

## Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia

■ OMC, Ginebra, 2011, 256 pp.

Hace ya 10 años, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Qatar, se dio inicio a la Ronda de Doha, durante la cual se buscaba ampliar y complementar las negociaciones de la Ronda Uruguay con un mandato relacionado, entre otras materias, con agricultura, servicios y propiedad intelectual.

Hoy la Ronda se encuentra estancada y a grandes rasgos los caminos posibles para culminar con las negociaciones son la aceptación de escasos y mínimos consensos, el retiro definitivo de estas o un cambio radical en las posiciones de los países.

En este contexto, en que el camino multilateral se ha visto mermado por sus propios obstáculos, la senda de los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) ha ido tomando cada vez más fuerza y si bien no son un componente nuevo en el ámbito de los acuerdos internacionales han surgido con voz propia planteando tal vez un nuevo camino a seguir

El último informe de la OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, rescata precisamente la presente disyuntiva entre el sistema multilateral y el sistema de acuerdos preferenciales entre países.

A grandes rasgos, el Informe constata la existencia de dos importantes tendencias en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales que pueden implicar cambios considerables en el sistema multilateral. La primera de ellas es el notable aumento de los ACP registrado en los últimos 20 años, que hoy se aproximan a 300 acuerdos activos. La segunda tendencia se relaciona con la evolución y profundización de dichos Acuerdos en cuanto generan relaciones comerciales que van más allá de los aspectos tratados en la OMC.

A la luz de lo anterior y como lo señala en el Prefacio el Director General de la OMC, Pascal Lamy, el informe analiza un gran número de ACP a fin de determinar su relación con las disposiciones de la Organización en diversas esferas normativas. De este modo, se busca establecer si dichos acuerdos complementan o, más bien, introducen cambios y plantean nuevos acercamientos a las negociaciones comerciales entre países.

El Informe se divide en dos secciones, I. El comercio mundial en 2010 y II. La OMC y los Acuerdos Comerciales Preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. Este último desarrolla el cuerpo principal del Informe y se divide a su vez, en 6 partes: A. Introducción; B. Antecedentes históricos y tendencias actuales; C. Causas y efectos de los ACP: ¿se trata solo de preferencias?; D. Anatomía de los acuerdos comerciales preferenciales; E. El sistema multilateral de comercio y los ACP; y F. Conclusiones.

En la primera de estas partes se introduce al lector en el universo de los acuerdos comerciales preferenciales y se describe su evolución desde épocas imperiales a la actualidad, observando tendencias de largo plazo relacionadas con una cooperación comercial más amplia e incluyente; ACP más profundos y con nuevas materias como propiedad intelectual, contratación pública, medioambiente, entre otras. Además de las preferencias arancelarias se mencionan nuevas motivaciones para suscribir estos acuerdos preferenciales.

En el contexto de la época moderna, el Informe aborda tres oleadas de regionalismo. La primera de ellas se registra a fines de la década de los años cincuenta bajo el alero de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La segunda se inicia a mediados de los años ochenta y se extiende hasta entrados los años noventa con Europa como eje central

de un proceso que tuvo ecos en ambiciosos proyectos tales como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) y el foro de Asia Pacífico (APEC). La última oleada de regionalismo ha sido impulsada por la Unión Europea (EU), Estados Unidos y algunos países asiáticos y según señala el Informe se caracterizaría por comprender una amplia red de participantes y acuerdos de gran profundidad en cuanto comprenden áreas que van más allá de los lineamientos de la OMC, tales como propiedad intelectual, sistemas de reglamentación y compromisos en el área laboral y medioambiental, entre otros.

A fin de identificar las líneas con arreglo a las cuales se han desarrollado los ACP el Informe utiliza una clasificación fundada en el nivel de desarrollo de los países participantes, el alcance geográfico, el tipo de acuerdo y el grado de integración del mercado.

A la luz de lo anterior se rescatan algunas conclusiones interesantes: 1. Los países que suscriben más ACP son aquellos cuyo producto interno bruto (PIB) es más elevado; 2. Actualmente los acuerdos Sur-Sur representan cerca del 75% de los acuerdos celebrados; 3. La mayoría de los acuerdos son de carácter interregional; 4. La cobertura temática de los acuerdos no solo se ha ampliado sino además se ha profundizado.

Por último, y en relación con la medida en que el comercio es preferencial, el Informe concluye que en su mayor parte tiene lugar en el marco de regímenes preferenciales, aunque resulta sorprendente que solo el 16% del comercio mundial es potencialmente preferencial debido a que los tipos de trato de la nación más favorecida (NMF) aplicado a los productos objetos de comercio ya son escasos o nulos. En otras palabras, el 84% del comercio de bienes se mantiene dentro de un régimen no discriminatorio de NMF.

En la segunda parte, relativa a las causas y efectos de los ACP, se señala que su incremento sostenido ha provocado una serie de cambios políticos y económicos en las relaciones comerciales internacionales que han sido objeto de numerosas publicaciones económicas y políticas.

Haciéndose cargo de esta problemática, el Informe de la OMC analiza las razones para celebrar ACP, así como los aspectos económicos y el concepto de integración profunda

que hay detrás de las nuevas motivaciones de negociaciones comerciales.

De acuerdo con lo anterior, se resumen los argumentos más comunes utilizados por los economistas y científicos políticos para explicar las razones de los Estados para celebrar acuerdos preferenciales. Consecuentemente, se abordan, entre otros, la neutralización de las políticas comerciales de empobrecimiento del vecino, la posibilidad de mejorar la credibilidad de los gobiernos, el aumento del tamaño del mercado, la previsibilidad de las políticas, la atracción de inversionistas, el uso político interno y la confianza entre países.

Se explica también la proliferación de ACP sobre la base de los cambios experimentados por las dinámicas comerciales en los últimos años y el «efecto dominó» propuesto por Baldwin en 1995, que aplicó a los acuerdos preferenciales entre países el concepto de acción y reacción, así también otros aspectos como la distancia, el tamaño de la economía, las similitudes y la proximidad respecto de un potencial miembro de ACP.

Además de lo anterior, se analizan los conceptos de creación y desviación del comercio en los ACP y sus repercusiones en términos económicos, políticos y sociales. Asimismo, se desarrollan las nuevas formas de integración y se examina la actualidad comercial bajo el concepto de integración profunda a partir de dos dimensiones (extensiva e intensiva) y dos preguntas fundamentales para entender los costos y beneficios de la integración: ¿qué motivos hay detrás de estos acuerdos? y ¿qué es lo que determina la estructura de los acuerdos más profundos?

En cuanto a la anatomía de los ACP, a partir de la década de los años ochenta descendieron notoriamente los aranceles que aplicaban los países en desarrollo y ello aceleró el proceso de liberalización del régimen de la NMF. Sin embargo, el Informe nos recuerda que estas reducciones no se han dado en todos los sectores, pues subsisten importantes obstáculos arancelarios en agricultura y en sectores manufactureros. Algo similar ocurre en los ACP, que tienden a mantener los valores aplicados a los sectores más sensibles.

El Informe concluye al respecto que las reducciones arancelarias han dejado de ser un factor determinante a la hora de concertar ACP y que ellas podrían obedecer a otras razones,

como el «efecto dominó» ya citado. Es más, la proporción del comercio mundial que se basa en el acceso preferencial es inferior al 13%. No obstante, los acuerdos preferenciales han mejorado las condiciones de acceso a mercados y han permitido uniformar las «reglas del juego» en las relaciones económicas internacionales.

En lo que respecta al contenido normativo de los ACP, el Informe realiza un extenso trabajo comparativo y analítico entre las disposiciones concebidas en el contexto de la OMC y las establecidas en los acuerdos preferenciales. Para esto clasifica elementos de integración profunda en dos áreas: OMC+, relacionada con las áreas abarcadas por la OMC, y OMC-X, con las esferas normativas no cubiertas por los acuerdos de la OMC.

El Informe confirma que muchos ACP van más allá de lo propuesto por la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, señala que los ACP entre países desarrollados y en desarrollo contienen más disposiciones OMC+, mientras que en aquellos suscritos entre países desarrollados a menudo se encuentran disposiciones OMC-X.

De acuerdo con lo anterior, los compromisos de los ACP en materia de servicios han ido más allá de lo previsto en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), pues abarcan asuntos de nueva generación, como propiedad intelectual e inversión. Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta la disminución de los obstáculos arancelarios, los ACP han incluido disposiciones concretas en relación con los obstáculos no arancelarios, tales como la armonización de los reglamentos técnicos y las disposiciones sobre transparencia, entre otras.

Por último, el capítulo aborda el papel de las redes de producción en los ACP «profundos» y concluye que mientras mayor sea la profundidad de un acuerdo, mayor el aumento del comercio entre sus miembros. Para complementar el análisis se examinan la Asociación de las Naciones del Asia Sudoriental (Asean) y Costa Rica.

El último capítulo del contenido nuclear del Informe de la OMC aborda la relación entre los ACP y el sistema multilateral de comercio y se refiere a los puntos de encuentro y desencuentro y los modos en que se podría aumentar la coherencia entre ambos sistemas. Para ello, basándose en la relación entre la liberalización arancelaria discriminatoria y

no discriminatoria, examina la bibliografía para determinar si podría existir un vínculo entre la expansión del regionalismo y las dificultades para concluir las negociaciones multilaterales. Asimismo, aborda la relación entre los mecanismos de solución de diferencias de la OMC y los previstos en los ACP. Los resultados obtenidos son variados y no llegan a cerrar la discusión. Por una parte, cuando los ACP tienen fines no económicos, como la conciliación política entre países, podrían crear mayor resistencia a la apertura multilateral del comercio. Además, cuando aumentan los costos de ajuste asociados a la apertura multilateral y cuando los países excluidos de ACP se ven favorecidos por un acceso preferencial sin estar obligados a reducir sus aranceles, como se lo exigiría el sistema multilateral, aumentaría la oposición.

Por otra parte, algunas disposiciones de los ACP podrían apoyar las normas de la OMC y por ende, al sistema multilateral. De la misma manera, los países excluidos podrían fomentar las negociaciones multilaterales a fin de evitar la desviación de comercio. La superposición de ACP podría llevar a racionalizar el sistema. Además, la relación entre el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y los que establecen los ACP no ha causado preocupación debido a que la tendencia apunta a un uso mayoritario del sistema multilateral.

En relación con la coherencia de uno y otro sistema el Informe examina cuatro propuestas no excluyentes entre sí: 1.) Aceleración de la apertura del comercio multilateral; 2. Corrección de las deficiencias en el marco jurídico de la OMC; 3. Adopción de un enfoque más flexible como complemento del marco jurídico vigente; y 4. Multilateralización del regionalismo.

A manera de conclusión, puede decirse que el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* es un análisis acucioso de los lineamientos que están planteando los ACP a las relaciones comerciales internacionales. El crecimiento explosivo que han tenido estos acuerdos en las últimas décadas y la profundización de las materias tratadas han dado lugar a una interesante discusión a nivel político, económico y académico.

A simple vista, y teniendo el momento por que atraviesa la Ronda de Doha, la multiplicación de los ACP podría implicar el debilitamiento del sistema multilateral como proceso de acuerdos entre las naciones. No obstante, el Informe avanza

más allá de la superficie y analiza en profundidad las distintas aristas del caso, lo que le permite concluir y proponer no solo la coexistencia de los ACP sino también la coherencia entre estos y el sistema representado por la OMC. Lo anterior se sustenta en planteamientos histórico-descriptivos, analíticos, estadísticos y teóricos y constituye una lectura en sumo interesante para todos aquellos que deseen introducirse en el universo de los acuerdos comerciales y encontrar una obra base para futuras investigaciones y discusiones sobre el tema en estudio.

Patricio Rosas Opazo (Catedra OMC - IEI )