuadro IB.2 sobre formación y desviación de corrientes comerciales). Los riesgos de distorsiones asociados a los ACR se reducen al mínimo cuando esos acuerdos evitan la creación de obstáculos al comercio para los países que no son parte en ellos y cuando el libre comercio abarca a todos los sectores de la zona preferencial.⁶⁰ Una evaluación de la manera en que la integración regional afecta a los países contendrá inevitablemente elementos favorables y menos favorables, y el veredicto último dependerá del equilibrio neto entre los costos y los beneficios para los países que sean partes en acuerdos comerciales preferenciales y para los que no sean partes. En el caso de México, presentado en el recuadro IB.3, se estudian algunos de los elementos que se incluyen en la evaluación de un país concreto que participa en acuerdos de integración regional.

Recuadro IB.3 Participación en los ACR: el caso de México

México participa desde hace relativamente poco en acuerdos comerciales regionales, aunque lo hace cada vez con mayor decisión. Pese a que fue mucho tiempo parte en varios acuerdos preferenciales de alcance limitado, firmados bajo los auspicios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fue la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 lo que impulsó su participación en acuerdos de libre comercio (ALC) completos. México participa actualmente en 13 ALC, 10 de los cuales contienen disposiciones sobre el comercio de servicios¹, y está negociando con el Ecuador, el Japón, Panamá, el Perú, Singapur y Trinidad y Tabago, el MERCOSUR y la República de Corea. Hoy en día, más del 80 por ciento de las importaciones totales de México proceden de asociados con los que ha concluido acuerdos preferenciales, lo que constituye una de las cuotas más elevadas del mundo.

Efectos positivos de la participación en los ACR

La participación de México en los ACR le ha permitido liberalizar sus aranceles de importación mediante la reducción progresiva, durante un período determinado de antemano, de los derechos aplicados a un número seleccionado de interlocutores comerciales. La participación en los ACR, en especial el TLCAN, ha expuesto a los productores mexicanos a la competencia extranjera y los ha sometido a una fuerte presión para aumentar la productividad. La productividad media por trabajador en el sector manufacturero, que representó en promedio el 21 por ciento del PIB total en el período 1996-2000, aumentó a un índice medio del 6,8 por ciento en el período 1990-2001. Al propio tiempo, con el acceso preferencial al enorme mercado norteamericano algunos productores mexicanos disponen de la demanda, el capital y la tecnología necesarios para explotar economías de escala y sostener su incremento de productividad.

México ha utilizado su participación en los ACR como medio de introducir cuestiones políticas complejas con incidencia sobre el comercio en sus relaciones económicas (en particular en los servicios, las inversiones, la protección de la propiedad intelectual, la cooperación sobre política de competencia, las normas técnicas y la contratación pública).

-->

⁶⁰ Los acuerdos comerciales regionales serían mucho más positivos si también mejoraran las condiciones de comercio de los países que no son parte en ellos merced a la liberalización multilateral. De una manera dinámica, podrían hacerlo si los terceros pudieran beneficiarse de la potenciación de la actividad económica y el crecimiento del comercio derivados de la liberalización preferencial.

La participación en el TLCAN y en otros ACR ha ayudado a México a atraer inversiones extranjeras directas (IED), lo que le ha permitido potenciar su capacidad de producción, que ha pasado de la sustitución de importaciones, protegida e ineficiente, a unas industrias competitivas y orientadas a la exportación. La entrada de IED a México, que alcanzaron un promedio de 3.900 millones de dólares entre 1990 y 1993, se triplicó en el período 1994-1999 y alcanzó 25.000 millones de dólares en 2001.

Un estudio reciente de la OCDE demuestra que, en el período 1970-1998², México dejó de estar especializado en las mercancías primarias y alcanzó una mayor especialización en productos manufacturados como vehículos automóviles, electrónica de consumo y equipo informático. Este fenómeno contrasta drásticamente con el caso de la Argentina, el Brasil y Chile, que siguen especializados en productos primarios. Los autores sugieren que la pauta de especialización de México, que sigue una vía similar a la de los Estados Unidos y la UE y que depende en gran medida del acceso a las IED u otras formas de colaboración, puede deberse a la participación de México en el TLCAN y a su mayor integración en el mercado de América del Norte.

Otras consideraciones

Un aumento de los tipos arancelarios NMF mexicanos en enero de 1999 (se incrementaron los tipos NMF aplicados aproximadamente a un 80 por ciento de las líneas arancelarias totales), combinado con unas reducciones arancelarias progresivas en virtud de varios acuerdos preferenciales, ha provocado una disparidad sustancial y creciente entre los tipos arancelarios NMF y los preferenciales. Esto ha generado cierta inquietud sobre la posible desviación de las corrientes comerciales. Por ejemplo, el arancel NMF medio aplicado a las mercancías agrícolas (2001) fue del 25,6 por ciento, mientras el aplicado a los interlocutores preferenciales osciló entre el 3,2 por ciento (Chile) y el 23,8 por ciento (Israel). Para los productos no agrícolas (excluido el petróleo), el arancel NMF medio fue del 15,6 por ciento, mientras para los socios preferenciales osciló entre el 0 por ciento (Chile) y el 5,8 por ciento (Israel).

Hasta ahora, México no ha aprovechado plenamente las ventajas de la liberalización con determinados interlocutores en los ACR para reducir los tipos arancelarios sobre algunos productos agrícolas que gozan de un elevado nivel de protección, como las aves de corral, las patatas y el tocino, para los cuales los tipos imperantes superan el 200 por ciento. Aunque ha reducido estas crestas arancelarias con algunos socios de sus ACR (Estados Unidos, Chile, Nicaragua y, en menor medida, el Canadá y Bolivia), no ocurría lo mismo (en 2001) para los restantes asociados de sus ACR.³

México, que ya registra un déficit comercial de 2.000 millones de dólares en el comercio de productos agrícolas con los Estados Unidos, se enfrenta a una competencia más intensa del sector agroindustrial estadounidense, mucho más subvencionado, y los campesinos mexicanos afrontan dolorosos reajustes y reestructuraciones, para tratar de sobrevivir ante las corrientes crecientes de las importaciones. Pese a la mejora de la productividad alcanzada en el sector manufacturero, los trabajadores no se han beneficiado de ello, pues los salarios en 2001 fueron inferiores al nivel registrado en 1994 en términos reales.

Aunque México se ha beneficiado considerablemente de su proximidad geográfica al enorme mercado de América del Norte, hace frente a un recrudecimiento de la competencia de exportadores con costos menores, como China, donde los costos salariales son un tercio de los mexicanos, especialmente en mercancías como las prendas de vestir, los productos electrónicos y las telecomunicaciones, cuyos costos de transporte son reducidos. Así pues, aunque la conclusión de ACR, en especial el TLCAN, ha permitido a México aventajar a otros proveedores del mercado estadounidense, no constituye una garantía contra productores más eficientes y a gran escala como China.

Las normas preferenciales de origen utilizadas por México en sus ACR son diversas y complejas, y los métodos de conferir origen varían de un ACR a otro. Algunos socios de ACR (Bolivia, Chile, el TLCAN) están autorizados a la autocertificación de las pruebas de origen, mientras que, para otros (la Unión Europea, Colombia, el Uruguay), las pruebas de origen deben estar certificadas por las autoridades competentes del país exportador. Esta carga administrativa, junto con una red compleja de normas de origen divergentes, puede entorpecer en parte la consecución de las metas de liberalización del comercio.

En 1993, las exportaciones totales de México tuvieron un valor de 52.000 millones de dólares y ascendieron a 166.000 millones en 2000. Las importaciones totales en 1993 tuvieron un valor de 65.000 millones de dólares y ascendieron a 191.000 millones en 2000. Con la integración económica de México, cada vez más concentrada con los Estados Unidos, que en 2000 representó el 73,1 y el 88,6 por ciento de las importaciones y exportaciones de mercancías de México, respectivamente (subiendo desde las correspondientes cifras del 69,3 y el 82,7 por ciento en 1993, el año anterior a la entrada en vigor del TLCAN), sus demás interlocutores comerciales son casi insignificantes y la economía mexicana resulta muy vulnerable a las fluctuaciones en los ciclos económicos de América del Norte.⁴ Se trata de un argumento a favor de liberalización multilateral, para amortiguar los efectos de las crisis en los mercados preferenciales.

¹ Los interlocutores de México en sus ACR son el Canadá y los Estados Unidos (TLCAN), Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Chile, Bolivia, la UE, Israel y la AELC. Con la excepción de los ACR con Costa Rica, Bolivia e Israel, todos contienen disposiciones sobre el comercio de servicios.

² Oliveira Martins y Price, (2001).

³ Cabe señalar que los períodos de eliminación gradual para los productos sensibles oscilan entre seis años (en el caso de Israel) y 14 años (Estados Unidos, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua).

⁴ Por ejemplo, las exportaciones de mercancías a la Argentina y el Brasil sólo representaron el 0,6 por ciento de las exportaciones totales en 2001, mientras los demás países del hemisferio occidental representaron menos del 5 por ciento del total.

Igualmente, los efectos positivos y menos positivos del regionalismo deben evaluarse en términos de las alternativas no discriminatorias que ofrece un enfoque multilateral sobre la política comercial. Dada la gran variedad de motivos que impulsan a los gobiernos a concluir ACR, incluidos los no económicos, siempre se tenderá hacia los acuerdos regionales, independientemente de lo bien que funcione el sistema multilateral de comercio. El regionalismo puede servir de catalizador para una mayor liberalización a nivel multilateral. Un proceso de "liberalización competitiva" podría contribuir a la eliminación de los obstáculos al comercio y a políticas innovadoras en esferas como las normas sobre inversiones y las regulaciones del mercado. Quizás el ejemplo más palmario de esta tesis sea la creación de la Comunidad Europea, que a su vez impulsó a los Estados Unidos a iniciar las sucesivas negociaciones del GATT, en las rondas Dillon, Kennedy y Tokio (Whalley, 1998).

El número creciente de acuerdos regionales también puede representar una amenaza para la liberalización multilateral. Los acuerdos preferenciales pueden distorsionar las corrientes comerciales y, por ese motivo, pueden considerarse una opción menos interesante frente a la liberalización multilateral coordinada. Para defender esa postura, hay que presuponer que los acuerdos multilaterales pueden ofrecer la calidad y la intensidad de integración potenciadora del bienestar que se busca mediante los acuerdos regionales. De modo que se trata de una cuestión de equilibrio. Los acuerdos regionales pueden destruir los resultados más deseables de la opción multilateral, pero también pueden complementar y aprovechar el multilateralismo de manera positiva. ¿Cómo puede la comunidad de las naciones beneficiarse de una coexistencia constructiva y evitar el precio de la confusión y los conflictos de intereses destructivos?

¿Por qué los acuerdos regionales pueden frustrar la consecución de objetivos multilaterales? Se aducen principalmente cuatro razones. En primer lugar, una excesiva variedad de acuerdos regionales que preserven diversos niveles de protección contra terceros engendrará muy probablemente cierto grado de desviación de las corrientes comerciales, y la aplicación de numerosas normas de origen y normas diferentes harán más complejo y oneroso el comercio internacional. En cambio, la liberalización no preferencial del comercio permitirá la plasmación de las ventajas comparativas subyacentes en el mundo, lo que conducirá con el tiempo a pautas de especialización entre los países y las regiones, que aprovecharán los recursos disponibles de la manera más eficiente.

En segundo lugar, el número creciente de acuerdos bilaterales y plurilaterales superpuestos puede socavar la transparencia de las normas comerciales, lo cual supondría una amenaza para uno de los principios fundamentales de la OMC. La existencia paralela en un solo país de diferentes normas comerciales aplicadas a diversos interlocutores comerciales puede representar un obstáculo al comercio, no sólo debido a los costos que conlleva la observancia de un gran número de normas sobre comercio, sino también porque probablemente introducirá incertidumbre y opacidad en el sistema comercial en su conjunto. Dicho de otro modo, unos acuerdos regionales ubicuos y excesivamente variados pueden no sólo reducir el número de oportunidades comerciales provechosas, sino también minar la integridad y claridad del sistema multilateral de comercio.

En tercer lugar, el regionalismo puede afectar negativamente a la dinámica interna de la liberalización del comercio desde el punto de vista de la política económica, especialmente cuando los ACR no abarcan los "sectores difíciles". Si los grupos partidarios de la liberalización pueden beneficiarse, aunque sólo sea en parte, de unos acuerdos regionales que excluyan a los sectores más proteccionistas, el equilibrio de fuerzas a favor y en contra de la liberalización en una situación multilateral se inclinará del lado de los que tratan de detener la liberalización. Muchos acuerdos regionales, por no decir la mayoría, han excluido la agricultura. Parece que para tratar con más eficiencia la liberalización del comercio agrícola que hasta ahora, ésta deberá producirse en un contexto multilateral, donde puedan encontrarse las compensaciones apropiadas. En ese caso, y si las industrias manufacturera y de servicios con intereses de exportación pueden beneficiarse, al menos en parte, de los acuerdos regionales, ¿quién seguirá teniendo influencia política en los mercados nacionales para defender una mayor apertura? De una manera más general, los acuerdos comerciales regionales pueden propiciar la aparición de determinados intereses privados para evitar cualquier erosión de los márgenes preferenciales derivada de la liberalización multilateral del comercio (véase una exposición sobre esta cuestión en el recuadro IB.2).

Por último, la intensificación del regionalismo tenderá a distraer la atención y las energías de las negociaciones multilaterales, lo que constituye una inquietud especial en la coyuntura actual, cuando tan necesario es "guiar" las negociaciones en curso de la OMC hacia un resultado satisfactorio.

Las dos normas básicas de la OMC sobre los acuerdos comerciales regionales (el artículo XXIV del GATT y el artículo V del AGCS) reconocen que los ACR pueden contribuir al sistema multilateral de comercio, aunque supongan una desviación del principio NMF. Las normas tratan de reducir al mínimo el inconveniente de la discriminación obligando a eliminar las restricciones al comercio en la zona preferencial en la práctica totalidad de los sectores, impidiendo la creación de obstáculos al comercio con los países que no sean parte en los acuerdos en cuestión.

La reciente proliferación de ACR, combinada con los escasos resultados positivos de los gobiernos de los Miembros al acordar normas concretas para juzgar la conformidad de los acuerdos regionales con el GATT y la OMC, ha motivado que se reconociera de una manera general la necesidad de revisar las normas. Los Ministros acordaron en la Cuarta Conferencia Ministerial en Doha poner en marcha negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas y los procedimientos de las disposiciones vigentes de la OMC sobre los acuerdos comerciales regionales. Los debates celebrados hasta ahora en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales se han centrado en cuestiones de transparencia, como la definición de las normas de notificación a la OMC (es decir, qué hay que notificar y cuándo). El grupo de negociación aún debe

analizar varias cuestiones complejas, como la definición de la prescripción de que los ALC deben liberalizar “lo esencial de los intercambios comerciales”.⁶¹

f) Conclusiones

Los gobiernos optan por los acuerdos comerciales regionales por varias razones. Puede ocurrir que no haya posibilidades de cooperación a nivel multilateral, o que sean escasas. En ocasiones, los gobiernos desean ir más lejos, con mayor rapidez y a un costo menor de lo que sería viable en una situación multilateral. Algunos ven los acuerdos regionales como una necesidad defensiva, para evitar la exclusión, o como un medio de reforzar su capacidad de negociación en un contexto más amplio. Políticamente, los acuerdos comerciales preferenciales pueden contribuir a consolidar la seguridad regional y a dar más solidez a unos compromisos que serían más frágiles si sólo debieran cumplirse a escala nacional.

Pero también puede ejercerse presión a favor de los acuerdos regionales por motivos proteccionistas. Cuando la exclusión es el incentivo, los resultados buscados se acomodan mal a un punto de vista multilateral y no resultan tan prometedores en términos de ganancias económicas. Tenderán a prevalecer los acuerdos incompletos y causantes de distorsiones.

Al margen de que los acuerdos regionales persigan objetivos compatibles con el multilateralismo o se propongan eludir la disciplina de la no discriminación, los ACR pueden plantear peligros para un sistema multilateral de comercio coherente y activo. La proliferación de ACR imprudentes y parciales puede convertir el temor a deficiencias en el marco multilateral en un hecho real. La existencia de numerosos acuerdos superpuestos puede distorsionar el comercio, aumentar los costos de las transacciones y socavar la integridad sistémica del multilateralismo. Los acuerdos comerciales regionales pueden reforzar los intereses creados hostiles a las opciones no discriminatorias. Pueden debilitar la determinación de hacer funcionar el multilateralismo, al mermar unos recursos de negociación escasos y reducir la eficacia de las fuerzas partidarias de la liberalización en la economía nacional.

Las normas del GATT y de la OMC han tratado de anular estas propiedades de los acuerdos comerciales preferenciales, pero no han logrado todo lo que los gobiernos habrían deseado. Es importante disponer de normas más claras, pero no es suficiente. El compromiso político y una comprensión clara de las consecuencias de los acuerdos comerciales preferenciales son vitales para llevar adelante el programa multilateral.

Dos normas básicas de conducta política podrían contribuir a consolidar y aprovechar los beneficios del regionalismo y a fomentar un sistema multilateral de comercio más eficaz. La primera norma es abstenerse de contraer compromisos regionales que los gobiernos no estén dispuestos a ampliar, tarde o temprano, en un contexto multilateral.⁶² La segunda consistiría en consolidar la primera norma acordando un sistema consultivo que estableciera y supervisara los plazos y las condiciones para la aplicación no discriminatoria y multilateral de los compromisos contraídos en los acuerdos regionales. Esos acuerdos podrían aportar un vínculo entre el regionalismo y el multilateralismo más efectivo del que existe en la actualidad.

⁶¹ Párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT.

⁶² Esa norma presupone que el marco multilateral abarca las esferas pertinentes de las normas. Las normas sobre los derechos laborales en un acuerdo regional, por ejemplo, no podrían incorporarse en el marco de las obligaciones de la OMC. Las reducciones de los aranceles regionales, en cambio, podrían llevarse también a cabo en la OMC.