

F. Conclusiones

Una conclusión aplicable a todo este informe es que los enfoques regional y multilateral de la cooperación comercial no deben necesariamente ser incompatibles, pero tampoco pueden considerarse simples sustitutos (es decir, mecanismos que cumplen los mismos propósitos o satisfacen las mismas necesidades). El apoyo de un orden comercial mundial cada vez más inclusivo y orientado hacia el exterior ha sido fuerte desde el fin de la segunda guerra mundial, y esta tendencia creciente hacia la apertura se ha manifestado a través de enfoques unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales.

No es quizá sorprendente que la creación del sistema multilateral de comercio no haya disminuido el atractivo de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Después de todo, esos acuerdos son muy anteriores al sistema multilateral de comercio. El atractivo de los ACP ha aumentado en los últimos decenios. Esta tendencia no sólo ha sido evidente entre los participantes tradicionalmente activos en la esfera de los ACP sino también entre nuevos participantes que han rechazado en el pasado los ACP. La ola reciente de acuerdos regionales ha sido notable por el número de ACP, su alcance geográfico, la mezcla de países desarrollados y en desarrollo y su cobertura sectorial.

Muchos de estos acuerdos van más allá de los compromisos arancelarios e incluyen disposiciones sobre una amplia gama de políticas internas o reglamentarias. Cada vez más, los ACP entrañan una integración profunda y no superficial. Muchos factores explican el interés en la integración más profunda, y posiblemente también la razón por la cual la demanda de esa integración ha encontrado frecuentemente expresión en ACP. Los vínculos comerciales y de inversión entre los países han aumentado hasta un grado en que las normas multilaterales existentes no son suficientes para administrar esos vínculos más estrechos. La reducción constante de los obstáculos arancelarios ha generado presión para que los países alineen las políticas nacionales divergentes en materia arancelaria.

Los países en estrecha proximidad geográfica tienen más probabilidades de resultar afectados por las medidas de política comercial que adoptan unos y otros, y exigen normas adecuadas a sus circunstancias regionales. Es posible que los pequeños países en desarrollo quieran importar normas sobre prácticas óptimas y un marco institucional ya probado. Los grandes países desarrollados tal vez quieran exportar sus regímenes reglamentarios a través de ACP. Los países pueden utilizar la cooperación comercial como parte de un programa político más amplio de intereses compartidos que van más allá de las consideraciones puramente económicas.

Este informe se ha concentrado en particular en las redes internacionales de producción como explicación fundamental de la integración profunda. No se deja por eso de lado la posible importancia de las demás explicaciones, a menudo más complejas, que eluden los análisis precisos a falta de datos adecuados. Las redes internacionales de producción funcionan dividiendo y asignando varias etapas de los procesos de manufactura a diferentes países, cada uno de los cuales tiene una ventaja de costo que contribuye al éxito del todo. En un mundo en que los aranceles ya son bajos, el éxito de esas redes requiere que los países participantes tengan la infraestructura, el marco institucional y las reglamentaciones necesarias.

El acceso a los mercados puede seguir siendo una razón para formalizar ACP. Incluso si los aranceles preferenciales son muy bajos, pueden utilizarse otras medidas en frontera como protección. Aunque se reconoce este punto, el informe apoya la hipótesis de que los ACP profundos responden en medida considerable a las exigencias de las redes internacionales de producción. Este análisis se basa en la magnitud de las tasas arancelarias preferenciales, la cobertura y el contenido de los propios acuerdos, una estimación econométrica y estudios de casos de ACP específicos.

Los márgenes de preferencia pequeños demuestran que los aranceles ya no son la principal motivación para formalizar ACP. Los márgenes de preferencia (es decir, la diferencia

entre el arancel preferencial y el tipo NMF aplicado a otros interlocutores comerciales), medidos teniendo en cuenta la presencia de otros proveedores preferenciales, no pasan de 2 por ciento en valor absoluto para más del 87 por ciento de todo el comercio de mercancías. Esto no es sorprendente dada la medida en que se han reducido en todo el mundo los aranceles NMF. Sin embargo, en los sectores donde esos aranceles son más altos que el promedio, los ACP no han tenido en general más éxito en lo que hace a reducirlos.

Además, la proliferación de ACP implica que los beneficios de la formalización de un acuerdo no necesitan ser sustanciales, dado el acceso preferencial de que disfrutaban otros proveedores. Como resultado de esto, el valor del comercio que recibe trato preferencial equivale apenas al 16 por ciento del comercio mundial de mercancías si se excluye del total la UE, y del 30 por ciento si se incluye el comercio dentro de la UE. Esta es una cifra máxima, ya que no tiene en cuenta el grado en que la utilización de esos aranceles preferenciales se ve dificultada por normas de origen y otros requisitos administrativos.

Además de las áreas normativas ya abarcadas por los Acuerdos de la OMC, muchos ACP recientes incluyen compromisos en esferas como la política de competencia, la inversión y el movimiento de capitales. En su mayor parte, los compromisos de los ACP en estos sectores son sustantivos y pueden hacerse cumplir legalmente. Esto es sin duda cierto para las esferas normativas -fundamentalmente servicios, inversión, obstáculos técnicos al comercio y política de competencia- que son esenciales para las redes de producción. El informe proporciona nuevos datos econométricos que muestran que esas disposiciones aumentan la extensión de las redes de producción entre países asociados. Además, un examen más detenido de la experiencia de integración de algunos ACP en Asia y América Latina proporciona pruebas que demuestran el papel de las redes internacionales de producción en su establecimiento.

La difusión de ACP profundos y la mayor importancia de los compromisos no arancelarios tienen consecuencias importantes para la forma de evaluar la función de los ACP y la manera en que interactúan con el sistema multilateral de comercio. El análisis estándar de Viner (1950) sobre los efectos de creación de comercio y de desviación del comercio de los aranceles preferenciales concentra la atención en los efectos del acceso discriminatorio al mercado de los ACP. Además, dado que los aranceles preferenciales no son actualmente la principal área de concentración de los ACP, este marco es menos útil para identificar las causas y consecuencias de los acuerdos profundos. De la misma manera, las imágenes centradas en los escollos y los estímulos no caracterizan adecuadamente las relaciones entre los ACP y el sistema multilateral de comercio. Los especialistas en cuestiones comerciales tendrán que elaborar un marco analítico perfeccionado para explicar mejor la evolución de los ACP profundos.

El número de ACP y el impulso constante hacia el establecimiento de más acuerdos sugiere que esos acuerdos seguirán existiendo. Los ACP responden a una gama de motivaciones económicas y políticas. Los gobiernos necesitan formas coherentes de establecer políticas comerciales al nivel regional y multilateral, y esto significa que los ACP y el sistema multilateral de comercio pueden complementarse recíprocamente, asegurando al mismo tiempo que las disciplinas multilaterales minimicen los efectos negativos de los ACP. Si los ACP se refieren a los

aranceles, una política comercial coherente requiere disciplinas que reduzcan la desviación del comercio. Si se refieren en cambio principalmente a la reducción de los costos del comercio y la eliminación de los obstáculos reglamentarios, se necesita algo diferente para asegurar la coherencia entre los ACP y el sistema multilateral de comercio. En el informe se han identificado varias ideas pertinentes para lograr una política comercial coherente en un mundo de ACP profundos. Una de ellas se refiere al carácter subsidiario, en virtud del cual es posible que sea mejor encarar algunas áreas normativas al nivel regional y bilateral, en tanto que otras requerirán atención multilateral.

Otras ideas propuestas para promover una política comercial coherente son la aceleración de la apertura multilateral del comercio, la corrección de las deficiencias en los Acuerdos de la OMC, iniciativas para complementar el marco jurídico existente (en enfoque de legislación indicativa), y la multilateralización del regionalismo (es decir, la extensión de los acuerdos preferenciales existentes de manera no discriminatoria a otras partes). Una limitación que debe tenerse en cuenta es la viabilidad política de distintas opciones. Como se indica claramente en el informe, las partes contratantes en el GATT y los Miembros de la OMC se han mostrado tolerantes respecto de los ACP y, notablemente, se han planteado muy pocos conflictos sobre esta cuestión. Esto sugiere que podrían promoverse algunas opciones más fácilmente que otras.

Terminamos con una lista no exhaustiva de posibles cuestiones que los Miembros de la OMC tal vez quieran encarar a medida que hacen frente al problema de crear más coherencia entre los ACP y la OMC.

- Si algunas esferas normativas deberán ser objeto de exámenes y adopción de normas multilaterales, en tanto que se dejan otras a cargo del nivel regional ¿cuáles son los criterios para determinar los límites?

- Muchos compromisos no arancelarios sobre políticas incluidos en los ACP son en gran medida no discriminatorios, al menos en su intención, y no plantean ninguna amenaza para el sistema multilateral de comercio. ¿Hay con todo otros peligros (por ejemplo, la consolidación (lock-in) reglamentaria) asociados con estas esferas normativas que no son evidentes pero merecen atención?
- ¿Son compatibles las distintas familias de ACP profundos que el informe ha podido identificar? ¿O se trata de sistemas en competencia que hacen más difícil la tarea de crear coherencia entre los ACP y el sistema multilateral del comercio?
- Dado el gran número de ACP entre países desarrollados y países en desarrollo (acuerdos Norte-Sur), ¿cuánta importancia tienen las diferencias de poder entre estos asociados en lo que hace a plasmar el diseño y el contenido de los ACP? ¿Hay algún papel para la OMC en la consideración del impacto de esas diferencias?
- ¿Llevará la coexistencia de diferentes sistemas de solución de diferencias a conflictos entre los ACP y la OMC? ¿En qué medida pueden encararse los posibles conflictos al nivel de los ACP o de la OMC?

Estas cuestiones no tienen respuesta fácil, pero cuanto antes reflexionen los Miembros de la OMC sobre ellas, mejores serán las perspectivas de asegurar la coherencia entre los ACP y la OMC.