

C. Causas y efectos de los ACP: ¿se trata sólo de preferencias?

Numerosas obras de ciencias económicas y políticas versan sobre las causas y los efectos de los ACP, y, en particular, la forma en que las medidas en frontera, como los aranceles, afectan a las corrientes comerciales entre los países pertenecientes o no a esos acuerdos. Esas publicaciones, que tratan de lo que se suele denominar el “análisis clásico de los ACP”, se examinan a fondo en las secciones C.1 y C.2. Sin embargo, muchos acuerdos regionales concertados recientemente han ido más allá de las medidas en frontera e incluyen formas más profundas de normas e instituciones que solo pueden entenderse en parte mediante el análisis clásico del comercio preferencial. En la sección C.3 se examinan los motivos económicos – y las cuestiones fundamentales – que hay detrás de esos acuerdos de integración más profundos.

Índice

1. Motivos para formalizar ACP	94
2. Aspectos económicos típicos de los ACP	100
3. Más allá del análisis clásico	110
4. Conclusiones	114
Apéndice técnico: Efectos sistémicos de los ACP	118

Constataciones principales

- Los ACP abarcan actualmente un mayor número de cuestiones – más allá de los aranceles – y entrañan arreglos institucionales más estructurados.
- Las redes mundiales de producción incrementan la demanda de acuerdos profundos, que aportan gobernanza en una gama de cuestiones reglamentarias fundamentales para el buen funcionamiento de las redes.
- Los acuerdos de integración profunda pueden ser un complemento antes que un sustituto del proceso de integración mundial.
- La teoría económica tiene que ir más allá del análisis clásico de los ACP basado en la creación de comercio y la desviación del comercio, que se centra en las repercusiones de los aranceles preferenciales.

1. Motivos para formalizar ACP

Los economistas y los especialistas en ciencias políticas han identificado varias justificaciones de los ACP; a continuación se ofrece una breve reseña de ellas.

(a) Neutralización de las políticas comerciales de empobrecimiento del vecino

Los economistas han reconocido desde hace mucho que las políticas comerciales pueden surtir efectos de "empobrecimiento del vecino" (beggar-thy-neighbour). Las medidas comerciales proteccionistas pueden en efecto resultar atractivas en el plano unilateral y destructivas a nivel multilateral. Concretamente, el problema del empobrecimiento del vecino está basado en la idea de que las decisiones sobre política comercial de un país repercuten en el bienestar de otro país por conducto de una externalidad internacional (o sea, un efecto transfronterizo). En las obras de economía se han resaltado dos efectos principales vinculados a la política comercial: el efecto en la relación de intercambio y el efecto de reubicación de la producción, que se analizan más a fondo a continuación. Independientemente de la forma en que la política comercial de un país afecte a sus interlocutores comerciales, un acuerdo comercial es un medio de neutralizar los efectos transfronterizos negativos.

El argumento principal del enfoque basado en la relación de intercambio (o enfoque tradicional) es que los países que tienen poder de mercado (es decir, que pueden influir en sus propias relaciones de intercambio) no pueden resistir la tentación de actuar en forma no cooperativa. Como ha señalado Johnson (1953), cada país establece su política comercial con el objetivo de mejorar su relación de intercambio (es decir, reducir los costos de sus importaciones en relación con sus exportaciones) y aumentar su renta nacional.¹ Sin embargo, el equilibrio no cooperativo (Nash) resultante es ineficiente, ya que las medidas unilaterales de potenciación de la relación de intercambio de cada país se cancelan mutuamente. Las políticas comerciales más restrictivas por parte de todos los países tienen escasos efectos netos en la relación de intercambio, pero dan lugar a una contracción de los volúmenes de comercio que reduce el bienestar global, una situación que se denomina el Dilema del Prisionero inducido por la relación de intercambio (Bagwell y Staiger, 1999).

Es posible que el efecto en la relación de intercambio no sea la única externalidad pertinente vinculada a la política comercial. También es posible que la política comercial trate de aumentar la producción en un sector en detrimento de la producción extranjera mediante un cambio de los precios relativos, a lo que se denomina el "efecto de reubicación de la producción" (Venables, 1987). Al igual que el Dilema del Prisionero con respecto a la relación de intercambio², si todos los gobiernos eligen políticas comerciales destinadas a atraer más producción, ningún gobierno realmente lo logra. En situación de equilibrio, la producción no se reubica de unos países a otros, sino que el comercio disminuye en respuesta al aumento de las medidas comerciales restrictivas. Dicho de otra forma, los países se ven inmersos en un Dilema del Prisionero con respecto a la reubicación de la producción.

Esas situaciones de ausencia de cooperación pueden evitarse mediante un acuerdo comercial entre los países que les anime a cooperar en lugar de actuar de forma unilateral.³ Una cuestión importante es si ese acuerdo debe concertarse en el plano regional o en el multilateral. Los estudios de Bagwell y Staiger (2003) y Ossa (2010) indican que un acuerdo comercial multilateral basado en normas sencillas que permitan a los países coordinar las reducciones arancelarias y otorgar acceso a los mercados con carácter recíproco es la mejor opción para neutralizar las externalidades negativas (de la relación de intercambio o de la reubicación de la producción).

Si existe un acuerdo comercial multilateral como el GATT/OMC, no hay justificación para firmar un ACP⁴ y los Miembros de la OMC tendrían escasos incentivos para formalizar ACP a fin de resolver ese tipo de problemas de coordinación.⁵ Ahora bien, en ausencia de una cooperación comercial multilateral, es posible que los países traten de concertar un acuerdo preferencial para limitar los efectos transfronterizos vinculados a la política comercial.

(b) Mejora de la credibilidad

Aparte de evitar la tentación de adoptar políticas comerciales de "empobrecimiento del vecino", los acuerdos preferenciales también pueden servir de instrumentos para impedir que los gobiernos pongan en práctica políticas de "empobrecimiento propio". Con ello se quiere decir que un gobierno podría optar por "atarse las manos" y comprometerse con la apertura comercial mediante un acuerdo internacional con objeto de prevenir una inversión futura de la política que pueda resultar conveniente a corto plazo, pero ineficiente a largo plazo. Dicho de otro modo, el gobierno comprende que un acuerdo puede ayudarle a contraer compromisos de política más creíbles que los que podría asumir de otra forma.

Concretamente, un gobierno podría firmar un ACP para resolver algún tipo de problema de incompatibilidad temporal.^{6,7} Los diferentes mecanismos por los que una política comercial temporalmente incompatible puede dar lugar a ineficiencias se han puesto de relieve en una serie de estudios (Staiger y Tabellini, 1987; Matsuyama, 1990; Amin, 2003). En esos modelos, el gobierno quiere utilizar una política comercial discrecional para aumentar el bienestar social (por ejemplo, en respuesta a un suceso imprevisto, para permitir la protección temporal de una industria naciente, etc.). Sin embargo, la utilización de una política comercial puede alterar el comportamiento normal de los participantes en una economía ya que los agentes pueden prever el cambio de política y reaccionar de una manera que reduzca el impacto de esa política para ellos. El gobierno no podrá utilizar entonces la política comercial discrecional como pretendía en un principio, lo que da lugar a una política comercial socialmente ineficiente.

Se plantean problemas semejantes de credibilidad cuando un gobierno se ve sometido a presiones políticas de grupos de intereses nacionales que quieren asegurar su protección (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998). La existencia de restricciones a las importaciones beneficiará a los productores que compiten con las importaciones y desviará inversiones de otras actividades económicas. El costo de esa distorsión puede ser cuantioso a la larga, pero a corto plazo la presión nacional del sector que compete con las importaciones llevará a los responsables de formular las

políticas a establecer un alto nivel de restricciones. En tales circunstancias, Maggi y Rodríguez-Clare (1998) señalan dos razones por las que un gobierno podría desear firmar un ACP: en primer lugar, para minimizar las costosas distorsiones a largo plazo que supone la protección a un sector organizado políticamente, cuando el país no cuenta con una ventaja comparativa y es improbable que la obtenga en el futuro; y, en segundo lugar, para evitar un retraso costoso del proceso de ajuste del sector en decadencia que recurre a la protección del gobierno.

Estos resultados teóricos contienen un corolario normativo bien definido: los gobiernos deben contraer compromisos vinculantes en materia de política comercial en relación con su comportamiento futuro. Un acuerdo comercial no solo facilitará la cooperación normativa, como se ha subrayado antes, sino que podría desempeñar precisamente esa función de compromiso, pues reduce o elimina el poder discrecional del gobierno signatario para fijar aranceles, y aumenta los costos de recurrir al proteccionismo comercial unilateral, lo que constituye una forma de hacer cumplir los compromisos nacionales con una política de apertura comercial que potencia el bienestar.⁸

Una cuestión importante es si un ACP puede aportar más credibilidad que un tratado multilateral –es decir, si un Miembro de la OMC optaría por firmar un ACP para mejorar aún más la credibilidad de su política a ojos del sector privado–. Una de las posibilidades es que un país pueda ser demasiado pequeño en los mercados mundiales para que otros países se preocupen por sus violaciones del GATT/OMC, mientras que un país que tiene acceso preferencial a ese país tiene un interés especial en garantizar que se mantenga ese acceso preferencial. Esa puede ser una de las razones por las que un país que pretenda comprometerse mediante un acuerdo comercial –y aumentar así su credibilidad ante su propio sector privado– podría plantearse de forma natural un ACP además de los compromisos en el marco del GATT/OMC.

(c) Otros motivos económicos

Hay varias otras razones económicas por las que los países optan por concertar acuerdos comerciales preferenciales; algunas de ellas reflejan los motivos analizados *supra* y otras se denominan a veces motivos “no tradicionales” (Fernández y Portes, 1998). A continuación se ofrece una breve reseña de esas razones. Algunas son aumentar el tamaño del mercado, aumentar la previsibilidad de las políticas, enviar una señal de apertura a los inversores y lograr compromisos más profundos, pero también hay otras.

El aumento del tamaño del mercado puede ser una razón para establecer ACP porque permite a las empresas de los Estados signatarios explotar las economías de escala y obtener una ventaja relativa sobre las empresas competidoras excluidas. Además, el acceso a mercados más grandes puede aumentar el atractivo de un país como destino de la inversión extranjera directa (IED). Ambas razones tienen especial validez en el caso de economías pequeñas, lo que puede servir para explicar por qué esos países aceptan otorgar concesiones en otras cuestiones más polémicas, como los derechos de propiedad intelectual o las normas ambientales, al negociar ACP con grandes economías.

Un aspecto relacionado con las cuestiones de incompatibilidad temporal que se examinan *supra* es que también puede firmarse un acuerdo comercial para reducir la incertidumbre sobre la política comercial futura y transmitir así una importante señal a los inversores. Como las administraciones futuras pueden tener preferencias de política que se desvían de las de la administración actual, un gobierno podría firmar un ACP para tratar de dejar bien establecidas sus políticas (por ejemplo, una política comercial que favorece la apertura) y reducir la probabilidad de que puedan ser invertidas. De esa forma el gobierno resuelve no tanto la cuestión de la credibilidad de la política sino la de la previsibilidad de la política (Fernández y Portes, 1998).

Es posible que a un país que tenga una reputación de proteccionismo le resulte particularmente útil indicar su buena disposición a orientarse hacia una política más liberal y favorable a las empresas. En este caso, las disposiciones concretas de un ACP revisten menos importancia que la demostración a los inversores de que el gobierno actual favorece la actividad empresarial. Otra posibilidad es que un gobierno desee concertar un ACP para dar una indicación de que su economía, o un sector concreto, son competitivos.

Los análisis económicos pasan por alto a menudo el simple hecho de que la política comercial se decide en un entorno político, y los gobiernos pueden enfrentarse a incentivos que se desvían de las meras consideraciones de bienestar. No obstante, en algunas obras económicas recientes se ha hecho hincapié en la función que desempeñan los grupos de intereses especiales en la determinación de la política comercial.⁹ En pocas palabras, los grupos de interés procuran influir en las decisiones de los gobiernos y estos, a su vez, cambian los efectos en el bienestar de sus opciones de política comercial (por ejemplo, firmar o no firmar un ACP) por el apoyo político de los intereses especiales. En ese contexto político, la opción de firmar un acuerdo preferencial puede verse impulsada por los intereses de un grupo de presión organizado antes que por consideraciones de bienestar social (Grossman y Helpman, 1995).¹⁰

Un último argumento a favor de firmar un ACP se refiere a la necesidad de lograr una integración más profunda que vaya más allá de las medidas comerciales tradicionales (es decir, en frontera) como los aranceles (Lawrence, 1996). Esa integración más profunda puede exigir instituciones y niveles de coordinación política que pueden lograrse con más facilidad en el plano regional que en el multilateral.¹¹ Esa cuestión se abordará más a fondo en la sección C.3.

(d) Motivos políticos

La creación de ACP no puede entenderse por completo sin considerar el contexto político en el que se formalizan. Las ciencias políticas han ofrecido otras explicaciones de las razones por las que los Estados podrían concertar ACP, centrándose en particular en el papel de la integración política, las políticas internas, las formas de gobierno, las instituciones, la diplomacia o la influencia del poder y las ideas. Algunos de los argumentos “políticos” más importantes se analizan brevemente a continuación.

Desde hace mucho se ha considerado que los ACP desempeñan un papel fundamental en la integración política regional. Tal vez el mejor ejemplo de la era moderna haya

sido la formación de la Comunidad Europea (CE) en el decenio de 1950 que fue en su momento el ACP más importante del mundo y suscitó considerable atención entre los especialistas en ciencias políticas. En un principio, los "funcionalistas", inspirados por la lógica de la integración, subrayaron la importancia de los agentes burocráticos como motores principales de la integración, así como el proceso por el que las élites nacionales transfirieron lealtades a un nivel supranacional (Mitrany, 1943; Haas, 1958; Sandholtz y Zysman, 1989).

Se ha postulado que un efecto secundario de política impulsaría de forma incremental la integración de las "políticas de bajo nivel" (integración comercial) a las de "alto nivel" (integración política). Posteriormente, los especialistas en ciencias políticas rechazaron esa corriente de pensamiento "funcionalista" presentando pruebas empíricas que arrojaban dudas acerca de la magnitud de los efectos secundarios y contribuían a explicar el estancamiento del proceso de integración europeo. Los proponentes de una teoría "intergubernamentalista" sostuvieron que las preferencias nacionales eran más importantes para influir en el ritmo y el contenido de la integración política y económica, y dudaban de que hubiera habido una transferencia importante de control de los Estados miembros a las instituciones de la Comunidad (Hoffman, 1966; Moravcsik, 1998).

Para explicar el creciente número de acuerdos comerciales en otros lugares del mundo, los teóricos trataron de aplicar en primer lugar los modelos europeos de integración. Sin embargo, sus límites pronto se pusieron de manifiesto. La integración comercial fuera de Europa procedía con arreglo a pautas diferentes y no existía la integración política concomitante. Surgieron otras explicaciones estratégicas, entre ellas el deseo de aumentar la influencia en las negociaciones internacionales mediante la puesta en común de recursos (por ejemplo, la Comunidad del Caribe), véase Andriamananjara y Schiff (2001), o el objetivo de resistir la amenaza del comunismo en Asia sudoriental, fortaleciendo para ello la cooperación entre gobiernos con las mismas ideas (por ejemplo, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental); véase un panorama general en Ravenhill (2008). Otro motivo estratégico para formalizar acuerdos comerciales regionales era contrarrestar el crecimiento de otros acuerdos regionales. Por ejemplo, muchos consideraron que el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico era un intento de los Estados Unidos de transmitir a la Comunidad Europea un mensaje preventivo sobre el costo que supondría levantar una "Fortaleza Europa".

Las investigaciones actuales han demostrado que es más probable que las democracias formalicen ACP recíprocos (Mansfield y otros, 2002). Una explicación es que los gobiernos democráticos se sirven de los acuerdos comerciales como medio para indicar a sus electores que están poniendo en práctica políticas sensatas. Las investigaciones conexas analizan la forma en que los gobiernos calculan los costos y beneficios políticos de los ACP y en que sus votantes exigen a sus dirigentes políticos que rindan cuentas. La obra de Mansfield y otros (2007) sugiere que la decisión de un país de concertar ACP guarda relación con el número de posibles elementos internos que pueden imponer un veto (es decir, legisladores o parlamentarios). Además, Mansfield y Milner (2010) demuestran que el número de agentes que pueden imponer un veto en un país determinado afecta a los costos de transacción de un acuerdo. A medida que aumenta su número disminuye la probabilidad de ratificación.

Aunque los agentes que pueden imponer un veto reducen la probabilidad de concertar ACP, el tipo de régimen (democracia) afecta positivamente a la tasa de ratificación. Mansfield y Milner (2010) sostienen que los ACP pueden servir de instrumento estratégico ante los votantes. Es decir, esos acuerdos pueden servir de señal fehaciente de que los gobiernos pueden utilizar para perseguir los objetivos comerciales que prefiere la mayoría de los votantes y no los grupos de intereses especiales. Según esa opinión, la propagación de la democracia desde los años ochenta, especialmente en los países de América Latina, Asia y Europa Central y Oriental podría contribuir a explicar la proliferación de los ACP.

La decisión de negociar y firmar ACP también puede verse afectada por el grado en que los países recurran a la política comercial para acrecentar la riqueza y reforzar las relaciones de poder. Si un gobierno desconfía de otros gobiernos, puede firmar tratados bilaterales a fin de limitar o controlar el crecimiento de otras potencias (por ejemplo, para que sirvan de contrapeso). Gowa y Mansfield (1993) y Gowa (1994) sostienen que la integración comercial estimula las corrientes comerciales entre dos países, conduce a una asignación más eficiente de los recursos y de esa forma libera recursos para destinarlos a usos militares. La riqueza y el poder crecientes de los países miembros deberían causar preocupación a los países excluidos. Así pues, un acuerdo entre dos países podría obligar a otros pares de países a imitarlos con objeto de retener su posición relativa actual (Gowa y Mansfield, 1993).

Igualmente, el diseño de los ACP también es un indicio de las relaciones de poder. Los Estados más fuertes tienen mayor facilidad para dictar las condiciones de los acuerdos en un contexto bilateral o regional. También pueden influir en la decisión de concertar ACP otros factores diplomáticos y de política exterior. Por ejemplo, algunos Estados utilizan esos acuerdos para recompensar a los aliados y reforzar sus principales alianzas. Según esta opinión, los ACP son un elemento activo de la formulación de la política exterior (White, 2005; Rosen, 2004; Higgott, 2004; Capling, 2008).

Los ACP también pueden servir de "mecanismos de difusión", bien directamente en forma de coacción o de forma más indirecta, como aprendizaje. Por ejemplo, un número cada vez mayor de obras especializadas considera que la UE es una "potencia con conflictos" (Meunier y Nicolaidis, 2006), que utiliza su poder de mercado (es decir, el acceso al mercado único de la UE) para forzar a las potencias más débiles, entre ellas sus antiguas colonias, a que acepten nuevos tipos de arreglos comerciales (Farrell, 2005) (por ejemplo, los acuerdos de asociación europeos con el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico). Otros estiman que la forma en que la Comunidad Europea constituyó un ejemplo para la integración económica entre los países de América Latina y África en los años sesenta (Pomfret, 2001), demostrando que el éxito percibido de los arreglos comerciales "enseña" a los demás a adoptar políticas similares (Krueger, 1997).

Por último, puede existir una relación directa o indirecta entre la formación de ACP y el sistema multilateral, que refleja una falta de progresos a nivel multilateral o una estrategia para mejorar la influencia en la OMC. La paralización o el estancamiento en las negociaciones multilaterales, por ejemplo, puede crear incentivos para que los Estados emprendan la liberalización comercial

preferencial y alentar a los exportadores a presionar a sus gobiernos para que concierten ACP (véanse, por ejemplo, los estudios de casos en Capling y Low (2010), en los que círculos responsables de formular políticas señalan el "carácter distante" y la "lentitud" de la OMC). Por otro lado, los Estados pueden firmar ACP para aumentar su poder de negociación durante las conversaciones comerciales multilaterales (Mansfield y Reinhardt, 2003). Las prolongadas negociaciones de la Ronda Uruguay, y de la actual Ronda de Doha para el Desarrollo, pueden explicar la proliferación actual de ACP.

(e) ¿Cómo se explica la proliferación de ACP?

Los cambios en la dinámica en que se asientan las relaciones comerciales en todo el mundo pueden empujar a los países a firmar ACP. Baldwin (1995) presentó un modelo de la ampliación de la integración económica de Europa que se basaba en una "teoría del dominó" del regionalismo –es decir, cuando la posible pérdida de cuota de mercado lleva a los países que no son miembros a incorporarse a ACP vigentes, creando un proceso de acción y reacción o de contagio–. Los exportadores de los países no miembros presionan a sus gobiernos para que se adhieran a ACP existentes o concierten nuevos acuerdos para contrarrestar los posibles perjuicios causados por la liberalización comercial preferencial (Baldwin y Jaimovich, 2010). En una serie de estudios se constata un amplio apoyo empírico a la teoría del dominó de Baldwin: la formación de ACP crea un incentivo para que los países no miembros se adhieran a un ACP existente o constituyan nuevos acuerdos (Egger y Larch, 2008; Baldwin y Jaimovich, 2010; Chen y Joshi, 2010). Según Egger y Larch (2008), esos resultados son particularmente útiles para "predecir" el proceso de integración regional en Europa.

Las obras sobre ciencias políticas también se centran en los mecanismos causales responsables del efecto dominó, en particular la forma en que los encargados de adoptar decisiones y los grupos de interés reaccionan ante la discriminación. Pahre (2008) aplica al siglo XIX la idea de la propagación competitiva de acuerdos comerciales. Mattli (1999) presenta ese argumento con respecto a la ampliación de la Unión Europea, y Gruber (2000) lo hace en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Análogamente, Dür (2010) explica los ACP firmados por la UE y los Estados Unidos en los decenios de 1990 y 2000 en términos de competencia para el acceso a los mercados en las economías emergentes. Esas obras empíricas no niegan la importancia de otros factores distintos de la desviación potencial del comercio al explicar la proliferación de ACP. Por ejemplo, Manger (2009) sostiene que la discriminación en materia de inversiones como consecuencia de la creación del TLCAN contribuyó a la decisión del Japón de concluir un acuerdo comercial con México.

En la parte final de la presente sección se pone de relieve la importancia de la integración "profunda", es decir, los arreglos que van más allá del otorgamiento de concesiones arancelarias preferenciales para incluir esferas como las inversiones, en la formación de ACP. Además, en la sección D se evalúa la importancia relativa de la liberalización arancelaria y la integración "profunda" para explicar la reciente proliferación de ese tipo de acuerdos.

En las obras sobre la cuestión, la influencia de los ACP existentes en la formación de acuerdos posteriores del mismo tipo se suele denominar "regionalismo endógeno". Sin embargo, ese "regionalismo endógeno" también puede estar influido por la liberalización comercial en el plano multilateral. Por ejemplo, Freund (2000) sostiene que, al disminuir los niveles arancelarios multilaterales, se fortalece la formación de ACP, y con ello el efecto dominó. Quizás eso se pueda explicar por el efecto de la reducción arancelaria en la competencia, los beneficios y los ingresos arancelarios.

La reducción de los aranceles fortalece la competencia, lo que conduce a una mayor producción. Con niveles arancelarios mundiales elevados, ese efecto de eficiencia es considerable y la reducción arancelaria multilateral, que tiene mayores efectos en la competencia que la reducción preferencial, es mejor. Sin embargo, la reducción de los aranceles también supone menos beneficios y menos ingresos arancelarios. Con niveles arancelarios generales bajos, el efecto de eficiencia es menor, pero la reducción preferencial es menos costosa; los beneficios y los ingresos arancelarios disminuyen menos. Los acuerdos preferenciales permiten en la práctica a los miembros desviar una parte de la pérdida de beneficios que resulta de los aranceles más bajos al tercer país en el que la producción se contrae. Por tanto, la ganancia de bienestar obtenida de la incorporación a un ACP es mayor que la ganancia derivada del paso al comercio abierto cuando los aranceles son bajos; ocurre lo contrario cuando los aranceles son altos.¹² Las pruebas empíricas confirman esta predicción. Por ejemplo, Fugazza y Robert-Nicoud (2010) demuestran que las reducciones del arancel multilateral de los Estados Unidos sobre un producto concreto en las Rondas de Tokio y Uruguay están vinculadas sistemáticamente a aranceles preferenciales inferiores para ese producto, y al hecho de que ese producto se incluya en más ACP formados después de la conclusión de la Ronda Uruguay.

Por último, están apareciendo obras que ofrecen una explicación sistemática de la cronología de las formaciones y ampliaciones de ACP desde finales de los años cincuenta mediante un análisis econométrico de duración, lo que ayuda a explicar las modalidades de formación de ese tipo de acuerdos que se expone en la sección B. Por ejemplo, Bergstrand y otros (2010)¹³ indican tres relaciones sistemáticas entre la "cronología" de eventos relacionados con ACP y diferentes características económicas. Concretamente, es más probable que los interlocutores comerciales naturales (países cercanos entre sí en términos de distancia geográfica), los pares de países con productos internos brutos (PIB) más voluminosos y los pares de países con economías de tamaño similar formen un ACP –o amplíen uno ya existente– antes que los países que no comparten esas tres características.¹⁴ Liu (2010) saca unas conclusiones similares.

Bergstrand y otros (2010) también esbozan condiciones en las que los ACP crean los mayores incentivos para que los países no miembros se incorporen a acuerdos existentes o formen acuerdos nuevos. En primer lugar, cuanto más cerca esté un candidato potencial de un ACP del que otro país ya es miembro, tanto más probable será que los dos países formen un acuerdo de esa índole antes, ampliando en consecuencia el acuerdo. En segundo lugar, cuanto más alta sea la "intensidad del regionalismo" a que se enfrente un par de países, tanto más probable será que esos dos países formen o amplíen un ACP antes. En tercer lugar, existe una

relación "en forma de lomo de asno" entre el número de miembros del ACP más cercano y la probabilidad de que este se amplíe antes. Al principio, la probabilidad de que dos países amplíen un ACP antes aumenta con el número de miembros del acuerdo más cercano –lo que refleja la demanda de adhesión de candidatos potenciales–. Por encima de un determinado nivel límite del número de miembros, no obstante, esa probabilidad disminuye puesto que la pérdida de utilidad derivada de una expansión para el miembro existente "en peores condiciones"¹⁵ impide la ampliación infinita.¹⁶ Este aspecto es importante, ya que la rapidez del regionalismo ha sido al parecer "mucho más lenta" de lo que sugiere el crecimiento de la demanda de adhesión de países no miembros, dada la teoría dominó del regionalismo.¹⁷

En general, Bergstrand y otros (2010) muestran que las relaciones que sugieren las seis características económicas expuestas *supra* bastan para explicar el 62 por ciento de las variaciones entre 10.585 pares de países y 57 años de la cronología de 1.560 eventos relacionados con acuerdos comerciales diferenciales. Además, el modelo puede predecir correctamente el año concreto de formación o ampliación de un ACP por un par de países en casi el 50 por ciento de los 1.560 eventos relacionados con ACP. Liu (2010) también subraya la importancia de determinadas variables políticas para explicar la cronología de la formación de ACP. Por ejemplo, muestra que es más probable que los países con puntuaciones similares de su sistema de gobierno¹⁸, ausencia de hostilidad política y una historia colonial compartida formen ACP.

Sobre la base de las respuestas facilitadas por los Miembros de la OMC en los Exámenes de las Políticas Comerciales realizados por la Secretaría de la OMC, el recuadro C.1 contiene una breve exposición de los motivos mencionados por los Miembros de la OMC para firmar ACP.

En las secciones precedentes se han tratado en profundidad los factores que determinan la formación de acuerdos comerciales preferenciales. Sin embargo, poco se ha dicho de los acuerdos que han sido negociados por países pero nunca se han llevado a la práctica. Por ejemplo, a comienzos de los noventa se iniciaron conversaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La iniciativa, que contemplaba una zona de libre comercio hemisférica en el continente, ha quedado en gran parte relegada. Un modo de considerar los motivos de la liberalización preferencial del comercio es pensar que explican la creación y la ampliación de los ACP en función de la demanda, pero esta óptica da por supuesto que existe una oferta ilimitada de adhesión. Sin embargo, es importante tener también en cuenta las limitaciones que operan en el plano de la oferta de la liberalización preferencial. En el caso de la ampliación de un ACP ya existente, por ejemplo, el límite de la oferta de adhesión de nuevos miembros vendría determinado por el miembro que pudiera verse en peores condiciones (Bergstrand y otros, 2010). Por tanto, podría haber situaciones en las que los factores determinantes de la demanda y la oferta de adhesión a la liberalización preferencial sean tan dispares que las probabilidades de concertar un acuerdo serán muy escasas. Esta cuestión merece ser objeto de una investigación más a fondo.

Recuadro C.1: Estudios de casos de ACP

La OMC examina periódicamente las políticas comerciales nacionales de sus Miembros por medio de los Exámenes de las Políticas Comerciales (EPC). El Miembro examinado presenta un informe del gobierno que se publica junto al informe preparado por la Secretaría. Esas declaraciones oficiales presentan la perspectiva del gobierno sobre los principales acontecimientos relativos a las políticas comerciales del país, con inclusión de la negociación y conclusión de ACP. Aunque los informes de los gobiernos no tienen una estructura definida, ofrecen a veces información clara sobre los motivos que conducen a la firma de acuerdos preferenciales.

Este enfoque analítico tiene algunas limitaciones. Como cada Miembro decide lo que incluye en los informes de los gobiernos, algunos exponen explícitamente los motivos por los que tratan de concertar esos acuerdos, mientras que otros evitan mencionarlo en absoluto. Además, varios gobiernos tienden a repetir párrafos de EPC anteriores para explicar sus políticas comerciales sin exponer motivos específicos de nuevas iniciativas en materia de ACP. Así pues, el presente estudio de los informes de los gobiernos es sobre todo anecdótico y está lejos de ser exhaustivo.

Un estudio de los informes de los gobiernos indica que lo que se pretende con los ACP es predominantemente obtener acceso preferencial a los mercados y atraer inversiones, ya que esos son los motivos que se mencionan con más frecuencia. No obstante, también se mencionan muchos otros motivos, en particular el objetivo de resolver cuestiones de política más profundas o que van más allá de las normas de la OMC (véase el contenido de los ACP en la sección D). Igualmente, al parecer los ACP se utilizan en ocasiones como medio de promover compromisos más profundos en algunas esferas, con el objetivo de incorporarlos en su momento en el plano multilateral.

Por ejemplo, los Estados Unidos declararon en su informe del gobierno que los ACP "permiten que el sistema multilateral se mantenga en sincronía con los intereses y necesidades de los Miembros, y contribuyen al sistema de la OMC introduciendo innovación y disciplinas reforzadas", y que "pueden llegar a ser modelos de la futura liberalización multilateral en nuevas esferas, como la agricultura, los servicios, la inversión y las normas ambientales y laborales" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2008).

Análogamente, en el informe del Gobierno de México se reconocía que los ACP "establecen importantes precedentes en algunas áreas que podrían ser incorporadas en futuras negociaciones multilaterales", y que México "continuar[ía] con la negociación de acuerdos comerciales regionales en la medida en que vayan más allá de la liberalización multilateral" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 1997).

En las declaraciones oficiales también se ponen de manifiesto motivaciones políticas que van más allá de las políticas comerciales. En varios informes de los gobiernos se declara explícitamente que los ACP tienen por fin promover la democracia y la estabilidad política. También se afirma que se fomentan la paz y la seguridad a través de la cooperación comercial en los ACP.

En el EPC sobre las Comunidades Europeas (CE), las CE hacen particular hincapié en la dimensión de cooperación política de sus respectivos acuerdos. Por ejemplo, en sus negociaciones interregionales con la Comunidad Andina y los países de América Central, el objetivo de las CE era "reforzar la estabilidad política y económica de cada una de las regiones" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2009b).

Al formular observaciones sobre su ACP con las CE, Chile también afirma que el acuerdo "abarca no solamente temas comerciales, sino que además contempla aspectos políticos y de cooperación. En el ámbito político, se busca promover, difundir y defender los valores democráticos" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2003).

El vínculo entre la estabilidad política y la paz se pone de manifiesto con mayor claridad en los acuerdos de las CE con sus interlocutores vecinos: "Los acuerdos euromediterráneos concluidos con ocho países mediterráneos siguen siendo la base para intensificar la cooperación bilateral con miras a la creación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad compartida" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2004).

De manera análoga, en el informe del Gobierno de los Estados Unidos se afirma que el Tratado de Libre Comercio con América Central y la República Dominicana (TLCAC-RD) "apoya la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico" que contribuirá a la "transformación de una región que estaba consumida por conflictos internos y litigios fronterizos hace tan sólo un decenio" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2006).

En varios informes de los gobiernos se ha mencionado la lentitud con que progresan en la actualidad las negociaciones multinacionales para justificar la formalización de ACP.

En el informe del Gobierno de Chile se reconoce que "el ritmo de las discusiones ... no avanza con la expedición necesaria ... una economía relativamente pequeña como la chilena tiene una capacidad muy limitada de influir para resolver estos problemas. ... las iniciativas bilaterales ofrecen una útil vía complementaria, que permite alcanzar resultados sustanciales en plazos más breves que lo que es factible a nivel multilateral" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2009a).

La teoría del contagio o del dominó, según la cual la conclusión de un ACP sirve de catalizador para que se formen otros acuerdos de ese tipo, es, al parecer, un motivo fundamental. Hay pruebas de que los países son conscientes de los efectos que esos acuerdos tienen en terceros países y en el sistema multilateral. Algunos países, como México, han tratado de concertar ACP con el objetivo declarado de animar a otros interlocutores comerciales a negociar acuerdos similares. Otros países, como el Pakistán y el Japón, han reaccionado a la proliferación de esos acuerdos llegando a la conclusión de que no tienen otra opción sino crear su propia red de ACP (pese a que en un principio se oponían a la liberalización preferencial).

Tras concluir su primer ACP importante, México declaró en su informe del Gobierno que el TLCAN "es muy relevante para México no sólo por la participación de su socio comercial más importante ... sino porque generó un incentivo y un interés en otros socios comerciales por negociar acuerdos similares" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 1997). Esa estrategia ha dado buenos resultados, si se tiene en cuenta que México concluyó luego, en un plazo de 10 años, ACP con las CE, la Asociación Europea de Libre Comercio y el Japón.

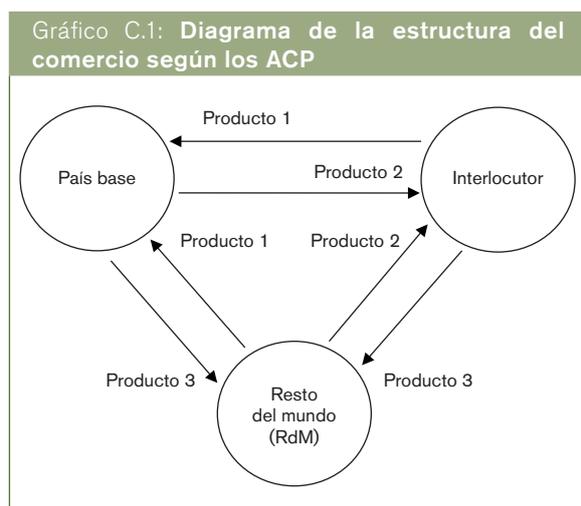
Por temor a quedar excluidos de la liberalización preferencial que se desarrolla al margen de las negociaciones multilaterales, otros países como el Pakistán son "consciente[s] de la proliferación de ACP regionales y bilaterales", y han considerado que "muchos de esos acuerdos crean desventajas para los exportadores pakistaníes con respecto a sus competidores. A fin de contrarrestar esos efectos negativos, el Pakistán ha procurado activamente celebrar acuerdos de esa índole, a nivel bilateral o regional" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2007).

En su informe del año 2000, el Japón seguía "gravemente preocupado porque algunos acuerdos regionales han establecido obstáculos al comercio con países no miembros y porque de hecho han debilitado el sistema multilateral libre, no discriminatorio y abierto constituido en el marco de la OMC". Aclaró que no "pertenec[ía] a ningún acuerdo regional preferencial" pero que como consecuencia de la proliferación de ACP "varios sectores ... examina[ba]n la posibilidad y conveniencia de concertar acuerdos de libre comercio" (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2000). Dos años después, en su siguiente EPC, el Japón señaló que había comenzado a negociar ACP (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2002).

2. Aspectos económicos típicos de los ACP

(a) Efectos económicos de los ACP: panorama general

Los efectos económicos básicos de los acuerdos preferenciales pueden ilustrarse con un modelo sencillo (Baldwin, 2009). Supongamos que hay en el mundo tres países idénticos denominados país base, interlocutor y resto del mundo (RdM). Cada país importa dos productos de los otros dos y exporta un producto a ambos destinos. El gráfico C.1 *infra* muestra las características del comercio según este modelo económico. Supongamos además que, al principio, todos los países se imponen mutuamente el mismo arancel (no discriminatorio), denominado arancel de la nación más favorecida (NMF). En esta situación hipotética, el precio interno es más alto que el precio en frontera para los dos proveedores, y el volumen de las importaciones según este modelo es menor en comparación con el libre comercio. Cabe señalar, sin embargo, un hecho importante: la reducción de las exportaciones atribuible a la imposición del arancel NMF afecta a los dos proveedores por igual.



¿Cuáles son los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales? Para responder a esta pregunta, consideremos una situación en que el país base y el interlocutor forman una zona de libre comercio (o una unión aduanera), de modo que los productores del interlocutor tienen acceso libre de derechos al mercado del país base, y los productores de éste, acceso libre de derechos al mercado del interlocutor (véase un análisis exhaustivo del gráfico en el apéndice técnico C.1).

Si consideramos en primer término el mercado para el producto 1, es decir, el producto importado por el país base, se observan los efectos siguientes en el precio y el volumen. Con respecto a la situación en que se aplica un único arancel NMF, el precio interno baja porque la oferta de ese producto en el país base aumenta, pero hay ahora dos precios en frontera diferentes. Para el interlocutor, el precio en frontera es más alto, ya que sus exportaciones están sujetas a un arancel en el mercado del país base, en tanto que para los

exportadores del resto del mundo, el precio en frontera es más bajo, ya que éstos deben pagar un arancel, pero el precio interno en el país base es más bajo. En consecuencia, las exportaciones del interlocutor aumentan, mientras que las del resto del mundo se contraen.

Como los acuerdos comerciales preferenciales son recíprocos, los efectos arriba mencionados en el mercado del producto 1 ocurren en forma simétrica en el caso del producto 2. Intuitivamente, la única diferencia es que en este último caso el país base es la economía exportadora y el interlocutor es el importador. Por consiguiente, en este mercado, el país base se beneficia debido al aumento del precio en frontera y al aumento de sus exportaciones al interlocutor, en tanto que el resto del mundo se perjudica debido a la reducción del precio en frontera y a la reducción de sus exportaciones del producto 2. Por último, la concertación de un acuerdo preferencial no surte ningún efecto en el mercado para el producto 3, en el que RdM es el importador, ya que se parte del supuesto de que el RdM sigue imponiendo el mismo arancel NMF.¹⁹

Los ACP tienen efectos de dos tipos en las exportaciones. Los exportadores de los países miembros se benefician, en primer lugar, porque el acceso a los mercados mejora como consecuencia de la eliminación del arancel y, en segundo lugar, porque las importaciones procedentes del RdM se contraen como consecuencia de la discriminación arancelaria. Este último efecto se denomina a veces "renta resultante de las preferencias", ya que no ocurriría si el proceso de liberalización arancelaria fuera no discriminatorio.²⁰

En cuanto a las importaciones, los acuerdos preferenciales tienen efectos ambiguos en los países miembros. Consideremos el mercado para el producto 1, en el que la economía base es el importador (en lo que respecta al producto 2, los efectos en el interlocutor son análogos). La concertación del acuerdo comercial preferencial tiene efectos compensatorios en el volumen y los precios.²¹ El aumento de las importaciones permite que la economía base se beneficie gracias a la sustitución de productos nacionales de alto costo por importaciones más eficientes. La relación de intercambio (es decir, entre el precio de las exportaciones y el de las importaciones) del país base mejora con respecto al RdM y empeora con respecto al interlocutor. En general, el hecho de que los miembros de un acuerdo comercial preferencial se beneficien o se perjudiquen depende de la cuantía del arancel NMF inicial y de la elasticidad de la demanda y la oferta (es decir, la medida en que las variaciones del precio de un producto influyen en la demanda y la oferta de ese producto).

Una última consideración se refiere al efecto de los ACP en el bienestar de los no miembros. Como se ha señalado, las exportaciones del RdM se reducen en relación con las de los países miembros de esos acuerdos. Además, los ACP tienen un efecto negativo en la relación de intercambio de los países no miembros, ya que los precios de las exportaciones de esos países se reducen y los de sus importaciones no cambian. Dicho de otro modo, podría decirse que un acuerdo preferencial es una externalidad negativa que los miembros de ese acuerdo imponen a los no miembros.

(b) Creación de comercio y desviación del comercio

El análisis formal de las consecuencias económicas de los acuerdos comerciales preferenciales comenzó con los estudios de Jacob Viner en el decenio de 1950 (Viner, 1950). Ese investigador examinó la cuestión de si los ACP generarían beneficios para los países miembros y llegó a la conclusión de que ello no ocurría necesariamente en todos los casos. Ese planteamiento, si bien excluía algunos de los efectos arriba mencionados, tuvo repercusiones importantes y perdurables en los debates sobre los acuerdos preferenciales en los ámbitos académico y normativo.²² Por consiguiente, conviene pasar revista a la teoría de Viner para comprender buena parte del debate sobre los ACP.

Según esa teoría, la liberalización preferencial tiene dos efectos principales: la creación de comercio y la desviación del comercio. La diferencia neta entre los dos determina si un ACP aumenta el bienestar de sus miembros. Cuando disminuyen los aranceles entre interlocutores comerciales, parte de la producción nacional es reemplazada por

importaciones de productores más eficientes de esos interlocutores, lo cual fomenta el comercio y el aumento del bienestar. Pero como el ACP también discrimina contra los no miembros, las importaciones de los interlocutores comerciales reemplazan a las de productores externos más eficientes, y a la larga, los países miembros pagan un precio más alto por el mismo producto. Este segundo efecto, que reduce el bienestar de los miembros, se denomina desviación del comercio. La interacción de la creación de comercio y la desviación del comercio es un tema que ha dominado gran parte de los estudios subsiguientes publicados sobre los ACP y el regionalismo. El sencillo análisis gráfico contenido en el recuadro C.2 muestra esos dos efectos.

Basándose en las observaciones de Viner sobre las implicaciones inciertas del efecto de los ACP en el bienestar, Kemp y Wan (1976) constataron que las condiciones que conducirían a la formación de una unión aduanera – un ACP con una política exterior común – efectivamente aumentan el bienestar. Estos investigadores llegan a la conclusión de que una unión aduanera aumentaría el bienestar si los aranceles exteriores se ajustaran de modo que los precios mundiales no cambiaran. En otras palabras, si los aranceles son tales

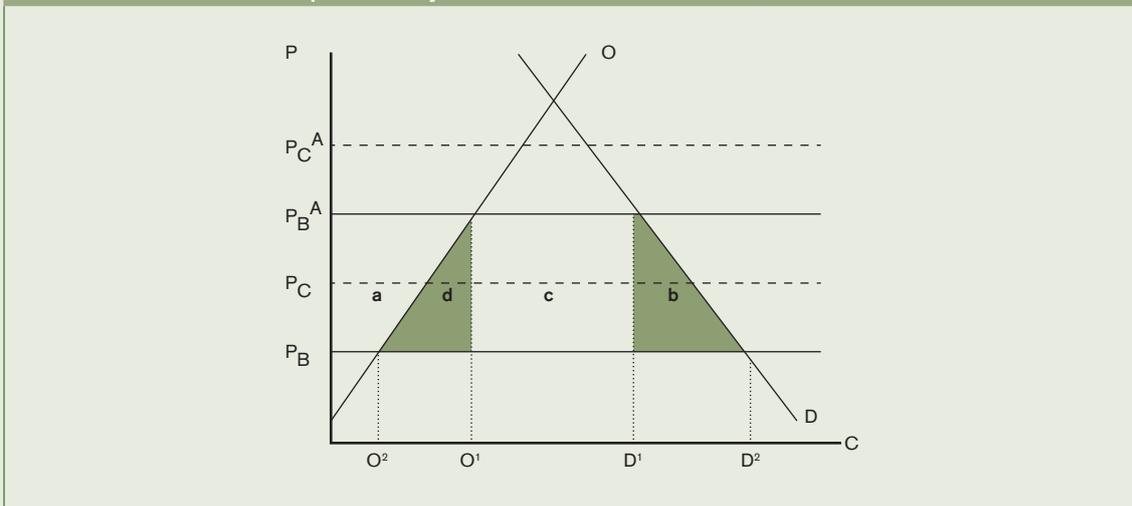
Recuadro C.2: Efecto de creación de comercio y de desviación del comercio

Consideremos un mundo compuesto de tres países: el país base, el interlocutor 1 y el interlocutor 2, que comercian un producto homogéneo. Supongamos que la base es un país pequeño que da por sentado que los precios internacionales no varían y que los interlocutores 1 y 2 son grandes economías. Ello significa que el país base podría satisfacer la totalidad de su demanda interna de ese producto importándolo de cualquiera de los dos. Si no ha concertado ningún ACP y aplica el mismo arancel NMF a los interlocutores 1 y 2, el país base obtendrá todas sus importaciones del país más eficiente.

El gráfico C.2 que figura a continuación muestra las curvas de la oferta y la demanda del país base. Las curvas P_B y P_C representan, respectivamente, los precios del producto del interlocutor 1 y el interlocutor 2 en un entorno de libre comercio. Cabe observar que el interlocutor 1 es el productor más eficiente, ya que puede suministrar el producto a un precio más bajo que el interlocutor 2. Cuando el país base aplica el mismo arancel a ambos países, los precios internos, representados por las curvas P_B^A y P_C^A , aumentan por igual para ambos. En esas condiciones, el país base importaría exclusivamente del interlocutor 1, al precio P_B^A , la cantidad del producto representada por el segmento $D^1 - O^1$.

Consideremos en primer lugar que el país base firma un ACP con el interlocutor 1. En ese caso, las importaciones procedentes de éste dejan de estar sujetas a aranceles y el precio interno del producto baja a P_B . A ese precio, el país base importará del interlocutor 1 la cantidad representada por el segmento $D^2 - O^2$. Para medir el efecto neto del ACP en el bienestar nacional, es preciso analizar cómo se ven afectados los consumidores, los productores y el Estado.

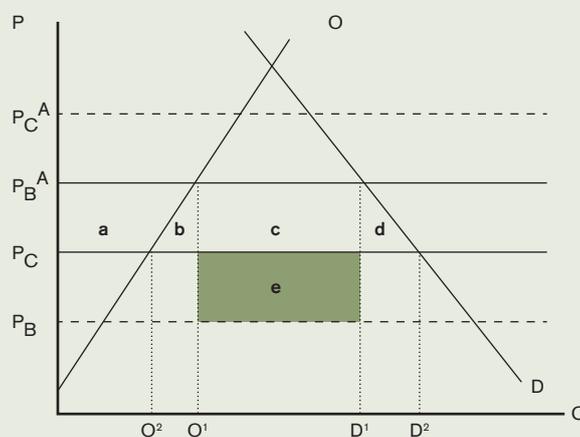
Gráfico C.2: ACP entre el país base y el interlocutor 1: creación de comercio



Dado que, en este caso, el país base ha concertado un ACP con el productor más eficiente, el resultado del acuerdo es la creación de comercio. Los beneficios de la creación de comercio están representados por los triángulos sombreados "b" y "c", que denotan, respectivamente, los aumentos de la eficiencia de la producción y del consumo. Los consumidores del país base se benefician como resultado del ACP porque el precio interno del producto disminuye y el consumo aumenta. Por consiguiente, las ventajas para el consumidor se incrementan según indican las áreas a + b + c + d del gráfico. Las ventajas para los productores se reducen como denota el área "a". A medida que el precio del producto en el mercado nacional baja como resultado de la competencia del interlocutor 1, algunos productores nacionales se verán obligados a reducir su producción o poner fin a sus operaciones. El Estado también pierde los ingresos arancelarios que habría percibido sobre las importaciones del producto, representados por el área "c" en el gráfico C.2. Por lo tanto, el efecto neto general del ACP en el bienestar nacional es positivo, y su aumento está representado por las áreas b + d.

Consideremos ahora que el país base firma en cambio un ACP con el interlocutor 2. En ese caso, el precio de las importaciones procedentes de este interlocutor desciende al nivel P_C , que es inferior al precio de importación del interlocutor 1. A este precio más bajo, el país base no importa el producto del interlocutor 1 sino del interlocutor 2. El gráfico C.3 que figura a continuación muestra que, al dar acceso preferencial al productor menos eficiente, el ACP conduce a la desviación del comercio.

Gráfico C.3: ACP entre el país base y el interlocutor 2: desviación del comercio



Antes de firmar el ACP con el interlocutor 2, el país base aplicaría el mismo arancel NMF a todos los productores extranjeros e importaría del interlocutor 1, el país más eficiente, la cantidad representada por el segmento $D^1 - O^1$ al precio P_B^A . Cuando el país base concluye el ACP, el precio de los productos importados del interlocutor 2 se reduce a P_C , en tanto que el de las importaciones procedentes del interlocutor 1 sigue siendo P_B^A . En consecuencia, el país base importará únicamente del interlocutor 2 la cantidad $D^2 - O^2$ al precio P_C . También en este caso, para medir el efecto neto del ACP en el bienestar nacional, es preciso analizar cómo se ven afectados los consumidores, los productores y el Estado.

Al igual que en el primer caso, una vez firmado el ACP con el interlocutor 2, la situación de los consumidores del país base mejora y las ventajas para éstos se combinan (áreas a + b + c + d). Cabe observar que, si bien sigue habiendo creación de comercio hasta cierto punto, los aumentos de la eficiencia de la producción y el consumo – los triángulos b y d – son menores que en la situación hipotética descrita anteriormente. Asimismo, las ventajas para los productores nacionales se reducen en el equivalente del área "a" y el Estado pierde los ingresos arancelarios representados por el área "c". La principal diferencia entre los dos casos es el área sombreada "e", que representa la desviación del comercio. Esa área indica la medida en que el ACP reduce el comercio con el productor más eficiente (interlocutor 1) al conceder un acceso preferencial al interlocutor 2. En otras palabras, el país base sufre esa pérdida de eficiencia y paga un precio más alto por los productos importados al no adoptar una política de libre comercio respecto de todos los países.

Para calcular el bienestar nacional es preciso equilibrar los aumentos de la eficiencia con las correspondientes pérdidas. Es evidente, en el gráfico que figura más arriba, que el área "e" es mayor que b + d; por consiguiente, el ACP con el interlocutor 2 tiene un efecto neto negativo en el bienestar nacional del país base. Sin embargo, no siempre ocurre lo mismo. Es posible que un ACP desvíe la actividad comercial pero no reduzca el bienestar si los aumentos resultantes de la creación de comercio son mayores que las pérdidas causadas por la desviación del comercio, es decir, si $e < (b + d)$.

que no afectan al comercio exterior, la actividad comercial adicional entre los miembros de ese acuerdo necesariamente contribuirá a la creación de comercio, y los no miembros no se perjudicarán. En este caso, el ACP mejora la situación en el sentido de Pareto.²³ Este principio general se ha hecho extensivo a otros tipos de ACP, como las zonas de libre comercio (Panagariya y Krishna, 2002) y las medidas de liberalización parcial (Neary, 2011). Además, Kemp y Wan también han constatado que es posible garantizar que el bienestar de todos los miembros de un ACP aumente si los países pueden compensar a los miembros desfavorecidos mediante transferencias de sumas fijas. Incluso si, en la práctica, los aranceles exteriores no se ajustan plenamente y no siempre se efectúan esas transferencias, el razonamiento de Kemp y Wan es importante desde un punto de vista normativo porque demuestra que los ACP no son forzosamente perjudiciales para el bienestar mundial.²⁴

(i) *Efectos de los ACP en los servicios*

Hasta aquí los análisis se han centrado en los efectos que la liberalización preferencial del comercio de mercancías tiene en el bienestar. Sin embargo, dada la creciente importancia de los servicios en los ACP, conviene también examinar las repercusiones de la liberalización del comercio de servicios. Conviene determinar asimismo si el análisis precedente nos ayuda a comprender mejor los efectos de los ACP en los servicios.

La diferencia fundamental entre la liberalización del comercio de mercancías y la del comercio de servicios radica en que los ACP relativos a los servicios no entrañan reducciones arancelarias sino modificaciones de los reglamentos internos y la eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras. La protección de los sectores de servicios, si

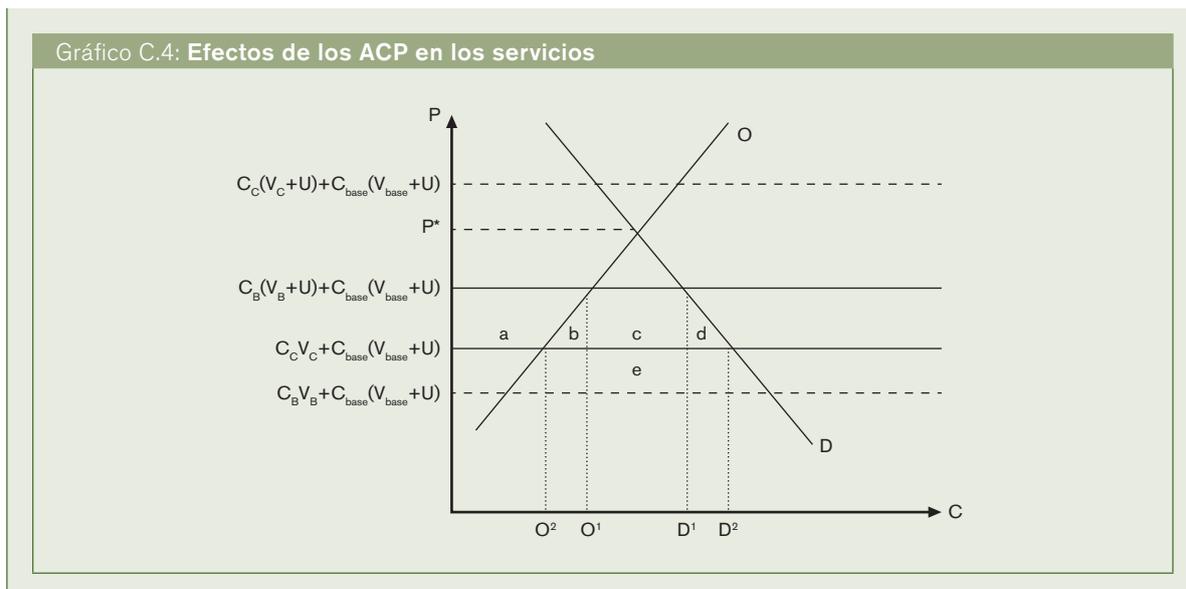
Recuadro C.3: Efectos de los ACP en los servicios

Consideremos un modelo de tres países análogo al descrito en el recuadro C.2, pero supongamos en este caso que el país base puede imponer obstáculos con efecto de fricción (obstáculos discriminatorios). Esta situación puede representarse suponiendo que la calidad del servicio tiene dos componentes: una norma universal (U), igual para todos los países, y una norma específica del país base (V). Si un proveedor extranjero desea prestar un servicio en el país base, debe absorber el costo de cumplir la norma específica (C_i), de modo que el costo variable aumenta (C_iV_i). También puede ocurrir que el país base no acepte el componente universal del servicio prestado por el proveedor extranjero. En esas circunstancias, si ese proveedor desea vender ese servicio en el país base, debe absorber el costo adicional de C_i(V_i + U), porque tiene que adaptarse tanto a la norma universal como a la norma específica.

En este marco, el mismo razonamiento se aplica tanto al análisis de las reglamentaciones discriminatorias en el sector de servicios como al del comercio de mercancías. Supongamos que la economía base es pequeña y que hay dos países extranjeros (el interlocutor 1 y el interlocutor 2, indicados, respectivamente, por los subíndices B y C) que pueden exportar servicios. Como en la sección anterior, supongamos que el interlocutor 1 es el más eficiente de los dos productores. Supongamos asimismo que el precio autárquico del servicio es P* y que, antes del reconocimiento de las normas de calidad, las empresas extranjeras deben cumplir la norma universal en el país base. Por lo tanto, el costo variable para las empresas extranjeras en el mercado nacional es inicialmente C_i(V_i + U) + C_{base}(V_{base} + U). Cuando ese costo es superior a P* (para los interlocutores 1 y 2), no hay actividad comercial. Pero si el país base reconoce que el componente universal de la calidad que ofrece el interlocutor 2 es equivalente al componente nacional, el costo variable para ese interlocutor disminuye, y será ahora C_c(V_c) + C_{base}(V_{base} + U). Si el costo es menor que P*, habrá comercio de servicios entre el interlocutor 2 y el país base (véase el gráfico C.4). En ese caso, el reconocimiento discriminatorio (liberalización) necesariamente genera actividad comercial.

Supongamos ahora que, al principio, las restricciones al comercio se aplican a ambos países extranjeros –C_B(V_B + U) + C_{base}(V_{base} + U) < P* < C_c(V_c + U) + C_{base}(V_{base} + U) – sólo el interlocutor 1 vende sus servicios en el país base (véase el gráfico C.4). Si éste reconoce que la calidad que ofrece el interlocutor 2 (norma universal U) es equivalente a la calidad según la norma nacional, es posible que el único país exportador sea el interlocutor 2 y que las importaciones aumenten. Esto ocurre cuando C_c(V_c) + C_{base}(V_{base} + U) < C_B(V_B + U) + C_{base}(V_{base} + U) < P*.

El efecto de la liberalización discriminatoria en el bienestar del país base puede apreciarse en el gráfico C.4 del recuadro: el aumento de las ventajas para el consumidor (a + b + c + d) se compensan en parte con la pérdida de las ventajas para el productor (a). A este respecto, es importante comprender el significado del área c + e. En el caso del comercio convencional de mercancías, esa área representa la pérdida de bienestar en el país base, ya que denota la disminución de los ingresos arancelarios del Estado. No obstante, en este contexto, el área c + e representa el costo adicional que debe absorber el interlocutor 1 cuando abastece a la economía base (C_BU multiplicado por el valor de las importaciones antes del reconocimiento de las normas de calidad). Si ese costo no tuviera ningún efecto en el país base (por ejemplo, en la forma de una renta resultante del régimen de reglamentación), el área c + e no se tiene en cuenta en el cálculo del bienestar total del país base. En cambio, si una proporción (p) del costo que debe absorber el interlocutor 1 fuera una renta de esa índole, el efecto neto de la liberalización de los servicios en el bienestar en la economía base sería b + c + d - p(c + e).



bien puede asumir diversas formas, puede clasificarse en tres categorías: i) medidas que aumentan los costos variables ("obstáculos con efecto de fricción"); ii) medidas que aumentan los costos fijos, y iii) restricciones cuantitativas al número de proveedores extranjeros de servicios. Si bien las medidas reglamentarias suelen ser no discriminatorias, hay casos en que esto no es así y los países aplican disposiciones que de hecho liberalizan el comercio en forma preferencial.

En el recuadro C.3 se describen los efectos de los ACP en los servicios. Ese análisis está basado en los trabajos de Mattoo y Fink (2002). Al centrarse en la primera categoría de medidas de protección, los autores estudian los efectos en el comercio y el bienestar de la liberalización discriminatoria del comercio de servicios.

(c) Interlocutores naturales y efectos de acumulación y ubicación de los ACP

Los efectos de los ACP que se estudian en las obras de economía son mucho más numerosos que los examinados en la presente sección. A continuación se describen someramente tres campos de investigación en los que se han analizado más a fondo las repercusiones de los acuerdos preferenciales en el bienestar.

Es posible que los efectos de un acuerdo preferencial en el comercio dependan de las características económicas de los miembros de dicho acuerdo. Concretamente, si es mayor la probabilidad de que se firmen acuerdos comerciales entre países que comercian activamente entre sí, cabe esperar en general que los ACP generen comercio. Esta idea suele denominarse hipótesis de los "interlocutores comerciales naturales".

Krugman (1991) muestra que los costos de los acuerdos comerciales preferenciales concertados entre interlocutores comerciales "naturales" probablemente será más bajo que el de los acuerdos entre países cuyo comercio mutuo no es significativo. El autor construye un modelo de un mundo en el que los países están situados en distintos continentes y en el que las variaciones de los costos del transporte intercontinental determinan si la formación de bloques

comerciales regionales aumenta el bienestar mundial. Si esos costos son lo suficientemente altos como para que, en ausencia de ACP, la mayor parte del comercio ocurra a nivel regional, la formación de bloques comerciales "naturales" en una misma región aumenta el bienestar, ya que los beneficios resultantes de la creación de comercio probablemente compensan con creces el efecto de desviación del comercio.²⁵ En la subsección siguiente, en la que se presentan datos empíricos, se examina la validez de la hipótesis de los "interlocutores comerciales naturales".

Los efectos de los ACP no se limitan necesariamente a los efectos convencionales en el comercio (es decir, la asignación de recursos en las economías participantes). Concretamente, los acuerdos preferenciales pueden influir en el bienestar de los países miembros mediante el efecto de acumulación (es decir, las economías de escala) y el efecto de la ubicación (Baldwin y Venables, 1995).

El debate sobre la creación y la desviación del comercio está centrado en los efectos estáticos de los ACP. Sin embargo, es razonable suponer que los acuerdos preferenciales tienen implicaciones dinámicas (es decir, que cambian con el tiempo). El efecto de acumulación describe la forma en que un ACP repercute en el crecimiento. Lo hace a través de las variaciones del rendimiento de las inversiones en los países miembros, determinadas por la transformación del capital físico y humano (conocimientos técnicos y de gestión) o por la evolución de la tecnología a la que pueden acceder las empresas. En cierto modo, se podría decir que la redistribución de las corrientes de capital tras la conclusión de un ACP consiste en la creación y la desviación de inversiones. Cuando el capital puede circular a nivel internacional, las entradas de capital pueden aumentar en los miembros del ACP a expensas de los no miembros. Además, los efectos del comercio en el crecimiento a largo plazo se estudian en un gran variedad de obras sobre la materia (Organización Mundial del Comercio (OMC), 2008). En general, en este campo de investigación los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales no se contraponen a las medidas no discriminatorias de apertura del comercio. No obstante, algunos de los mecanismos mediante los cuales el comercio influye en el crecimiento (difusión internacional de los conocimientos, aumento de la

competencia, etc.) se aplican tanto a los ACP como a la liberalización multilateral del comercio.²⁶

El efecto de la ubicación describe cómo la integración de un país en un ACP puede alterar la distribución de la actividad económica en el marco de ese ACP y crear así desigualdad entre los países miembros. Cuando se reducen los obstáculos al comercio, las empresas pueden tomar otras decisiones sobre la localización de sus actividades. Esas decisiones dependen del equilibrio entre los costos de producción y los costos comerciales que son necesarios para abastecer a distintos mercados. Por un lado, los lugares donde la actividad económica está más concentrada pueden ser eficientes, dado que las economías externas de escala aumentan la productividad de las empresas. Por otro, la proximidad a los consumidores reduce los costos comerciales, sobre todo cuando se han adoptado medidas de política que restringen el comercio. Baldwin y Venables (1995) constatan que cuando los costos comerciales disminuyen, pierde importancia la proximidad del acceso a los consumidores. Por lo tanto, durante un proceso de liberalización del comercio, las empresas se verían atraídas hacia las zonas "centrales" de la región abarcada por el ACP. Este efecto de aglomeración puede exacerbar las desigualdades regionales entre los miembros de un acuerdo.

(d) Efectos de los ACP: datos empíricos

En varios estudios se examinan las repercusiones de los ACP y se ponen a prueba las teorías convencionales sobre la creación y la desviación del comercio. Si bien esos estudios no son concluyentes, parecen indicar que la desviación del comercio puede tener cierta importancia en algunos acuerdos y en algunos sectores, pero aparentemente no es un efecto fundamental de los acuerdos preferenciales (Freund y Ornelas, 2010).²⁷

En un primer conjunto de estudios empíricos se analizan determinados acuerdos y, empleando distintos métodos, se llega a conclusiones muy diversas en lo que respecta a los efectos netos de los ACP en el bienestar. Por ejemplo, una primera serie de estudios se refiere al Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA). Los datos obtenidos por Clausing (2001) confirman que el acuerdo hizo que aumentaran las importaciones de los Estados Unidos procedentes del Canadá, pero no desvió hacia este país las importaciones estadounidenses de otros interlocutores comerciales. De igual modo, un estudio del CUSFTA hecho por Trefler (2004) confirma que el efecto de creación de comercio compensa el de desviación del comercio. En cambio, en un estudio del TLCAN se llega a la conclusión de que el efecto general del acuerdo es la desviación del comercio (Romalis, 2007).²⁸ Romalis utiliza los cambios registrados en el comercio con la UE en ese período para describir la situación contraria (es decir, lo que habría ocurrido si no se hubiera concertado ese acuerdo), pero constata que los efectos del TLCAN en materia de bienestar son limitados.

Chang y Winters (2002) evalúan el efecto del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el bienestar desde otro punto de vista: analizan el efecto de la unión aduanera (entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay) en los precios de las exportaciones al Brasil y comprueban que los precios de exportación de la Argentina aumentaron y los de los países excluidos disminuyeron. Ello parece indicar que el

acuerdo desvía el comercio y ha perjudicado a los países no miembros. Por último, Egger (2004) constata que la participación en un bloque comercial regional no tiene ninguna repercusión significativa a corto plazo en el volumen del comercio, pero sí un efecto considerable de creación de comercio a largo plazo. Hipotéticamente, si se eliminara el Espacio Económico Europeo (EEE), el comercio en esa zona se reduciría un 4 por ciento. Según una estimación similar en el caso del TLCAN, la reducción del volumen del comercio sería de un 15 por ciento.

En otro conjunto de estudios empíricos se emplean modelos de gravedad para inferir los efectos de un acuerdo en el comercio. La cuestión fundamental es calcular si los países miembros de un ACP comercian más activamente de lo que cabría prever según los factores determinantes típicos del comercio bilateral (por ejemplo, el ingreso, la proximidad geográfica, etc.). Magee (2008) utiliza una serie de datos sobre 133 países correspondientes al período 1980-1998 e incluye varios efectos fijos para representar la situación contraria: qué habría ocurrido con el comercio si no se hubieran concertado acuerdos comerciales preferenciales. Ese investigador constata que, en promedio, el efecto de los ACP en las corrientes comerciales es limitado (sólo un 3 por ciento) y el efecto de creación de comercio sobrepasa el de desviación. En cambio, en un estudio anterior basado en un modelo de gravedad que abarcaba 130 países y el período 1962-1996 se comprobaba que los ACP habían generado un aumento considerable del comercio entre sus miembros, en muchos casos a expensas del resto del mundo, lo cual parecía indicar que habían tenido un efecto de desviación (Carrere, 2006).

Finalmente, Lee y Shin (2006) en un estudio sobre Asia Oriental, constatan que los ACP concertados en la región probablemente estimulan el comercio entre sus miembros sin desviarlo de los no miembros. Baier y Bergstrand (2007) calculan el efecto de los ACP en las corrientes comerciales teniendo en cuenta el problema de la "endogeneidad"²⁹, es decir, la posibilidad de que los países se hagan miembros de un ACP por razones inobservables que pueden estar correlacionadas con el volumen del comercio. Esos investigadores llegan a la conclusión de que, cuando se tiene en cuenta la endogeneidad de un ACP, el efecto positivo del acuerdo en las corrientes comerciales bilaterales pasa a ser estadísticamente más robusto y cinco veces mayor que en las estimaciones que no tienen en cuenta ese problema.³⁰ Por consiguiente, parecería que en general los países optan por hacerse miembros de ACP que aumenten su bienestar cuando pueden derivar beneficios de la liberalización del comercio bilateral.

Acharya y otros (2011) analizan los efectos de creación de comercio dentro y fuera del marco de los ACP en el caso de varios de esos acuerdos. Sus datos revelan claramente ese efecto y muestran que los ACP aumentan el valor del comercio entre los países miembros (en 17 de los 22 casos examinados). En cambio, no encuentran ninguna prueba del efecto de desviación del comercio. A diferencia de otros estudios realizados en este ámbito, Acharya y otros (2011) también consideran el posible efecto de creación de comercio fuera del marco de los ACP. En la mayoría de los casos analizados, los ACP aumentan las exportaciones de los países miembros a los no miembros. En particular, estos investigadores constatan que esos efectos son positivos y muy marcados en los casos del MERCOSUR y la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, en los que las exportaciones a

países no miembros de los ACP han aumentado un 109 por ciento y un 136 por ciento, respectivamente. El efecto de desviación del comercio fuera del marco de los ACP se ha observado en varios casos, como el de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central, el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) y el Acuerdo de Libre Comercio en virtud del cual se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia.

Un tercer enfoque adoptado en los estudios empíricos sobre el tema consiste en demostrar la hipótesis del "interlocutor comercial natural" (Krugman, 1991). Frankel y otros (1995), que también utilizan un modelo de gravedad y se centran en la región de las Américas, tratan de detectar el efecto de desviación del comercio e investigan si el volumen del comercio regional ha sido mayor de lo que podría atribuirse a factores naturales determinantes de la actividad comercial, como la proximidad y el tamaño del mercado. Constatan que la existencia de múltiples ACP que liberalizan parcialmente el comercio entre países vecinos de un mismo continente aumentaría el bienestar y que esa situación sería preferible a la existencia de una única zona continental de libre comercio. Por consiguiente, en opinión de estos investigadores, la formación de bloques comerciales entre "interlocutores comerciales naturales", como el TLCAN y el MERCOSUR, es preferible a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, que resultó ser un fracaso. Bhagwati y Panagariya (1996), que sostienen lo contrario, aducen que los criterios del volumen del comercio y el costo del transporte, utilizados por Frankel y otros, no bastan para asegurar que un ACP aumente el bienestar.

Krishna (2003) aborda las cuestiones planteadas por Bhagwati y Panagariya y emplea datos detallados sobre el comercio de los Estados Unidos para estimar los efectos en el bienestar de ACP bilaterales hipotéticos. Comprueba que no hay una correlación significativa entre la proximidad geográfica o el volumen del comercio, por un lado, y los aumentos del bienestar, por otro, y concluye que estos no son buenos indicadores de la formación de ACP, como parecerían indicar los estudios que respaldan la hipótesis del "interlocutor comercial natural". Baier y Bergstrand (2004) investigan qué pares de países derivarían los mayores beneficios de la concertación de un ACP y cuál sería la probabilidad de que esos pares de países firmaran un acuerdo preferencial. Con ese fin, construyen un modelo de equilibrio general utilizando una muestra de 53 países y datos correspondientes a 1996. Utilizando distintas variables que predicen el 85 por ciento de los ACP bilaterales de su muestra³¹, obtienen resultados que respaldan la hipótesis del interlocutor comercial natural.³²

(e) La economía política de los ACP y los aranceles exteriores

En la sección C.1 se afirma que las opiniones de los grupos de intereses especiales pueden influir en gran medida en los gobiernos y que los funcionarios responsables de la formulación de políticas pueden firmar un ACP para satisfacer los intereses de grupos poderosos de presión. En ese contexto político, es posible que se firmen ACP ineficientes (¿o que se rechacen los ACP eficientes)? Más concretamente, ¿en qué condiciones suscribiría un gobierno un ACP que tuviera el efecto de distorsionar el comercio? En dos estudios influyentes en los que se abordan estas

cuestiones se llega a una conclusión similar: es más probable que sean políticamente viables los ACP que tengan el efecto de desviar el comercio.³³

Los trabajos de Grossman y Helpman (1995) proporcionan la estructura básica de los estudios publicados sobre la llamada "nueva economía política". La idea fundamental, incorporada en todos los modelos que se examinan en esta sección, es que la interacción de los gobiernos en el plano internacional es un juego que abarca dos fases (Putnam, 1988). En la primera, las preferencias de un gobierno en la esfera normativa están determinadas por consideraciones relativas al bienestar nacional y por los grupos organizados políticamente que representan a las distintas ramas de producción. En la segunda los gobiernos negocian un ACP dentro de los límites impuestos por el entorno político interno. El resultado de este juego es un acuerdo preferencial políticamente viable.

Lógicamente, un ACP requiere el asentimiento de los dos gobiernos participantes. Por lo tanto, ¿cuáles son las condiciones internas en que es más probable que haya esa convergencia de intereses? Como los grupos de presión tienden a representar los intereses de los productores, es preciso comprender cómo los afecta un acuerdo preferencial. Consideremos en primer lugar un ACP que tiene el efecto de desviar el comercio (es decir, el acuerdo entre el país base y el interlocutor 2 que se describe en el gráfico C.3 del recuadro). En este caso, el precio en el mercado del país base baja apenas y los exportadores del interlocutor 2 se benefician, dados los elevados precios internos prevalecientes en el mercado de este último. Por consiguiente, los productores nacionales que compiten con las importaciones se verían ligeramente perjudicados y no opondrían mucha resistencia a un acuerdo, en tanto que los exportadores del país interlocutor derivarían grandes beneficios y lo apoyarían firmemente. Consideremos seguidamente el caso de un ACP cuyo efecto es la creación de comercio (por ejemplo, el acuerdo entre el país base y el interlocutor 1, descrito en el gráfico C.2 del recuadro). El precio interno baja considerablemente como resultado del acuerdo, el sector del país base que compite con las importaciones experimenta grandes pérdidas y los exportadores extranjeros se benefician muy poco. En esa situación hipotética, habría una gran oposición política interna al ACP y escaso apoyo del exterior.³⁴

Los trabajos de Grossman y Helpman (1995) están basados en la suposición de que los mercados son perfectamente competitivos (es decir, ningún proveedor tiene una cuota de mercado suficientemente importante para influir en los precios). Por consiguiente, habría que determinar si los resultados serían diferentes si la competencia en los mercados fuera imperfecta. Krishna (1998) demuestra que en un contexto oligopolístico en el que un pequeño número de productores domina el mercado, sigue siendo cierto que los ACP cuyo efecto es la desviación del comercio son políticamente viables, en tanto que los ACP que crean comercio no lo son. Intuitivamente, la desviación del comercio aumenta los ingresos oligopolísticos (rentas) de los productores en las economías de los interlocutores comerciales y, por lo tanto, estimula el apoyo político en favor del acuerdo. Concretamente, Krishna (1998) propone la teoría de que un requisito político de los ACP es el aumento de las ganancias agregadas en las economías de los interlocutores comerciales. Si el comercio con terceros países disminuye, es más probable que las empresas de los

países miembros del acuerdo aumenten su cuota de mercado en los países interlocutores (a expensas de los competidores de esos terceros países) e incrementen sus ganancias.³⁵

En síntesis, en esos primeros estudios se llega a la conclusión de que las condiciones necesarias para que un ACP sea políticamente viable pueden ser las contrarias a las que garantizan que el ACP sea socialmente conveniente. Sin embargo, en esos estudios no se tiene en cuenta que la conclusión de un acuerdo preferencial puede repercutir en los aranceles exteriores (es decir, los que los miembros del ACP imponen a los no miembros). Por ejemplo, Richardson (1993) fue el primero en señalar que los países pueden tener motivos para reducir sus aranceles exteriores cuando pasan a ser miembros de un ACP. Es importante observar que, si se descarta esta suposición, pueden cambiar de manera radical las implicaciones de estos modelos. Intuitivamente, en el caso que ilustra el gráfico C.2 del recuadro, es perfectamente posible que el ACP siga teniendo el efecto de estimular el comercio si el país base reduce su arancel exterior respecto del interlocutor 1 después de firmar un ACP con el interlocutor 2, que es menos eficiente.³⁶

Ornelas (2005a; 2005b) vuelve a examinar la teoría de Grossman-Helpman y Krishna, que se refiere a una situación en que el arancel exterior puede modificarse después de la entrada en vigor el ACP. Concretamente, en esos estudios se permite que los aranceles respecto de terceros países se fijen de manera "endógena", es decir, de modo que los grupos de intereses especiales puedan influir en las medidas de política antes y después de la firma del acuerdo. Ornelas muestra que, prescindiendo de la estructura de los mercados (es decir, sean o no sean perfectamente competitivos esos mercados), es improbable que los acuerdos preferenciales que reducen el bienestar sean políticamente viables. No obstante, Ornelas muestra asimismo que sigue siendo posible que la presión de los grupos de intereses especiales persuadan a los gobiernos de que no firmen algunos acuerdos preferenciales que mejorarían el bienestar social.

El punto de partida para describir correctamente estas constataciones es un examen de los determinantes políticos de los aranceles exteriores. Cuando se firma un acuerdo preferencial, la demanda de protección externa disminuye. Una vez concertado el ACP, el sector nacional que compite con las importaciones cede parte de su cuota de mercado a los productores de los interlocutores. En este nuevo entorno, los aumentos de los precios internos que pudieran atribuirse a un incremento del arancel exterior benefician a los productores nacionales menos de lo que los habría favorecido si no se hubiera concertado el acuerdo. Ello se debe a que la protección externa que brinda el arancel "se escapa" hacia los países miembros del ACP y sólo beneficia parcialmente a los productores nacionales.³⁷ Dicho de otro modo, para los sectores que compiten con las importaciones, el incentivo para exigir protección es mayor en ausencia de un ACP, ya que la participación de esos sectores en el mercado interno es mayor. Ello se aplica tanto a los productores perfectamente competitivos como a las empresas oligopolísticas. Además, el costo de ejercer presión no cambia con la concertación de un ACP, ya que sigue reflejando el costo del arancel exterior para la sociedad en general.

El razonamiento expuesto tiene las implicaciones siguientes. En primer lugar, los ACP amortiguan el impacto de las

fuerzas económico-políticas en los aranceles exteriores. Se prevé que a medida que la demanda de protección externa disminuya en el marco del ACP y su costo no varíe, el arancel exterior disminuirá. En segundo lugar, si los acuerdos preferenciales destruyen las rentas proteccionistas, el apoyo político de los sectores organizados no puede ser un argumento sólido en favor de los ACP. Por consiguiente, los acuerdos políticamente viables deben ser por fuerza los que mejoran el bienestar social en general.

En cierta medida, estos estudios recientes sobre la nueva economía política de los acuerdos preferenciales deberían considerarse como estudios complementarios. Grossman y Helpman (1995) y Krishna (1998) se concentran en la decisión de firmar o no firmar un ACP, pero no examinan el efecto de un ACP en los aranceles exteriores, que es precisamente el tema del estudio de Ornelas (2005a; 2005b). Si los grupos de intereses especiales pudieran ejercer presión para influir tanto en la elección del régimen comercial como en la determinación de aranceles, las constataciones de Ornelas suscitarían reservas. En esa situación hipotética, los acuerdos preferenciales que tienen el efecto de desviar el comercio pueden ser políticamente viables. Sin embargo, ese resultado negativo no es tan probable como cabría pensar, ya que la destrucción de la renta política causada por un ACP diluiría los incentivos del gobierno para apoyar acuerdos que redujeran el bienestar (Freund y Ornelas, 2010).

En las obras publicadas sobre la nueva economía política también se ha planteado una cuestión conexas pero diferente. En varios casos, los ACP son mucho más que simples acuerdos arancelarios e incluyen cuestiones "no comerciales", como normas laborales o ambientales, disposiciones sobre los derechos de propiedad intelectual y varios otros asuntos. Como se explica en la subsección siguiente en más detalle, hay varias razones que justifican esta evolución. La cuestión que abordamos aquí no es la justificación económica de esos acuerdos; se trata más bien de determinar si los aranceles exteriores disminuirían cuando los acuerdos preferenciales no se limitaran al recorte de aranceles.

Limão (2007) construye un modelo económico que permite analizar la importancia de las cuestiones no comerciales en los ACP y su efecto en los incentivos para reducir los aranceles exteriores. Concretamente, este investigador aduce que, cuando los acuerdos preferenciales incluyen no sólo la reducción de los aranceles exteriores sino también cuestiones no comerciales, los gobiernos pueden ser más renuentes a reducir los aranceles. Ello se debe a que un ACP puede ser útil para un país precisamente porque los recortes arancelarios promueven la cooperación respecto de otras cuestiones no comerciales. No obstante, en ese caso, los gobiernos podrían tener poco interés en rebajar los aranceles sobre las importaciones de terceros países porque así reduciría el margen de preferencia de sus interlocutores y por lo tanto se debilitaría el acuerdo.³⁸

En último término, el efecto de los ACP en los aranceles exteriores es una cuestión empírica. Sin embargo, obras sobre el tema contienen constataciones aparentemente discordantes. En un primer conjunto de estudios, Estevadeordal y otros (2008) y Calvo-Pardo y otros (2009) comprueban que en América Latina y los países de la ASEAN, los acuerdos preferenciales han tenido el efecto de

reducir los aranceles exteriores. En particular, constatan que éstos disminuyen más rápidamente en los sectores en que se han concedido preferencias y que, contrariamente a la opinión general, hay pocos datos que demuestren que las preferencias dan lugar a aumentos arancelarios. En otra serie de estudios, realizados por Limão (2007) y Karacaovali (2008), un análisis de los ACP firmados por los Estados Unidos y la Unión Europea revela la tendencia opuesta.

Es posible que estas constataciones empíricas contradictorias, que parecerían indicar que es necesario analizar el tema más a fondo, resulten menos controvertidas si se examinan con más detenimiento. En concreto, parte de las discrepancias puede atribuirse a las diferencias en la muestra de países analizados. Posiblemente sea más probable que los ACP concertados entre países desarrollados y en desarrollo, como los firmados entre la Unión Europea y los Estados Unidos con países en desarrollo, incluyan disposiciones que van más allá de la mera reducción de aranceles que los ACP entre dos países en desarrollo. Como suele ocurrir (véase la sección B), no es sorprendente comprobar, a la luz de la teoría, que los ACP concertados entre países desarrollados y en desarrollo tienden a aumentar los aranceles exteriores, en tanto que los acuerdos entre dos países en desarrollo probablemente los reduzcan.

(f) Normas de origen y desviación del comercio

(i) *Normas de origen: una causa de la desviación del comercio*

En los ACP que no son uniones aduaneras, los miembros mantienen sus propios aranceles exteriores. En consecuencia, cuando no hay normas, ciertos productos podrían importarse a un país miembro de un ACP con el derecho de importación más bajo posible y reexportarse a otros países miembros de ese ACP. Por lo tanto, es necesario que haya normas que confirmen el verdadero "origen" de los productos para evitar esa desviación, es decir, la "desviación del comercio". Supongamos, por ejemplo, que el arancel preferencial aplicable a las exportaciones del país A al país B es nulo. Por consiguiente, cuando el país A exporta un producto al país B, éste debe asegurarse de que dicho producto sea realmente originario del país A y no haya sido reenviado a través del país A por un tercer país que no goza del mismo nivel de preferencias en el país B. Los datos empíricos disponibles respaldan esta hipótesis sobre la medida en que las normas de origen³⁹ contribuyen a evitar la desviación del comercio. Por ejemplo, Estevadeordal (2000) constata que cuanto mayor es el margen absoluto entre los aranceles mexicanos y estadounidenses respecto de terceros países, mayor es el carácter restrictivo de las normas de origen del TLCAN. En la práctica, sin embargo, las normas de origen pueden utilizarse para proteger ciertas ramas de producción favorecidas, lo cual conduce a la desviación o la supresión del comercio (Krishna y Krueger, 1995).

Consideremos una situación hipotética en la que los países B y C mantienen una red para compartir la producción a través de la cual el país B exporta un artículo final al país A utilizando bienes intermedios del país C. Supongamos además que el país A es un productor de bienes intermedios más caros (que los del país C) que se utilizan en la producción

de ese artículo final que el país B exporta al país A. Inicialmente, el país A firma un ACP con el país B y otro ACP con el país C. En consecuencia, un artículo producido en el país B tendría un acceso preferencial al país A, al igual que los artículos originarios del país C. Con arreglo al ACP negociado, el país A podría imponer al país B normas de origen estrictas, según las cuales el artículo final que el país B exportara al país A no podría considerarse originario del país B, tal vez debido a que la proporción de bienes intermedios del país C es demasiado elevada. Por lo tanto, la empresa del país B puede seguir importando el bien intermedio del país C y no obtener un acceso preferencial al país A, o adquirirlo del país A y dejar de comprarlo al país C, a fin de cumplir las normas de origen y obtener un acceso preferencial al país A para sus exportaciones.

Dicho de otro modo, debido a la existencia de normas de origen restrictivas puede que sea rentable para las empresas del país B hacer una "sustitución de las fuentes de suministro", utilizando un bien intermedio más caro del país A o de una empresa nacional. Ello significa que la existencia de normas restrictivas aplicables a los productos finales desvía o inhibe el comercio de bienes intermedios. La sustitución de las fuentes de suministro refuerza el vínculo comercial entre los países A y B (el centro y la periferia), a expensas del comercio entre los países B y C (puntos de la periferia), o sea que el país A se beneficia aplicando normas de origen para proteger las exportaciones de ciertas ramas de producción (Gasiorek y otros, 2009). Además, las normas de origen, al influir en la selección de las fuentes de bienes intermedios, probablemente aumentan los costos de las empresas y por lo tanto tienen un efecto negativo en el comercio de artículos finales. Este aumento de los costos refuerza el efecto "maraña" de los ACP, que se analiza en la sección B. Por consiguiente, la sustitución de las fuentes de suministro, o la no utilización de las preferencias como resultado de las normas de origen, reduce el efecto de liberalización del comercio de los ACP. Estevadeordal y Suominen (2008) analizan los datos sobre las importaciones de una muestra de más de 150 países correspondientes al período 1981-2001 y constatan que la existencia de normas de origen restrictivas para determinados productos estimula el comercio de bienes intermedios en el marco de los ACP (y de ese modo desvía el comercio) y menoscaba el comercio global entre los países miembros.

En un estudio de 345 empresas de cuatro países latinoamericanos realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2007-2008, menos del 10 por ciento de esas empresas indicaron que habían modificado su cadena de abastecimiento para adaptarse a las normas de origen (Harris y Suominen, 2009). Apparently, la mayoría de las empresas siguen importando insumos de las mismas fuentes que antes, aunque ello signifique renunciar al acceso preferencial al mercado del interlocutor que es miembro del mismo ACP. No obstante, un 75 por ciento de las empresas multinacionales de la muestra (del 50 por ciento en Panamá a casi el 90 por ciento en Colombia) señalaron que las normas de origen eran un factor importante para decidir dónde hacer inversiones en instalaciones de producción. Sin embargo, si se tienen en cuenta las respuestas a la pregunta de si se habían hecho explícitamente inversiones en una filial para cumplir determinadas normas de origen en uno o varios países miembros de un mismo ACP, esa cifra se reduce a menos del 30 por ciento⁴⁰ (Harris y Suominen, 2009). Estos datos parecen indicar que las normas de origen afectan de manera significativa las decisiones sobre inversiones de las

empresas multinacionales, que dependen en gran medida del comercio de bienes intermedios a través de las redes de producción. En particular, las empresas pueden sustituir sus fuentes más eficientes de bienes intermedios ubicadas en un país no miembro por proveedores menos eficientes de un país miembro (en el que establecen instalaciones de producción), lo cual tiene el efecto de desviar el comercio.

(ii) *Reducción de la desviación del comercio: avance hacia una solución*

La situación hipotética arriba descrita muestra que, al igual que el bien intermedio originario del país C, el artículo final originario del país B tiene un acceso preferencial al país A. Sin embargo, ese artículo final del país B fabricado con bienes intermedios del país C –que sí cumple las normas que confieren origen al artículo exportado del país B al país C– no tendría derecho a un acceso preferencial. Por consiguiente, es probable que un sistema de acuerdos bilaterales que contengan normas de origen restrictivas estimule el comercio entre el centro y la periferia (entre el país base y sus interlocutores comerciales) a expensas del comercio entre distintos puntos de la periferia (entre los distintos interlocutores comerciales).

Gasiorek y otros (2009) han aducido que esta discriminación, que protege las exportaciones de ciertas ramas de producción del país A y que por consiguiente da lugar a la desviación del comercio, puede resolverse si el país B firma un ACP con el país C y en adelante puede agregar sus

propios insumos intermedios (valor añadido) a los insumos intermedios del país C para determinar el origen de las exportaciones del artículo final que se vende al país A. Este es el principio de “acumulación diagonal” de las normas de origen. De conformidad con ese principio, todos los países participantes convienen bilateralmente que en todos los ACP que concluyan entre sí podrá considerarse que los materiales originarios de un país son materiales originarios de todos los demás países. Esto facilita la importación de bienes intermedios y de todos modos permite satisfacer las condiciones de las normas de origen.

La acumulación diagonal se aplica al comercio entre tres o más interlocutores comerciales normalmente vinculados entre sí por ACP con normas de origen idénticas. Se basa en el concepto de “acumulación bilateral” (es decir, los materiales originarios de un país pueden considerarse originarios del otro interlocutor comercial), que es característico de todos los ACP. Además, también se aplica al comercio entre tres o más países el concepto de “acumulación total”, que es más flexible que el de “acumulación diagonal”. Ello se debe a que permite que el proceso de elaboración intermedia se divida de cualquier modo entre todas las partes en el ACP, siempre que, una vez sumadas todas las etapas, la elaboración acumulativa sea suficiente para cumplir las normas de origen. Supongamos, por ejemplo, en el contexto de la situación hipotética previamente descrita, que el bien intermedio del país C no cumple las condiciones para ser considerado originario de ese país. Según el concepto de acumulación total, el productor del país B puede agregar la proporción del valor añadido del país C a su propio valor añadido para determinar el origen.

Recuadro C.4: Enseñanzas derivadas de la experiencia de la UE con respecto a la liberalización de las normas de origen (NdO)

En el caso de la UE, la cuestión de la multiplicidad de normas de origen empezó a adquirir importancia en el decenio de 1990, a medida que se concertaron acuerdos con varios países de Europa Central y Oriental y del sur del Mediterráneo. Se hizo evidente que la “maraña” de acuerdos de la UE limitaba la capacidad de las empresas de obtener bienes intermedios de las fuentes más baratas (es decir, causaba la desviación del comercio (Gasiorek y otros, 2009)).

Para resolver este problema, en 1997 se empezó a aplicar un Sistema Paneuropeo (PANEURO) de Acumulación (PECS) por el que se establecían protocolos idénticos sobre las normas de origen para determinados productos. Esos protocolos que se aplicarían a todo el régimen y a todos los ACP de la UE concertados hasta entonces y a los que se concertaran en el futuro. Se incluían los acuerdos con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), firmados en 1972 y 1973, así como los concertados en el decenio de 1990 y años subsiguientes, es decir, los ACP con varios países de Europa Oriental, los Acuerdos Euromediterráneos y los Acuerdos de Estabilización y Asociación con Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia y los ACP extrarregionales firmados con Sudáfrica, México y Chile (Estevadeordal y Suominen, 2004). Así se introdujo el concepto de “acumulación diagonal” como un principio básico de las normas paneuropeas, que permitió que los productores utilizaran componentes originarios de cualquiera de los países participantes sin perder la condición preferencial de sus artículos finales.

Los datos empíricos disponibles indican que la armonización de las normas de origen mediante la acumulación diagonal en el sistema PECS ha influido en las corrientes comerciales desde 1997. Por ejemplo, en un análisis de la industria textil, Augier y otros (2004) constatan que el comercio entre los países que no practican la acumulación diagonal podría reducirse entre un 50 y un 70 por ciento. De igual modo, utilizando datos sobre las corrientes comerciales entre 38 países en tres esferas –el comercio de todas las mercancías, el comercio de bienes intermedios y el comercio de manufacturas– Augier y otros (2005) muestran que el comercio entre los países que se incorporaron al sistema paneuropeo de acumulación diagonal entre 1995 y 1999 aumentó alrededor de un 43 por ciento en comparación con el comercio con otros países. Además, muestran que, como resultado de la introducción del sistema en 1997, el comercio entre los distintos puntos de la periferia aumentó entre un 7 y un 22 por ciento. No obstante, cabe señalar que la metodología de esos investigadores está basada en el empleo de variables ficticias en un modelo de gravedad para captar el efecto de acumulación. Por lo tanto, es posible que esas variables reflejen otros factores.

Al mismo tiempo, en un análisis de datos sobre las corrientes comerciales entre 38 países, Gasiorek y otros (2009) constatan que el volumen del comercio entre los países que empezaron a aplicar el principio de acumulación (después de la introducción del sistema PECS en 1997) aumentó entre éstos y terceros países en determinadas ramas de producción.⁴¹

Los casos de acumulación total son infrecuentes, pero el concepto de acumulación diagonal ha sido utilizado en algunos ACP. La UE constituye un buen ejemplo. En el recuadro C.4 se describe a grandes rasgos la experiencia de la UE en lo que respecta a la liberalización de las normas de origen.

3. Más allá del análisis clásico

Como se indica en las secciones B y D, en últimos 30 años los acuerdos comerciales han ido más allá de las medidas en frontera, como los aranceles, y han incorporado una serie de políticas y reglamentaciones nacionales, entre ellas derechos de propiedad intelectual, normas sobre productos, competencia y políticas de inversión. Estos adelantos no carecen de importancia; cuando se eliminan los aranceles, las diferentes políticas normativas entre las naciones adquieren más relevancia y causan problemas complejos de adaptación y coordinación. Además, la apertura del comercio –junto con nuevas formas de comercio posibilitadas por el desarrollo tecnológico– crea nuevas presiones para conciliar las prácticas nacionales divergentes y genera nuevas formas de efectos normativos transfronterizos (efectos secundarios). Esas nuevas circunstancias dan lugar a exigencias en materia de gobernanza y de estado de derecho que trascienden las fronteras nacionales.

En la subsección siguiente se examinan las nuevas formas de acuerdos comerciales que están surgiendo, usando el concepto de integración “profunda” (Lawrence, 1996), y se plantean dos preguntas principales. En primer lugar, ¿qué motivos hay detrás de esos acuerdos? En segundo lugar, ¿qué es lo que determina la estructura de los acuerdos más profundos? Es fundamental responder a estas preguntas para entender los costos y beneficios económicos de la integración más profunda.

(a) El concepto de integración profunda

Los acuerdos comerciales que versan principalmente sobre medidas en frontera se suelen calificar como acuerdos “superficiales”. En la vertiente interna, esos acuerdos otorgan un trato nacional no discriminatorio a las mercancías y las empresas extranjeras (es decir, el mismo trato que se otorga a las empresas nacionales), pero no llegan a intervenir en las políticas económicas nacionales más allá de esa prescripción. En cambio, los acuerdos comerciales que incluyen normas sobre políticas nacionales “dentro de las fronteras” se denominan acuerdos “profundos” (Lawrence, 1996). No existe una definición convenida del alcance de esos acuerdos profundos, y de hecho el concepto se emplea extensamente para referirse a todo arreglo que vaya más allá del mero otorgamiento de concesiones arancelarias preferenciales. No obstante, hay al menos dos dimensiones bien definidas –los márgenes “extensivos” e “intensivos”– en todo acuerdo de integración más profundo.

La primera dimensión se refiere al aumento del ámbito de un acuerdo más allá de la reducción de los aranceles (por ejemplo, la armonización de los reglamentos nacionales sobre servicios financieros). La mayoría de los análisis de la integración profunda se centran en esa dimensión. La segunda, o sea, el margen intensivo de la integración profunda, se refiere a la profundidad institucional del acuerdo, como el grado en que se delegan a un nivel supranacional de gobierno determinadas prerrogativas normativas (por ejemplo, la formación de una unión aduanera o monetaria). Esas dos dimensiones están a menudo vinculadas. Es decir, cabe la posibilidad de que la extensión de la cobertura de un acuerdo exija también la creación de instituciones comunes y nuevas formas más sofisticadas de compartir la soberanía con objeto de administrarlo. En el cuadro siguiente se presenta una visión esquemática (aunque no exhaustiva) de las diversas formas de integración.⁴²

Cuadro C.1: Integración superficial e integración profunda

Nivel de integración	Tipo de acuerdo comercial preferencial	Características	Ejemplo
INTEGRACIÓN SUPERFICIAL  INTEGRACIÓN PROFUNDA	Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	Los miembros liberalizan el comercio interior pero mantienen sus aranceles exteriores independientes	ALC Estados Unidos-Israel
	ALC+	ALC que además armoniza algunas normas que van más allá de las medidas en frontera (por ejemplo, las normas ambientales)	TLCAN
	Unión aduanera	Los miembros liberalizan el comercio dentro de la unión y adoptan aranceles exteriores comunes frente al resto del mundo	SACU
	Mercado común	Establecimiento de la libre circulación de todos los factores de producción en el interior del acuerdo comercial preferencial, incluidos la mano de obra y el capital	UE
	Unión monetaria	Establecimiento de una moneda común y una política monetaria y de tipos de cambio completamente integrada	Zona del euro
	Unión fiscal	Establecimiento de una política fiscal común	Estados Unidos

Note: The depth of integration of PTAs might overlap across types of agreements in certain circumstances.

Al igual que los acuerdos superficiales de integración, los acuerdos más profundos pueden celebrarse entre economías avanzadas (Norte-Norte), entre economías avanzadas y en desarrollo (Norte-Sur), o entre economías en desarrollo solamente (Sur-Sur). Igualmente, la composición de los miembros de acuerdos de integración profunda puede ser amplia o restringida, variando desde los acuerdos regionales entre varios países vecinos a los acuerdos bilaterales entre dos interlocutores lejanos.⁴³

(b) ¿Por qué está adquiriendo ímpetu la integración profunda?

La integración económica profunda y el comercio están íntimamente ligados. Pueden resultar necesarios acuerdos profundos para promover el comercio en determinados sectores o en las economías en un sentido más amplio. Por ejemplo, la armonización de determinados reglamentos puede ser un requisito previo para el comercio de servicios, o pueden resultar necesarias normas comunes sobre política de competencia para que se materialice la ventaja comparativa (véase la sección D.2 b)). A la inversa, la liberalización del comercio –y la evolución de la estructura del comercio (por ejemplo, el crecimiento de redes de producción)– puede hacer más apremiante la necesidad de una integración más profunda de las políticas. En síntesis, la integración superficial y la integración profunda pueden ser procesos complementarios, ya que la primera genera una demanda de gobernanza que la segunda puede satisfacer. Las publicaciones especializadas en economía subrayan esa relación.

Varios autores sostienen que los mercados necesitan instituciones distintas del mercado (políticas, jurídicas y sociales) para poder funcionar debidamente (Casella, 1996; Casella y Feinstein, 2002; Padoa-Schioppa, 2001; Rodrik, 2000). Esas instituciones son esencialmente bienes públicos que el propio mercado no puede suministrar. Otros autores señalan que la apertura comercial intensifica los efectos externos o contingentes de las políticas y hace que la adopción unilateral de políticas resulte ineficiente en comparación con la adopción de decisiones en un marco de cooperación (Broner y Ventura, 2006; Epifani y Ganica, 2006; Brou y Ruta, 2010; Antràs y Staiger, 2008).

En resumen, la relación entre la integración profunda y el comercio surte efecto en ambas direcciones –en el sentido de que una puede ser la causa o la consecuencia de la otra, y es también una relación dinámica– en el sentido de que es probable que se desarrolle con el tiempo. El resto de esta sección se ocupa de las redes internacionales de producción que son un ejemplo del carácter complementario entre el comercio y la gobernanza que se encuentra en el origen de la actual proliferación de acuerdos profundos.

(i) *Las redes internacionales de producción y la integración profunda*

El comercio en el siglo XXI, tal como lo ha definido Baldwin (2010), es un fenómeno mucho más complejo que el comercio anterior a principios del decenio de 1980.⁴⁴ Esa complejidad es consecuencia del mayor papel que desempeñan en la economía mundial las redes internacionales de producción, que se caracterizan por la desagregación de las etapas de producción a través de las

fronteras. Cada vez más, las empresas multinacionales no sólidistribuyen etapas de fabricación para reducir costos y explotar las ventajas comparativas; también desagregan y externalizan actividades de servicios, principalmente tareas de oficina, de manera que las redes mundiales de producción son incluso más sofisticadas y complejas.

Esas nuevas formas del comercio internacional exigen un replanteamiento y una nueva conceptualización del comercio preferencial. La mayoría de los modelos de acuerdos comerciales preferenciales dan por sentado que los países intercambian productos finales y que los productores buscan protección para esos bienes. Sin embargo, puede haber algunos sectores de la economía, cada vez más dependientes de los insumos intermedios importados, que deseen un nivel más bajo de protección para reducir sus costos de producción (Yi, 2003). Algunos datos sugieren que, cuando los países tienen un número considerable de empresas que participan en redes de producción, la presión a favor de la liberalización comercial unilateral es más intensa.⁴⁵

Por razones parecidas, es posible que los países que forman parte de cadenas de suministro en las que intervienen múltiples naciones estén más inclinados a suscribir ACP con sus interlocutores que a liberalizar unilateralmente el comercio. Como diversas etapas de la producción pueden tener lugar en una serie de países diferentes, el efecto de los obstáculos al comercio, como los aranceles y otros obstáculos no arancelarios, en el costo de una etapa concreta de producción es proporcional al número de veces que el producto cruza otras fronteras nacionales. Además, los países pueden firmar ACP con objeto de conseguir o afianzar relaciones comerciales, reforzando así su posición como proveedor principal de insumos intermedios.

Las conclusiones teóricas sobre los efectos en el bienestar de los ACP también varían con la presencia de redes de producción. De hecho, la distribución internacional de la producción puede mitigar los efectos de desviación del comercio de esos acuerdos.⁴⁶ La posibilidad de dividir la producción de productos finales en varias etapas o componentes modifica el cálculo de la creación de comercio y la desviación del comercio y, aunque el resultado sigue siendo poco claro, deja margen para que los ACP que reducen el bienestar, en los que se comercian únicamente productos finales, pasen a ser acuerdos que mejoran el bienestar, una vez que los miembros se dedican al comercio de piezas y componentes.⁴⁷

Las redes internacionales de producción no son un fenómeno nuevo, pero su importancia va en aumento en determinadas regiones del mundo (véase el recuadro C.5), y su estructura y composición han cambiado con el tiempo. Al principio, los países que practicaban la producción compartida eran principalmente países ricos.⁴⁸ No obstante, partir de mediados del decenio de 1980 empezaron a aumentar las redes de producción entre países desarrollados y países en desarrollo (véase la sección B.3).

¿Hay un vínculo entre la reciente proliferación de las redes de producción y la demanda de acuerdos más profundos? Los trabajos teóricos y empíricos sobre la IED y deslocalización ponen de relieve que, pese a los beneficios de explotar las diferencias de precio de los factores y los nuevos adelantos tecnológicos, la fragmentación internacional de la producción entraña otros costos, que van

Recuadro C.5: Factores determinantes de la regionalización de las redes de producción

Los elementos clásicos de la ventaja comparativa, como las variaciones de las condiciones de la oferta de mano de obra, los salarios o las dotaciones relativas de factores, ayudan a explicar no sólo la proliferación de redes de producción Norte-Sur, sino también su regionalización. Los estudios de Athukorala y Menon (2010) sobre Asia Oriental, por ejemplo, indican que aunque los salarios en China; Hong Kong, China; la República de Corea y el Taipei Chino se hayan aproximado rápidamente a los niveles de los países desarrollados en los últimos años, en países como Malasia, Filipinas, Tailandia y Viet Nam siguen siendo inferiores – o comparables – a los de México y los países en la periferia de Europa.

La distancia también desempeña un papel importante para explicar la regionalización de las redes de producción. Varios economistas han señalado que, pese a los adelantos tecnológicos, la distancia sigue teniendo importancia y algunos países siguen sufriendo a causa de la lejanía geográfica (Venables, 2001).⁴⁹ Además, hay pruebas de que la distancia geográfica sigue siendo un factor principal para determinar los costos de transporte internacionales, especialmente los del transporte marítimo, y los plazos de entrega (Evans y Harrigan, 2005). Podría decirse que esos tipos de costos revisten particular importancia para las redes de producción, en las que un producto puede cruzar fronteras varias veces en las diversas etapas de producción.

Los nuevos modelos geográficos de aglomeración económica a nivel internacional también resultan útiles para explicar la regionalización de la producción compartida. El acceso a bienes intermedios da lugar a la aglomeración de la producción, ya que las empresas se benefician de la cercanía a las empresas clientes y proveedoras.⁵⁰ A medida que un número cada vez mayor de empresas se trasladan a una región determinada, crean una demanda de proveedores de bienes y servicios intermedios, y refuerzan así el atractivo de esa región para otras empresas del mismo sector u otros sectores conexos. Además, como las redes de producción se forman alrededor de los centros de actividad económica, la distancia entre esos centros de producción y la periferia reviste importancia.⁵¹

Schatz y Venables (2000) señalan que los grandes inversores en el extranjero colocan gran parte de sus inversiones, que se destinan en medida considerable al comercio de bienes intermedios, en los países cercanos al suyo (los Estados Unidos invierten en México; la UE en Europa Central y Oriental; el Japón en Asia) y esa tendencia capta una proporción importante de las corrientes de IED de los países desarrollados a los países en desarrollo.⁵²

En el caso de Asia Oriental, Athukorala y Menon (2010) constatan que la región se ha beneficiado de la ventaja de haber sido la primera en acoger operaciones de montaje de empresas multinacionales. Las empresas establecidas han atraído a otros protagonistas principales del mercado y, a su vez, muchas han mejorado la tecnología empleada por las redes regionales de producción y han transferido mayores responsabilidades en cuanto a la producción a escala mundial a las filiales locales, reforzando así los efectos de aglomeración.

desde los costos de gestión y logísticos vinculados a la supervisión y coordinación de la producción internacional hasta la familiarización con las normas y reglamentos necesarios para operar en otro país. Esos costos pueden ser particularmente elevados para los países en desarrollo que forman parte de redes de producción Norte-Sur y que es posible que no cuenten con la compleja legislación empresarial y los reglamentos laborales y sobre productos utilizan los países ricos para consolidar su comercio de bienes intermedios (Baldwin, 2010).

En ese contexto, la expansión de las redes de producción y, en particular, la producción compartida Norte-Sur, debe vincularse a la proliferación de acuerdos profundos destinados a acortar las diferencias en la gobernanza entre unos países y otros. Los acuerdos que incluyen disposiciones relativas al marco institucional, la política de competencia, las normas sobre productos y el mercado laboral, el desarrollo de infraestructuras y otras esferas podrían aportar más seguridad a las actividades de producción compartida y reducir su vulnerabilidad a los trastornos o las restricciones (Yeats, 2001).

Puede observarse esa pauta en acuerdos como el TLCAN, que no sólo aumentan el acceso a los mercados mediante reducciones arancelarias, sino que incluyen disciplinas que reducen los riesgos – y aumentan la rentabilidad – de las inversiones en México. Asimismo, la reciente adhesión de las economías de Europa Oriental a la Unión Europea, así como algunos de los acuerdos euromediterráneos, podrían explicarse en parte como una respuesta a la demanda de

acuerdos de integración profunda vinculada a la expansión de la distribución internacional de la producción.

El carácter evolutivo de los acuerdos comerciales en Asia Oriental, donde tiene lugar una proporción considerable y creciente de la producción compartida a nivel internacional, también pone de manifiesto el vínculo entre las redes de producción y la integración profunda (véase un análisis más a fondo en la sección D.3). En esa región, el crecimiento de la producción compartida surgió en primer lugar a través de una integración económica *de facto*.⁵³ Sin embargo, los acuerdos Norte-Sur más recientes, como los de asociación económica del Japón con Malasia, Indonesia, Tailandia y Viet Nam, o la campaña de la ASEAN para lograr disciplinas más profundas, demuestran con claridad que la región está orientándose hacia una integración más profunda.

Lawrence (1996) fue el primero en recalcar las consecuencias sistémicas de las redes internacionales de producción y la integración profunda. Al aumentar la competencia internacional resultante de la reducción de los obstáculos al comercio, la posibilidad de operar en el extranjero – y de ubicar la producción compleja en las regiones más eficientes en términos de costos – adquiere cada vez más importancia para la competitividad de las empresas. Para que las redes transfronterizas de producción puedan funcionar sin tropiezos, es preciso armonizar algunas políticas nacionales entre las distintas jurisdicciones, lo que genera una demanda de formas profundas de integración.

Los trabajos especializados sobre el comercio no han logrado en general modelizar la acción recíproca entre las redes internacionales de producción y la integración profunda. Una excepción importante es la reciente obra de Antràs y Staiger (2008), en que los autores muestran que el aumento de la deslocalización crea nuevas formas de efectos normativos transfronterizos que van más allá de las externalidades de la política comercial clásica, cuando los bienes se producen en una sola ubicación (o sea, el efecto en la relación de intercambio).⁵⁴ En ese contexto, el objetivo de los acuerdos comerciales es más complejo que lo que indicaría la teoría clásica, ya que no basta negociar el acceso a los mercados para hacer frente a las distorsiones de la formulación unilateral de normas. Un corolario de ese modelo es que el carácter evolutivo del comercio (del comercio en productos finales al comercio en bienes intermedios) es el causante directo de la creciente demanda de acuerdos profundos capaces de hacer frente a esos nuevos efectos transfronterizos. Específicamente, las externalidades vinculadas a la deslocalización de la producción son diferentes de las asociadas al acceso tradicional a los mercados, y no pueden resolverse fácilmente con normas generales, como las relativas a la no discriminación y la reciprocidad (Bagwell y Staiger, 2003). Si ese argumento es correcto y el sistema del GATT/OMC no se adapta bien al manejo de esos problemas no relacionados con el acceso a los mercados, los países podrían recurrir a otros instrumentos disponibles, como los ACP, para resolver sus problemas de coordinación.

Esto plantea un desafío difícil al sistema multilateral de comercio. La reciente ola de acuerdos preferenciales puede ser (al menos en parte) una respuesta institucional a los nuevos problemas planteados por el crecimiento de la deslocalización. Por un lado, eso sugiere que los ACP aumentan la eficiencia y no son acuerdos con el objetivo de empobrecer al vecino.⁵⁵ Por otro, esos acuerdos pueden hacer que sea más difícil para la OMC desempeñar su papel tradicional de asegurar una apertura recíproca del acceso a los mercados. En esencia, el desafío institucional consiste para la OMC en encontrar un enfoque que pueda facilitar la integración más profunda que buscan los países y, al mismo tiempo, mantener el principio fundamental de la no discriminación.

(c) Las compensaciones recíprocas que entraña la integración profunda

A diferencia de la integración superficial, la integración profunda, con independencia de la forma que adopte, exige una normativa común entre los países miembros en una serie de esferas.⁵⁶ Esto hace que se plantee una serie de preguntas totalmente diferentes. ¿Cuáles son los costos y beneficios de las políticas comunes? ¿Qué países deben formalizar un acuerdo profundo? ¿Qué políticas deben quedar en la esfera de competencia nacional y cuáles deben armonizarse o asignarse a un nivel supranacional de gobierno? A esas preguntas se suele dar respuesta en la economía del sector público, y han dado lugar a abundantes publicaciones, que versan principalmente sobre el federalismo fiscal y que se reseñan a continuación.⁵⁷

Los economistas han formulado un principio básico para comprender los costos y beneficios de las políticas comunes, al que se denomina el Teorema de la descentralización de Oates (Oates, 1972). Este teorema sugiere que existe una

compensación recíproca básica entre los beneficios de las políticas comunes, que dependen del alcance de los efectos normativos transfronterizos directos o secundarios, y su costo, que depende de la magnitud de las diferencias en materia de preferencia normativa entre los países miembros. En el caso de cada país por separado, el costo de la adopción común de decisiones es que aleja la política común de su política nacional preferida (es decir, una pérdida de soberanía nacional); el beneficio es que se internalizan los efectos normativos secundarios.

Este principio básico aporta una aclaración importante sobre las otras dos preguntas, a saber, qué países y qué políticas deben someterse a una integración profunda. En cuanto a la primera, los países con preferencias normativas similares serían los más beneficiados por la integración profunda, ya que ella limitaría el costo político de la integración. Análogamente, en el caso de un cierto abanico de preferencias normativas nacionales, los países más interconectados también se beneficiarían más de una integración profunda. En lo que concierne a la segunda pregunta, los países deberían adoptar decisiones normativas comunes en las esferas caracterizadas por importantes efectos transfronterizos y mantener las prerrogativas normativas nacionales en las esferas cuyos efectos transfronterizos sean leves (y en los que las preferencias normativas sean dispares).

Una cuestión empírica interesante es si la teoría del federalismo fiscal puede explicar las pautas observadas en los acuerdos de integración profunda. En primer lugar, la teoría prevé que los países que tienen preferencias normativas similares y mayores niveles de interconexión son los que deberían optar por una integración más profunda con preferencia a la superficial. Aunque es difícil poner a prueba directamente esa hipótesis, varios ACP profundos están formados por miembros geográficamente próximos (la UE es un ejemplo destacado). En la medida en que las preferencias normativas están correlacionadas con la ubicación geográfica, esta es una prueba indirecta que respalda la teoría.

En segundo lugar, la teoría del federalismo fiscal afirma que las políticas caracterizadas por grandes efectos secundarios transfronterizos y preferencias similares entre los países deberían centralizarse, mientras que la prestación de todos los demás servicios debería descentralizarse. Alesina y otros (2005) contrastan este punto de referencia con un conjunto de indicadores que miden el papel de la UE en diferentes ámbitos normativos. Los autores constatan que hay una incompatibilidad parcial entre la asignación resultante de competencias a la UE y el Teorema de Oates. En concreto, sus datos indican que la UE actúa en algunas esferas en que los efectos transfronterizos son leves y que su intervención es demasiado limitada en algunos campos normativos que se caracterizan por efectos secundarios importantes y preferencias similares en los distintos países.⁵⁸

Otras tres cuestiones revisten importancia en el debate sobre la integración profunda: los efectos de los acuerdos profundos en el bienestar de los países miembros; las compensaciones recíprocas de los acuerdos bilaterales profundos Norte-Sur; y los efectos sistémicos de los acuerdos regionales profundos.

Como se ha examinado en la sección precedente, no existe una definición única de los acuerdos de integración profunda, y el concepto se refiere en general a cualquier acuerdo que va más allá de los acuerdos superficiales. En consecuencia, no se ha hecho el mismo análisis exhaustivo de los costos y beneficios económicos de la integración profunda que de la liberalización arancelaria preferencial, lo que no debe sorprender por dos razones: la primera, porque es probable que los efectos de los acuerdos que van más allá de los ALC o de las uniones aduaneras sean diferentes de los efectos de los ALC o de las uniones aduaneras clásicos. Al igual que los acuerdos superficiales, los acuerdos profundos reducen los costos del comercio, por lo que cabe prever que aumenten el comercio entre los miembros (en la sección D se presenta un análisis empírico de los efectos en el comercio que tiene la integración profunda). Sin embargo, los acuerdos de integración profunda, a diferencia de los superficiales, también pueden aportar bienes públicos (normas comunes, un sistema monetario estable, etc.) que no pueden ofrecer los mercados ni los gobiernos nacionales. Los efectos en el bienestar de esos bienes públicos pueden trascender con mucho de los efectos comerciales, y es más complicado medirlos.

Vista desde la perspectiva de los países en desarrollo, la integración profunda con las economías avanzadas puede crear algunas ventajas y desventajas (Birdsall y Lawrence, 1999). En lo que concierne a las ventajas, por ejemplo, los países en desarrollo pueden importar sistemas normativos internacionales que ya han sido "ensayados" y representan "prácticas óptimas", sin tener que pagar los costos de elaborarlos empezando desde cero. En cuanto a las desventajas, esos países pueden verse presionados a adoptar normas comunes no apropiadas para su nivel de desarrollo, como algunas normas ambientales y laborales. El riesgo es mayor cuanto menor es el poder de negociación de los países en desarrollo frente a sus interlocutores comerciales avanzados (o cuando las políticas y reglamentaciones se imponen en lugar de formularse en régimen de cooperación). Las economías avanzadas también podrían servirse de esas normas para proteger sus intereses creados y cerrar los mercados a los países pobres.

En un modelo de integración regional en que los grupos de intereses especiales pueden manipular el proceso de adopción de decisiones, Brou y Ruta (2006) demuestran que las economías más avanzadas suelen tener una mejor organización política y ejercer una influencia más fuerte en las políticas comunes. Aunque la integración puede ser con todo una gran ayuda para las economías en desarrollo, la teoría respalda las preocupaciones de que la política común se apartará de los intereses del miembro menos desarrollado.

¿Qué efectos sistémicos tiene la integración profunda? En las publicaciones se debate desde hace mucho si los acuerdos preferenciales favorecen o perjudican al sistema multilateral de comercio. Aunque en la sección E se hace un análisis amplio de ese debate, cabe hacer algunas observaciones preliminares. En primer lugar, la integración profunda puede tener efectos de desviación del comercio en algunos casos. Facchini y Testa (2009), en su obra sobre los mercados comunes, demuestran que es más probable que

los factores de producción móviles experimenten un aumento en el rendimiento y que también es más probable que los inmóviles resulten perjudicados en comparación con el *statu quo* (es decir, sin mercado común). Si no resulta posible ninguna forma de transferencia de riqueza entre los países, un mercado común es viable políticamente – o sea, recibiría el apoyo del votante medio en cada país miembro – sólo si algunos factores siguieran protegidos frente al resto del mundo una vez ultimado el proceso de integración.

En un estudio empírico, Chen y Mattoo (2008) constatan que la armonización regional de las normas aumenta considerablemente el comercio intrarregional en las industrias afectadas, pero que disminuyen las exportaciones de los países excluidos, lo que sugiere que las empresas de los países excluidos resultan más afectadas por el aumento de la rigurosidad de las normas que por el beneficio de escala que reportan los mercados integrados. Dicho de otro modo, la armonización de las normas en los ACP puede ser restrictiva en la práctica.

Una segunda observación importante es que el proceso de integración regional profunda puede ser un complemento antes que un sustituto del proceso de integración mundial. Los acuerdos profundos abordan medidas a nivel interno que son más difíciles de negociar a nivel mundial, debido a las grandes diferencias de las preferencias y necesidades normativas entre países. Las agrupaciones regionales pueden ofrecer bienes públicos supranacionales que los gobiernos – así como los acuerdos multilaterales – hasta ahora no suministran (por ejemplo, redistribución, infraestructuras), otorgándoles una función apropiada de nivel intermedio en la integración entre el nivel nacional y el mundial (Padoa-Schioppa, 2001).

4. Conclusiones

En esta sección se han examinado las principales razones para establecer ACP y las consecuencias para los miembros y los no miembros. Muchas obras analíticas se han ocupado ya de los acuerdos comerciales superficiales, como las zonas de libre comercio, y de los efectos de creación de comercio/desviación del comercio de los ACP. No obstante, a medida que estos últimos acuerdos han ido evolucionando con el tiempo, la reducción de los aranceles ha dejado de ser su principal foco de atención. Los acuerdos abarcan ya un mayor número de cuestiones – más allá de los aranceles – y entrañan arreglos institucionales más estructurados. Las teorías tradicionales sobre los ACP no logran explicar esas nuevas circunstancias, en términos tanto de las causas como de las consecuencias de los acuerdos "profundos". En particular, las teorías tradicionales no se pronuncian sobre la relación entre el crecimiento de las redes internacionales de producción y la formación de acuerdos normativos más profundos entre los países. Aunque el análisis que antecede ha arrojado algo de luz sobre las causas y las estructuras de los acuerdos de integración profunda – una exposición que queda mayormente fuera del dominio de las ciencias económicas comerciales – es evidente que existe la necesidad de investigar más en esa esfera.

Notas finales

- 1 La importancia empírica de los efectos en la relación de intercambio en la política comercial ha sido tema de debate recientemente en publicaciones empíricas. Broda y otros (2008) y Bagwell y Staiger (2011) encuentran indicios compatibles con la opinión de que los gobiernos establecen sus políticas para explotar beneficios en la relación de intercambio.
- 2 En la teoría de los juegos, el Dilema del Prisionero representa una situación en que no se produce una cooperación beneficiosa. En el juego se supone que los jugadores (los prisioneros) pueden cooperar o no cooperar y que la cooperación conlleva un nivel más alto de bienestar para todos que la no cooperación. Sin embargo, si los demás deciden cooperar, cada jugador individualmente estará en mejores condiciones si se desvía y opta por la no cooperación. Dado que todos los jugadores tratan de maximizar su bienestar individual, el único equilibrio racional implica la situación inferior de ausencia de cooperación.
- 3 Como se entiende muy bien en las obras teóricas y en la práctica de la política comercial, no puede lograrse la cooperación entre los países en ausencia de un acuerdo comercial. Ello obedece a que si un país reduce unilateralmente sus aranceles, los interlocutores comerciales seguirían teniendo el incentivo de mantener su propio nivel de protección. Una "guerra comercial", en cambio, es un equilibrio estable (Nash), ya que una vez que se ha implantado una protección elevada, ningún país tiene el incentivo para reducir su arancel unilateralmente.
- 4 Conforme se analiza en Bagwell y Staiger (1998), es posible que los ACP lleguen a plantear una amenaza para el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Véase un análisis de la relación entre acuerdos preferenciales y multilaterales en la sección E.
- 5 No obstante, en la sección C.3 se analizarán casos en que los acuerdos preferenciales podrían resolver problemas de coordinación más allá de las externalidades de la relación de intercambio o de la reubicación de la producción.
- 6 La incompatibilidad temporal surge, por ejemplo, cuando una decisión de política está temporalmente separada de su aplicación, con el resultado de que, por algún motivo (por ejemplo, una oposición política organizada), la intención inicial de la política ya no es viable.
- 7 En términos más sencillos, por problema de incompatibilidad temporal se entiende una situación en las que las preferencias de un responsable de formular políticas cambian con el curso del tiempo de manera que lo que se prefiere en un momento dado puede ser incompatible con lo que se prefiere en otro momento dado.
- 8 Que un acuerdo pueda o no aumentar la credibilidad de la política comercial y que los gobiernos puedan o no firmar acuerdos para comprometer su política comercial son en última instancia cuestiones empíricas. Staiger y Tabellini (1999) y Tang y Wei (2008) presentan pruebas de que el GATT/OMC aumentó la credibilidad de los compromisos en materia de política. Arcand y otros (2010) constatan que es más probable que dos países firmen un ACP cuando este dé lugar a un aumento de la credibilidad.
- 9 La referencia principal en las obras sobre grupos de presión en el comercio es Grossman y Helpman (1994). En varios estudios se ha documentado el papel de los grupos de presión en lo que hace a influir en la determinación de las políticas comerciales. Véase una reseña de esas obras empíricas en Gawande y Krishna (2003).
- 10 En la sección C.2 se analizan más a fondo estas obras de economía política.
- 11 Levy y Srinivasan (1996) ofrecen un ejemplo de este razonamiento. Una característica concreta de algunos ACP de la que carece el sistema de la OMC es el acceso de los agentes privados a los mecanismos de solución de diferencias. En el sistema multilateral, los litigantes privados tienen que recurrir a sus gobiernos para que actúen en su nombre, pese a que la incidencia en última instancia de los costos y beneficios de la solución recae en gran medida en ellos. Entretanto, un ACP como la Unión Europea permite a las partes privadas un acceso indirecto a la solución de diferencias a través del Tribunal de Justicia Europeo. Levy y Srinivasan (1996) sostienen que esa diferencia en el diseño de los mecanismos de solución de diferencias podría ser un motivo para preferir los ACP.
- 12 Naturalmente, este argumento solo sería cierto cuando las tasas NMF son positivas y no despreciables. Si son nulas, no habría margen para recurrir a ACP (como se explica en la sección B).
- 13 Un estudio empírico motivado por un modelo de equilibrio general formal de la demanda y oferta de integración en ACP.
- 14 Esas relaciones son estadísticamente insignificantes cuando se someten a controles esos efectos fijos. Las variables dicotómicas, como la distancia bilateral, son invariables con el tiempo y, por tanto, no se degradan después de la transformación diferenciadora.
- 15 La mayoría de los acuerdos requieren que todos los miembros existentes admitan a un nuevo candidato.
- 16 El hecho de que, a diferencia de otros modelos, Bergstrand y otros (2010) no den por sentada una oferta infinitamente elástica del número de miembros de ACP facilita esa constatación empírica.
- 17 Esas tres relaciones resisten la inclusión de efectos fijos de pares de países introducidos por medio de una transformación diferenciadora degradada en el tiempo.
- 18 La puntuación se refiere a una medida muy utilizada de las "características del régimen político" de los Estados. La puntuación del sistema de gobierno mide la autoridad gobernante de los Estados desde las autocracias plenamente institucionalizadas a las democracias plenamente institucionalizadas. Se clasifica a los Estados en una escala de 21 puntos que va de -10 (monarquía hereditaria) a +10 (democracia consolidada). Véase <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.
- 19 Dependiendo de las suposiciones sobre las preferencias, posiblemente también se observarían efectos en el mercado del producto 3 incluso si el resto del mundo mantuviera el mismo arancel no discriminatorio. No obstante, este análisis no abarca esos efectos adicionales.
- 20 En un modelo que incluya más de tres países se puede demostrar que la cuantía de esa renta depende del número de países con un acceso preferencial al mercado del interlocutor comercial. Concretamente, a medida que ese número aumenta, la renta resultante de las preferencias disminuye, situación que en las obras sobre la materia se denomina "erosión de las preferencias".
- 21 En la subsección siguiente figura un simple análisis gráfico del caso especial en que la economía importadora es pequeña y no influye en el precio mundial.
- 22 Véase Baldwin (2009) para un análisis crítico del regionalismo de Viner y un examen de las limitaciones de la representación gráfica clásica que se describe en el recuadro C.2.
- 23 Según la economía neoclásica, una mejora en el sentido de Pareto es una acción que por lo menos aumenta el bienestar de un individuo sin perjudicar a ningún otro. La optimización de Pareto describe una situación en la que no puede haber más aumentos del bienestar. Conforme al principio de Pareto, en una situación óptima no influyen las consecuencias distributivas del resultado.
- 24 Dixit y Norman (1980) han demostrado que, en el marco de los ACP, los gravámenes y las subvenciones recíprocas respecto de determinados productos básicos son suficientes para obtener el mismo resultado sin necesidad de transferir sumas fijas.

- 25 Schiff (1999) afirma que el volumen del comercio no constituye necesariamente un indicador objetivo de la medida en que los países que comercian entre sí son interlocutores comerciales "naturales", porque en él influyen las medidas de política. Schiff propone en cambio que los países se definan como "interlocutores comerciales naturales" si tienden a importar productos que exportan sus posibles interlocutores.
- 26 Por ejemplo, Bustos (2011) estudia las repercusiones del MERCOSUR en el mejoramiento de la tecnología en las empresas argentinas. La investigadora muestra que el aumento de los ingresos resultante de la integración comercial puede inducir a los exportadores a adoptar mejores tecnologías. En el caso del Brasil, una prueba empírica del modelo reveló que las empresas de las ramas de producción en las que podía haber mayores reducciones arancelarias aumentaban más rápidamente sus inversiones en tecnología. De igual modo, según datos disponibles, el TLCAN tuvo efectos positivos en la productividad y la adopción de tecnología en las nuevas empresas exportadoras. En particular, Lileeva y Trefler (2010) constatan que, en el Canadá, los recortes arancelarios indujeron a las empresas menos productivas a empezar a exportar, a aumentar la productividad de su mano de obra, a introducir más innovaciones en sus productos y en muchos casos a adoptar tecnologías avanzadas de fabricación.
- 27 En el cuadro C.1 del apéndice figura un resumen de las principales constataciones.
- 28 Otros estudios en los que se analizan los efectos del TLCAN en el bienestar aplicando el método del equilibrio general son los de Brown (1994); Brown y otros (1992); Brown y otros (1995); Cox (1994); Cox (1995); Cox y Harris (1992); Sobarzo (1992); Sobarzo (1994) y Sobarzo (1995).
- 29 En un modelo econométrico se considera que una variable es endógena cuando hay una correlación entre esa variable y el término de error, que es la desviación inexplicada de los datos de la muestra respecto de su valor "real" inobservable.
- 30 En una monografía reciente, Baier y Bergstrand (2009) aportan datos empíricos sobre el efecto de los ACP en el comercio utilizando estimaciones no paramétricas. Cuando la inclusión en un ACP no es aleatoria, como demuestran Baier y Bergstrand (2004), y hay un cierto grado de no linealidad entre las covariables de la ecuación de gravedad y los ACP ficticios (véase Frankel, 1997, y Brada y Mendez, 1985), puede haber un sesgo en los estimadores paramétricos. En este caso es preciso utilizar estimadores no paramétricos. La estimación de los efectos de los ACP en el comercio hecha por los autores empleando esta técnica econométrica es económicamente más plausible que las anteriores.
- 31 Se demuestra que la probabilidad de que dos países concluyan un ACP depende de: i) la geografía (cuanto más cercanos estén esos países entre sí y cuanto más alejados estén del resto del mundo); ii) el ingreso (cuanto más alto sea el PIB de esos países y menor la diferencia entre sus respectivos PIB), y iii) la dotación de recursos (cuanto mayor sea la diferencia entre la dotación relativa de factores de esos países y mayor la diferencia absoluta entre sus respectivas relaciones capital-trabajo, por un lado y, por otro, las del resto del mundo).
- 32 Bergstrand y otros (2010) obtienen resultados similares teniendo en cuenta la fecha de la firma de cada ACP en un análisis de duración.
- 33 Entre otros estudios cabe mencionar los de Richardson (1994) y Panagariya y Findlay (1996).
- 34 Las perspectivas de que se firme un acuerdo mejoran si es posible excluir de ese acuerdo a sectores políticamente importantes (Grossman y Helpman, 1995). Ello se debe a que los sectores que prevén que sufrirán grandes pérdidas a causa del ACP y presionan para que sea rechazado pueden no reaccionar si el acuerdo no altera la protección que reciben del gobierno. Dicho de otro modo, la exclusión de algunos sectores puede ser una forma de diluir la oposición política a un ACP y aumentar las probabilidades de lograr un acuerdo que sea políticamente viable y que aumente el bienestar.
- 35 El estudio de Krishna (1998) también tiene consecuencias importantes para el debate sobre el regionalismo y el multilateralismo, ya que implica que es probable que los ACP políticamente viables obstaculicen la apertura del comercio multilateral. Este asunto se examina en más detalle en la sección E.
- 36 Esto ocurriría si P_B^A , el precio en frontera para los productores del interlocutor 1 que venden en el mercado del país base, fuera más bajo que p_C , es decir, el precio al que los productores del interlocutor 2 pueden vender en el país base.
- 37 Esos análisis se limitan a contextos multilaterales en los que no hay cooperación (es decir, situaciones en las que no se ha establecido un acuerdo de comercio multilateral como el GATT/OMC). Ornelas (2008) examina la cuestión de cómo la formación de ACP repercute en los aranceles exteriores y el bienestar mundial en un entorno multilateral en el que hay cooperación. Ese modelo muestra que la complementariedad de los aranceles exteriores y preferenciales observada en los estudios mencionados en la sección C.2 e) se generaliza hasta a un punto en que la cooperación multilateral es significativa.
- 38 Entre otros estudios en los que se hace una observación análoga sobre la importancia de las preferencias comerciales para promover la cooperación en otras esferas normativas cabe mencionar los de Jackson (1997); Pironi y Whalley (2000); y el Banco Mundial (2000).
- 39 En los gráficos, NdO.
- 40 Influyen en esa cifra las empresas multinacionales que operan en Chile, de las que el 53 por ciento respondió que las normas de origen habían sido el factor decisivo. En los otros tres países, menos del 20 por ciento de las multinacionales indicó que las normas de origen eran el factor determinante.
- 41 Los autores tienen en cuenta otras variables que experimentaron cambios antes y después de 1997, así como factores inobservables característicos de determinados pares de países.
- 42 Cabe señalar que el cuadro C.1 no da a entender necesariamente una progresión lineal entre diferentes etapas de integración. Por ejemplo, se puede constituir una unión aduanera incluso en ausencia de armonizaciones que vayan más allá de un acuerdo de libre comercio, o una unión monetaria no supone necesariamente que se haya establecido previamente un mercado común.
- 43 Véanse otros datos y un examen más a fondo en la sección B.1.
- 44 No existe un análisis empírico sistemático de la fragmentación internacional de la producción a causa de la falta de datos. No obstante, algunas obras recientes sobre economía ponen de relieve tres tendencias principales. En primer lugar, la deslocalización de mercancías y servicios ha aumentado rápidamente en los últimos 20 años. En segundo lugar, aunque la externalización internacional de bienes intermedios tiene más importancia cuantitativa, la deslocalización de los servicios ha aumentado a un ritmo más rápido en los últimos años. En tercer lugar, esas tendencias se han generalizado en todos los sectores y tipos de insumos (Helpman, 2006).
- 45 Véase Lipson (1982); Cantwell (1994); Cheng y otros (2000); Arndt y Kierzkowski (2001); Cheng y Kierzkowski (2001); Ando (2005); y Blanchard (2005).
- 46 Véase Arndt (2004 a), 2004b)).
- 47 Los ahorros de costos potenciales resultantes de la especialización en productos concretos pueden reducirse debido a las normas de origen restrictivas en el caso de una zona de libre comercio.
- 48 Véase Grunwald y Flamm (1985).
- 49 Además, estudios como el de Anderson y van Wincoop (2004) han demostrado también que, tras las recientes olas de liberalización, los obstáculos no arancelarios al comercio, como los costos de transporte, han adquirido más importancia.

- 50 Véase un análisis teórico de la agrupación a nivel internacional en Fujita y otros (2001).
- 51 En varios estudios empíricos que utilizan modelos de gravedad se demuestra que hay una relación positiva entre la proximidad a los centros internacionales de actividad económica y los niveles de ingreso per cápita (Hummels, 1995; Leamer, 1997).
- 52 En la IED horizontal, en cambio, el tamaño del mercado sigue siendo el principal factor determinante y esas corrientes de inversión se caracterizan por tener lugar entre economías desarrolladas.
- 53 La ausencia de un acuerdo comercial regional profundo en Asia se ha compensado con otras formas de liberalización, como los tratados de inversión bilaterales que, según la UNCTAD, se multiplicaron extraordinariamente en los años noventa, y la liberalización unilateral y las reformas favorables a la actividad empresarial promovidas por los mercados emergentes para atraer IED. Además, hay también indicios de que varios países de Asia Oriental han concentrado sus recursos públicos en el desarrollo de infraestructuras económicas que facilitan la producción compartida (Ando y Kimura, 2005; Ando, 2005).
- 54 En el modelo de Antràs y Staiger (2008), los productores de productos finales y los proveedores de insumos están situados en distintos países. Los contratos son incompletos y las inversiones son específicas para la relación. En ese contexto, los gobiernos tienen un incentivo para utilizar la política comercial más allá de los efectos en la relación de intercambio, ya que afecta a las condiciones de la negociación *ex-post* entre los proveedores extranjeros y los productores nacionales. Esa situación está en el origen del nuevo efecto secundario transfronterizo creado por el crecimiento de la deslocalización.
- 55 La expresión "empobrecer al vecino" (*beggar-thy-neighbour*) se utiliza en economía para calificar las políticas que buscan beneficios para un país a expensas de otros.
- 56 En este caso, se considera que la normativa común es resultado de la cooperación internacional. Otra variante es que un país con un mayor poder de negociación imponga su marco normativo al otro (posiblemente a cambio del acceso a los mercados o como una forma de imposición hegemónica). Este último caso se analiza brevemente a continuación.
- 57 Véase una reseña general de esas obras en Oates (1999). Ruta (2005) y Alesina y Spolaore (2005) hacen extensos análisis de las obras de economía política sobre el tema de la integración profunda (o sea, la constitución de uniones internacionales).
- 58 El Teorema de Oates se basa en la hipótesis de que los gobiernos no tienen móviles políticos y maximizan el bienestar social. En numerosos trabajos especializados se ha vuelto a examinar ese principio en modelos que tienen en cuenta los móviles políticos de los gobiernos (Alesina y Spolaore, 1997; Bolton y Roland, 1997; Besley y Coate, 2003; Alesina y Spolaore, 2005; Alesina y otros, 2005; Lockwood, 2008; Brou y Ruta, 2006). Esos móviles de economía política pueden explicar la desviación de la teoría normativa de Oates y la asignación de competencias observada en la UE (Ruta, 2010).

Apéndice técnico: Efectos sistémicos de los ACP

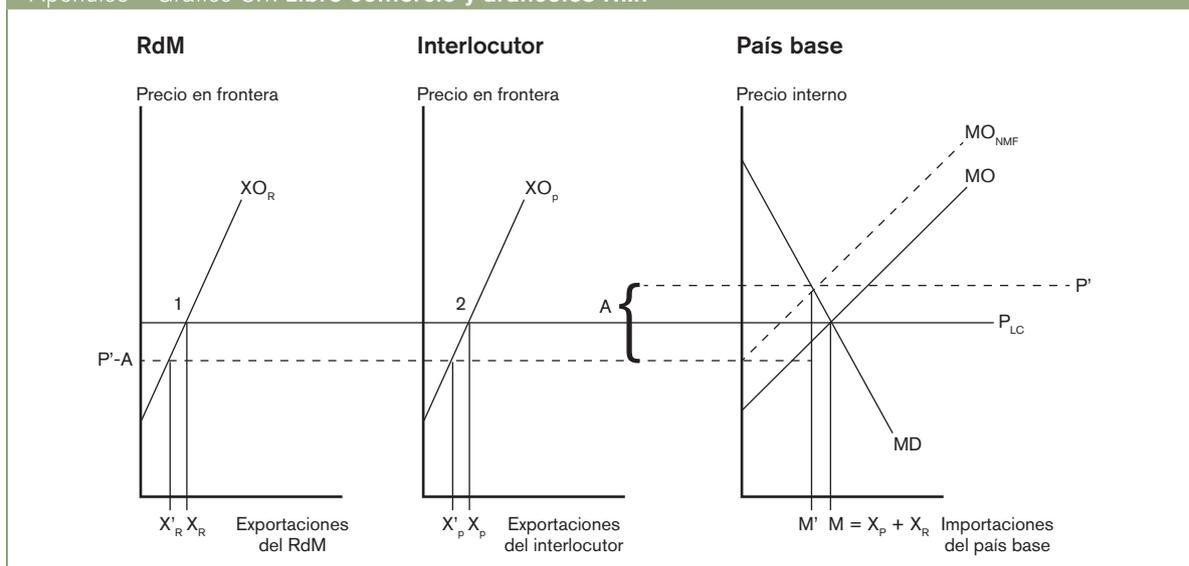
El presente apéndice se ocupa de los efectos sistémicos de los ACP, es decir, de las consecuencias de los arreglos preferenciales para los miembros y los no miembros. El enfoque empleado se basa en un análisis gráfico y se inspira en la obra de Baldwin y Wyplosz (2004).

Supongamos que en un principio existe un comercio abierto entre todos los países. En esas condiciones, el país base importa la cantidad M a un precio de P_{LC} definido por el equilibrio de las curvas de la oferta de importación (MO) y la demanda de importación (MD) en el país base (véase el apéndice-gráfico C.1). Cabe observar que M es la suma de las cantidades de exportación del RdM (X_R) y del interlocutor (X_p) que se obtiene por la intersección de la línea de precios de libre comercio P_{LC} , en tanto que la curva de la oferta de exportación de cada país se indica en los puntos 1 y 2 en el diagrama, respectivamente.

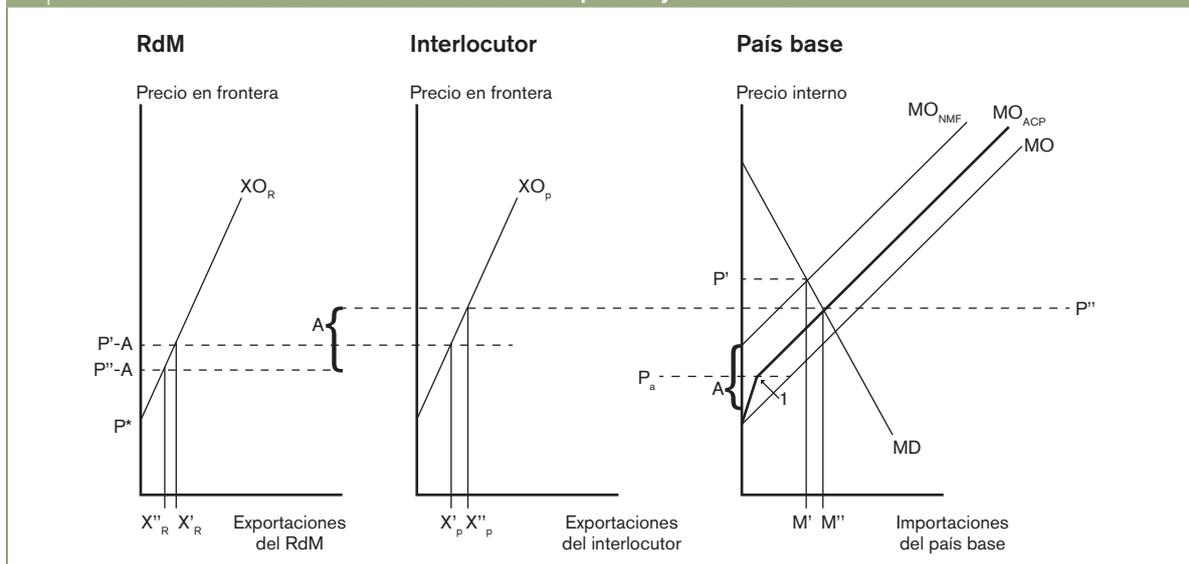
Si el país base pasa del libre comercio a aplicar un arancel NMF uniforme a todos los países, la imposición de ese arancel desplaza la curva de oferta de importación a MO_{NMF} . A consecuencia del arancel A , el precio interno de la mercancía en el país base sube a P' y la cantidad de las importaciones se reduce a M' . Entretanto, $P'-A'$ representa el nuevo precio en frontera para los países que exportan al país base. A ese precio inferior, los productores del RdM y del interlocutor están dispuestos a suministrar menos y las exportaciones se reducen a X'_R y X'_p , respectivamente.

Cuando el país base y el interlocutor celebran un ACP, uno de los proveedores de las importaciones del país base obtiene acceso libre de derechos mientras que los demás siguen pagando A . Por tanto, la nueva curva de la oferta de importación en el país base, representada por MO_{ACP} se encontrará entre las curvas originales de comercio abierto y

Apéndice – Gráfico C.1: Libre comercio y aranceles NMF



Apéndice – Gráfico C.2: Efectos de los ACP en el precio y la cantidad



oferta NMF (gráfico C.2 del apéndice). MO_{ACP} no es una línea recta porque existe un precio de umbral por debajo del cual solo los productores del interlocutor estarán dispuestos a exportar. El arancel impide que las empresas del RdM exporten hasta que el precio interno en el país base rebasa el precio marcado P_a . Ello obedece a que cuando el precio interno del país base está por debajo de P_a , el precio en frontera a que se enfrentan las exportaciones del RdM está por debajo de su precio de oferta cero marcado como P^* . En consecuencia, las empresas del interlocutor tienen en la práctica un "monopolio" del acceso al mercado del país base hasta la cantidad indicada por el punto 1. Rebasado ese punto, las empresas del RdM también suministrarán importaciones al país base y MO_{ACP} recupera su inclinación normal.

En el equilibrio posterior al ACP, cuando MO_{ACP} se cruza con MD, el país base importará la cantidad M'' y el nuevo precio interno es P'' , que es inferior al precio interno NMF P' . La repercusión del ACP en el precio en frontera es más compleja. Para los productores basados en el interlocutor, la liberalización supone que su precio en frontera aumenta de $P' - A$ a P'' , que es el nuevo precio interno del país base. Para los productores basados en el RdM, sin embargo, el precio en frontera cae de $P' - A$ a $P'' - A$. Una manera de entender este efecto es pensar que las empresas del RdM deben reducir su precio en frontera para poder entrar en el mercado del país base y ser competitivas (poder vender a un precio interno de P'') después de que se añada a sus exportaciones el arancel A. Como consecuencia de este cambio en el precio en frontera, las exportaciones del interlocutor aumentan a X''_p , mientras que las del RdM bajan a X''_R .

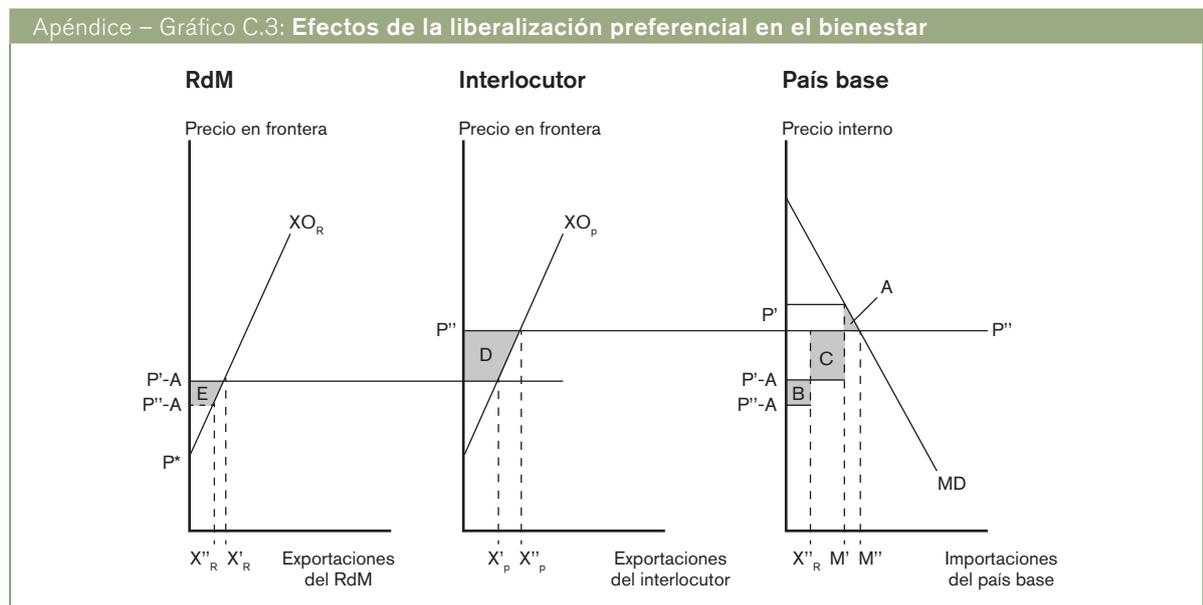
La variación de la estructura de las importaciones del país base, en que las mercancías del interlocutor resultan favorecidas con respecto a las del RdM, se denomina desviación del comercio. Dicho de otro modo, la liberalización discriminatoria induce al país base a desplazar algunas de sus adquisiciones a proveedores de importaciones que se benefician del ACP y a retirarlas de los proveedores de los países que quedaron excluidos. El ACP ha distorsionado las señales de precios, por lo que los consumidores del país base no son conscientes de que los productos del interlocutor pueden en realidad costar más que los del RdM.

Los consumidores del país base desconocen el precio en frontera de los productos y solo observan el precio interno P'' , que es el mismo para las importaciones procedentes de cualquier fuente.

Para medir los efectos del ACP en el bienestar, hay que evaluar los efectos que tiene en los países exportadores extranjeros (interlocutor y RdM) y en el país importador (el país base). Esos efectos se presentan en el gráfico C.3 del apéndice. Se observa claramente que el acuerdo comercial ha favorecido al interlocutor, que ha experimentado un efecto positivo en los precios en frontera (del precio $P' - A$ a P'') y un efecto positivo en el volumen del comercio (de la cantidad X'_p a X''_p). Las ganancias del interlocutor se captan así en el área sombreada D. Ocurre lo contrario en el caso del RdM, que sufre efectos iguales pero negativos. El RdM sale perdiendo a raíz del ACP porque se enfrenta a un precio en frontera inferior para sus productos en $P'' - A$ y su volumen de comercio también disminuye a la cantidad X''_R . Esas pérdidas se recogen en el área sombreada E.

El ACP tiene efectos más ambiguos en el bienestar en el país base al haber creado un efecto positivo en el volumen del comercio, pero también algunos efectos contrapuestos en la relación de intercambio que dimanen de los precios en frontera diferenciados (discriminatorios) posteriores al ACP a que se enfrentan el interlocutor y el RdM. Al hacer que el precio interno baje, la liberalización preferencial ha aumentado las importaciones de M' a M'' , dando lugar a una ganancia en el consumo que se mide en el área sombreada A. El efecto positivo en el volumen del comercio que ha dado lugar a una ganancia en el consumo puede considerarse el efecto de creación de comercio del ACP. Es decir, dicho acuerdo ha creado comercio al permitir que el país base añada la cantidad de importaciones $M'' - M'$ que no existía antes del acuerdo.

Pasando a los efectos del ACP en los precios, el país base experimenta una mejora en la relación de intercambio frente al RdM al haberse abaratado las importaciones procedentes de ese país. Así pues, el país base importa una cantidad de X''_R del RdM a un menor costo y obtiene ganancias de ese cambio del precio en frontera (el área sombreada B). Cabe considerar que el área B es una ganancia de eficiencia de la



producción, porque los productores del RdM se han hecho más eficientes para competir en el mercado del país base mientras que se enfrentan a un precio en frontera inferior. En cambio, el país base sufre un deterioro en la relación de intercambio frente al interlocutor porque las importaciones procedentes de ese país se han encarecido después del ACP.

La subida del precio en frontera afecta a la cantidad $M' - X'_R$ y causa una pérdida para el país base igual al área sombreada C indicada en el diagrama. Como se ha dado por sentado que el interlocutor y el RdM son idénticos, y no existe por lo tanto

un productor más eficiente, se llegó a la conclusión de que, con el comercio abierto, el país base importaba la misma cantidad de ambos países (una proporción de 50-50). Sin embargo, después del ACP resultan favorecidas las importaciones procedentes del interlocutor, que representan una proporción más elevada de las importaciones del país base. Así pues, una parte del área C recoge el efecto de desviación del comercio del ACP, a saber, la cantidad de importaciones que se han desviado de la proporción original del RdM en el mercado del país base. Los efectos netos del ACP en el bienestar en el país base están dadas por $(A + B) - C$, que puede dar un resultado positivo o negativo.

Apéndice – Cuadro C.1: **Constataciones empíricas sobre creación de comercio y desviación del comercio**

Autores	Datos y metodología	Creación de comercio	Desviación del comercio
Romalis (2007)	Modelo de equilibrio general computable sobre las corrientes comerciales entre los Estados Unidos, el Canadá, México y el resto del mundo en el período 1989-1999. La obra se ocupa del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Pruebas de creación de comercio sólo en el caso de las corrientes comerciales que implican a México	Pruebas de desviación del comercio por el CUSFTA y el TLCAN
Trefler (2004)	Modelo de equilibrio general computable sobre las importaciones canadienses procedentes de los Estados Unidos y del resto del mundo en el período 1989-1996. La obra se ocupa del TLCAN	El TLCAN aumentó las importaciones canadienses procedentes de los Estados Unidos	El TLCAN disminuyó las importaciones canadienses procedentes del resto del mundo
Clausing (2001)	Modelo de equilibrio general computable sobre las importaciones estadounidenses procedentes del Canadá y del resto del mundo entre 1989 y 1994. La obra se ocupa del CUSFTA	La liberalización arancelaria del CUSFTA causó un aumento de 21 dólares EE.UU. de las importaciones estadounidenses procedentes del Canadá entre 1989 y 1994	No hay indicios de desviación del comercio
Soloaga y Winters (2001)	Modelo de gravedad sobre las importaciones bilaterales de 58 países de 1980 a 1996. La obra se ocupa de la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo (GULFCOOP), el TLCAN, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Todos los ACP en que participan países latinoamericanos tienen un efecto positivo en el comercio interno de los respectivos bloques	Efecto de desviación del comercio para la UE y la AELC
Baier y Bergstrand (2007)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 96 países de 1960 a 2000	Los ACP aumentan el comercio entre dos países miembros en un 100% aproximadamente por término medio después de 10 años	-
Frankel y otros (1995)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 63 países en el período 1965-1990. La obra se ocupa del Grupo Económico de Asia Oriental, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), la Comunidad Europea (CE), la AELC, el TLCAN, el Mercosur y la Comunidad Andina	Los ACP impulsan el comercio entre los países miembros (son excepciones la AELC y el TLCAN, que no tienen un efecto importante en las corrientes comerciales)	-
Lee y Shin (2006)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 175 países de 1948 a 1999	La adhesión a un ACP aumenta el comercio interior del bloque en un 51,6%	El comercio de los miembros de un ACP con países no miembros aumenta en un 6,5%

Apéndice – Cuadro C.1: **Constataciones empíricas sobre creación de comercio y desviación del comercio** (continuado)

Authors	Data and methodology	Trade creation	Trade diversion
Carrere (2006)	Modelo de gravedad sobre las importaciones bilaterales de 130 países de 1962 a 1996. La obra se ocupa de la UE, la Comunidad Andina, el MCCA, la ALADI, el MERCOSUR, el TLCAN y la ASEAN	Existen indicios de un efecto de creación de comercio en el caso de 5 de los 7 ACP analizados	El aumento del comercio intrarregional va acompañado de una reducción de las importaciones procedentes del resto del mundo en 6 de los 7 ACP analizados
Egger (2004)	Modelo de gravedad sobre las exportaciones bilaterales de los países de la OCDE de 1986 a 1997. La obra se ocupa de la UE, la AELC y el TLCAN	Firmes indicios de un efecto de creación de comercio	-
Magee (2008)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 133 países de 1980 a 1998	Se calcula que el efecto a largo plazo de un ACP es un aumento de las corrientes comerciales en un 89%	No se constatan indicios de desviación del comercio
Silva y Tenreyro (2006)	Modelo de gravedad sobre las corrientes bilaterales de exportación de 136 países en 1990	Firmes indicios de creación de comercio	-
Ghosh y Yamarik (2004)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 186 países en el período 1970-1995	La integración en un ACP aumenta el comercio interno del bloque en un 39%	La integración en un ACP reduce el comercio fuera del bloque en un 6%
Baier y Bergstrand (2009)	Estimaciones no paramétricas sobre las corrientes comerciales bilaterales de 96 países en el período 1965-2000	El efecto medio a largo plazo de los ACP es del 100%	-
Aitken (1973)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 12 países en el período 1951-1967. La obra se ocupa de la AELC y la CEE	Efecto positivo de los acuerdos comerciales bilaterales en el comercio bilateral	-
Bergstrand (1985)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 15 países en los años 1965, 1966, 1975 y 1976. La obra se ocupa de la AELC y la CEE	Los acuerdos comerciales bilaterales tuvieron un efecto positivo en el comercio bilateral	-
Acharya y otros (2011)	Modelo de gravedad sobre las corrientes comerciales bilaterales de 179 países en el período 1970-2008	El efecto de los ACP en el comercio interno de esos acuerdos es positivo en 17 de los 22 acuerdos analizados. Los acuerdos también aumentan las importaciones y las exportaciones de los países miembros a los no miembros en un 20% y un 21,5% por término medio	Se ha constatado desviación del comercio interno de los acuerdos en 3 de los 22 acuerdos analizados; 5 acuerdos reducen las exportaciones de los países miembros del acuerdo a los no miembros