

# El sistema de comercio mundial

## El camino por recorrer

Simon J. Evenett

La apertura de los mercados nacionales presenta más ventajas que desventajas para todos los países. Al iniciarse una nueva ronda de negociaciones comerciales, la comunidad internacional debe esforzarse por adoptar nuevas reformas comerciales.

**S**I BIEN en los años noventa muchos aspectos de la globalización—corrientes de capital, migración y problemas ambientales— han atraído la atención mundial, el creciente comercio de bienes y servicios ha sido, por más de un siglo, la fuerza motriz de la integración mundial. Sin embargo, al concluir el siglo XX, el sistema de comercio internacional se encuentra en una encrucijada. ¿Se mantendrá el ritmo de la reforma comercial en los sectores agrícola y de servicios—esenciales para las futuras perspectivas económicas de los países en desarrollo— o, por el contrario, las naciones cederán ante la progresiva reacción contra la reforma, retirándose tras sus fronteras y desaprovechando las oportunidades de crecimiento?

### Los beneficios del comercio

Tradicionalmente, la liberalización del comercio ha beneficiado a los países en desarrollo de dos maneras. Primero, al reducirse los aranceles, varían los precios relativos y los recursos se reasignan a actividades productivas que incrementan el ingreso nacional. Las reducciones arancelarias aplicadas tras la Ronda Uruguay, que concluyó en 1994, elevaron el ingreso nacional en una proporción estimada entre 0,3% y 0,4%. Segundo, los beneficios a largo plazo son mucho mayores cuando las economías se ajustan a las innovaciones tecnológicas, las nuevas estructuras de producción y las cambiantes modalidades de competencia. En el futuro, estos benefi-

cios serán tan importantes como lo han sido en el pasado.

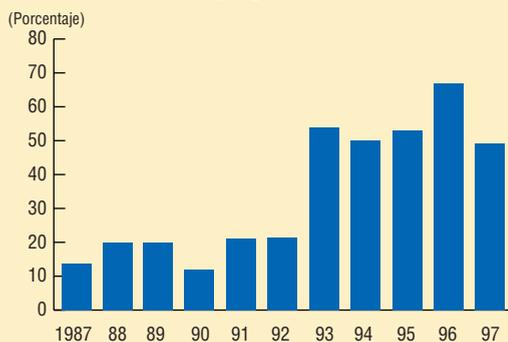
Además, los nuevos estudios empíricos indican que la liberalización comercial afecta considerablemente los resultados de las empresas:

- Se observó que el aumento de las importaciones disciplinó las empresas nacionales en Côte d'Ivoire, India y Turquía, forzándolas a ajustar los precios a los costos marginales y reduciendo así las distorsiones creadas por el poder monopolístico.

- La liberalización comercial puede incrementar permanentemente la productividad de las empresas pues éstas obtienen bienes de capital modernos e insumos intermedios de alta calidad a precios más bajos. Por ejemplo, algunas empresas en Corea y la provincia china de Taiwán aumentaron su productividad al diversificar el uso de los insumos intermedios.

- La productividad de las empresas aumenta cuando éstas entran en contacto con clientes internacionales exigentes y con las “prácticas óptimas” de sus competidores externos. Además, las empresas nacionales pueden beneficiarse si tienen la oportunidad de rediseñar los productos de empresas extranjeras. De hecho, en muchos casos las diferencias en los niveles de productividad de las empresas exportadoras y no exportadoras disminuyen cuando las empresas que no exportaban comienzan a vender sus productos en el extranjero.

### Creciente número de pleitos antidumping en 1987–97



Fuente: Jorge Miranda, Raúl A. Torres y Mario Ruiz, 1998, "The International Use of Anti-Dumping: 1987–1997" (Ginebra, Organización mundial del comercio). Reproducido por el Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000* (Washington).

### Promoción de regímenes comerciales liberales

Las instituciones internacionales, al alentar a los países a eliminar o reducir las barreras comerciales, han contribuido al sólido crecimiento del comercio mundial. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desempeñó ese papel por cinco décadas, hasta la creación de su organismo sucesor, la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995. La OMC, con sede en Ginebra, sirve los intereses de los países en desarrollo al facilitar la reforma comercial, proveer un mecanismo para la solución de diferencias, aumentar la credibilidad de las reformas comerciales, y promover regímenes comerciales transparentes que reduzcan los costos de transacción.

Estos beneficios explican por qué cada vez son más los países en desarrollo que se han integrado a la OMC. En 1987, formaban parte del GATT 65 países en desarrollo. En 1999, la OMC tiene 110 países miembros en desarrollo y en transición cuyas exportaciones representan aproximadamente el 20% de las exportaciones mundiales.

Sin embargo, dado el aumento y complejidad de los temas negociados en el marco de la OMC, han surgido dudas con respecto a la capacidad técnica disponible para los países en desarrollo en las capitales y las misiones en Ginebra. En 1997, los países industriales enviaron, en promedio, 6,8 funcionarios a seguir las actividades de la OMC en Ginebra, frente a 3,5 funcionarios en el caso de los países en desarrollo. Puesto que no están bien representados en Ginebra, los países en desarrollo tienen dificultades para negociar acuerdos comerciales favorables y usar eficazmente el mecanismo de solución de diferencias. Para abordar este problema, el Banco Mundial, en colaboración con otras instituciones multilaterales, ha establecido el Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio de los países menos adelantados, que se describe en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000*, del Banco Mundial.

### El ritmo de la reforma

Actualmente, los encargados de adoptar las políticas tienen ante sí la tarea de mantener el impulso de la reforma comercial

creado por las negociaciones de la Ronda Uruguay y muchas otras iniciativas regionales en materia de comercio. En los últimos años se ha hecho hincapié en los efectos del comercio —especialmente en la desigualdad del ingreso, la pobreza y el medio ambiente— y en el financiamiento de las redes de seguridad social. Algunos observadores temen que la competencia de las importaciones tenga un efecto negativo sobre la mano de obra nacional y que pueda ser la causa de la creciente desigualdad del ingreso observada en algunas economías industriales. Proponen, en consecuencia, que la liberalización del comercio se desacelere o, incluso, que dé marcha atrás. De ocurrir esto, se reduciría el número y tamaño de los mercados de exportación accesibles a los países en desarrollo.

La idea de que el aumento de las importaciones está vinculado a una mayor desigualdad del ingreso es sumamente discutible. Con pocas excepciones, los estudios empíricos han demostrado que las importaciones provenientes de los países en desarrollo afectan muy poco los salarios y el empleo en los países industriales. Estos estudios no niegan que la desigualdad del ingreso está aumentando, pero indican que la creación de nuevas barreras comerciales probablemente no resolverá este problema apremiante. Además, es poco justificable, desde el punto de vista económico, tratar a los trabajadores afectados por la competencia comercial internacional de manera diferente a la forma en que se trata a los trabajadores afectados por la competencia interna, las crisis macroeconómicas, la adopción de nuevas tecnologías, o cualquier otro cambio económico que haga necesario un ajuste. Las políticas de ajuste económico deben tener como fin aminorar los efectos adversos de las conmociones, cualquiera sea su fuente.

Las empresas que compiten con las importaciones no ven con agrado las presiones competitivas, estimuladas por la reforma comercial, a pesar de que éstas, de hecho, promueven el bienestar nacional. Estas empresas encabezan una reacción contra la liberalización del comercio tanto en los países en desarrollo como en los países industriales. Además de promover sus intereses ante los responsables de la política económica, las empresas que compiten con las importaciones se valen de las leyes antidumping —que las normas de la OMC aún permiten— para alegar que los productos subvencionados por los competidores extranjeros las perjudican (se sostiene que un producto es objeto de dumping si su precio de exportación es inferior a su precio en el mercado de origen o inferior al costo medio de producción). Las leyes antidumping permiten a los países imponer derechos arancelarios sobre los productos extranjeros cuando se determina que éstos han sido objeto de dumping y han causado "perjuicios materiales" a la industria nacional.

Hasta principios de la década de 1990 estas leyes se aplicaban con mayor frecuencia en Australia, Canadá, la Comunidad Europea, Estados Unidos y Nueva Zelandia. Recientemente han comenzado a aplicarse en otros países en desarrollo como Argentina, Brasil, Corea, India, México y Sudáfrica. A fines de la década de 1980, los países en desarrollo adoptaban menos del 20% de las medidas antidumping; a fines de los años noventa la proporción es del 50%. Actualmente, los países en desarrollo son objeto de un número de medidas antidumping similar al de los países industriales.

El creciente uso de medidas antidumping contra empresas extranjeras amenaza con menoscabar uno de los beneficios fundamentales de las normas sobre comercio internacional: el acceso estable y predecible a los mercados externos. El efecto de las leyes antidumping sobre la competencia de las empresas extranjeras es diferente del efecto sobre la competencia de las empresas nacionales, aunque no hay una lógica económica en esto. La paridad entre las empresas extranjeras y nacionales podría restablecerse mediante un acuerdo internacional encaminado a eliminar las leyes antidumping y aplicar las políticas nacionales que rigen la competencia interna a la competencia de las importaciones. En otras palabras, si existe un problema de monopolio, hay que abordarlo; de lo contrario, las decisiones sobre fijación de precios deben dejarse en manos de las empresas.

### Los próximos 25 años

Si estos problemas se superan, ¿cómo puede estimularse el crecimiento mediante la aplicación de nuevas reformas? En las primeras décadas del siglo XXI, la reforma comercial en las áreas de productos agrícolas y servicios, junto con el crecimiento de las redes de producción mundial y el desarrollo urbano, transformarán el comercio mundial.

**Comercio de productos agrícolas.** El aumento del ingreso de los consumidores está desplazando la demanda, de los productos homogéneos congelados y enlatados a los productos agrícolas con alto valor agregado. Al disminuir el costo del transporte, las empresas pueden abastecer nuevos mercados con productos frescos. Además, al aumentar la variedad de productos agrícolas disponibles, los avances en el terreno de la biotecnología pueden tener gran importancia en los países en desarrollo donde el clima sólo permite cultivar una variedad limitada de productos agrícolas. Sin embargo, la exportación puede verse obstaculizada si la infraestructura interna y las normas comerciales de un país no permiten un suministro rápido. Los temores en cuanto a la seguridad de los productos, que pueden crear presiones en contra de la importación de ciertos alimentos, también pueden obstaculizar el crecimiento de las exportaciones. Probablemente, el debate sobre políticas de comercio agrícola no sólo abarcará el acceso a los mercados sino también los métodos de producción.

El acuerdo de la Ronda Uruguay sobre comercio de productos agrícolas sentó las bases para la futura liberalización. Los países se comprometieron a transformar los obstáculos no arancelarios al comercio agrícola en aranceles y fijarlos a cierto nivel máximo (derechos arancelarios "consolidados"). Se acordaron topes similares para las subvenciones internas y las exportaciones. La ventaja de este enfoque es que transforma una amplia gama de distorsiones comerciales en tres políticas comerciales observables, con niveles máximos que pueden negociarse. Desafortunadamente, muchos países aprovecharon esta oportunidad para convertir sus barreras no arancelarias en aranceles consolidados sumamente elevados.

Estos aranceles tienen un efecto sumamente perjudicial. Primero, dado que aumentan los precios internos a un nivel superior al de los precios mundiales, los consumidores deben pagar más por los alimentos. Segundo, aumentan los costos para las empresas nacionales de elaboración de alimentos. Tercero, la expansión artificial del sector agrícola nacional fo-

menta la demanda de recursos, aumentando su precio para el resto de la economía. Estos costos económicos deben agregarse a los costos creados por las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y los impuestos que financian estas subvenciones. En la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales se propondrán importantes reducciones de las barreras al comercio de productos agrícolas y las barreras de mercado creadas por los monopolios estatales que comercian productos agrícolas.

Los avances en el terreno de la biotecnología han incorporado un nuevo factor en las políticas de comercio agrícola: las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias. A veces, estas reglamentaciones son especialmente directas e imponen restricciones sobre las importaciones que son mucho más estrictas de lo necesario para proteger la salud humana. Sin embargo, los gobiernos tienen un interés legítimo en proteger la salud de sus ciudadanos. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, negociado durante la Ronda Uruguay, crea un equilibrio entre este interés y las restricciones innecesarias al garantizar que las regulaciones no discriminen deliberadamente contra los proveedores extranjeros. Un requisito fundamental es que los criterios nacionales se basen en pruebas científicas, y nada evita que sean más estrictos que las normas internacionales. No obstante, incluso las reglamentaciones aparentemente inobjectables, basadas en datos científicos, pueden ser impugnadas, y la aplicación de este acuerdo impondrá una nueva carga al mecanismo para la solución de diferencias de la OMC. Los expertos que examinan los casos presentados ante la OMC podrían verse obligados a evaluar las pruebas científicas de todas las partes interesadas así como los efectos para el comercio internacional.

**Comercio e inversión extranjera en servicios.** En el siglo XXI, los avances tecnológicos, la demanda y la estructura económica incrementarán la importancia del intercambio de servicios. La disminución del costo de las comunicaciones y el uso de normas internacionales comunes para algunos servicios profesionales contribuyeron a aumentar en un 25% el comercio de servicios entre 1994 y 1997. La liberalización del comercio de servicios puede tener gran importancia pues la mayoría de las industrias los utilizan como insumos para la producción. Las empresas manufactureras necesitan acceso barato y fiable a las redes mundiales de comunicaciones y transportes para mantener buenos resultados de exportación. Puesto que los productos son cada vez más vulnerables al paso del tiempo los compradores extranjeros cuentan con que el proveedor pueda suministrarlos oportunamente. Los sistemas de transporte ineficientes puede impedir la integración de las industrias nacionales en las redes mundiales de producción.

Los mismos principios fundamentales sirven de base para la reforma de las políticas comerciales. Las medidas que incrementan el acceso de las empresas extranjeras a los mercados internos incrementarán la competencia, reducirán los precios, mejorarán la calidad, y fomentarán el bienestar nacional. Sin embargo, al formular la política comercial relativa a los servicios deben tomarse en cuenta algunos aspectos importantes que no están presentes en el área del comercio de bienes. Generalmente, el comercio de servicios conlleva el movimiento transfronterizo de personas o capital, especialmente cuando se establecen nuevas filiales. En consecuencia, para abrir servicios

a la competencia internacional podría ser necesario reformar las políticas que rigen la inversión extranjera directa y la migración, tanto temporal como permanentemente.

La Ronda Uruguay produjo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), cuya principal contribución fue un marco de normas comerciales para todos los sectores de servicios. Sin embargo, su cobertura de los sectores de servicios y los diversos tipos de suministro es limitada. En el marco del GATS, sólo el 25% de los sectores de servicios en los países industriales y el 7% en los países en desarrollo estarán totalmente expuestos a la competencia extranjera.

Actualmente, las restricciones aplicadas por los países industriales sobre la migración temporal de personas y sobre las actividades comerciales impiden el suministro de ciertos servicios con uso intensivo de mano de obra, como los servicios de construcción, en que los países en desarrollo tienen ventajas comparativas. Existen muchas posibilidades para una mayor liberalización de muchos sectores de servicios tanto en los países en desarrollo como en los países industriales. Dado que el nivel de competitividad de estos sectores es diferente en cada país, la mejor manera de lograr acuerdos mutuamente beneficiosos es incluir una amplia gama de sectores en las negociaciones, en lugar de unos pocos sectores en que un país (o grupo de países) tiene ventajas comparativas.

### Cómo allanar el camino

Las extraordinarias reformas comerciales aplicadas por los países en desarrollo en los últimos años han producido grandes beneficios económicos. No obstante, será vital mantener



Simon J. Evenett formó parte del equipo que preparó el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000*, del Banco Mundial.

el buen ritmo de la reforma comercial en los próximos 25 años. La liberalización ininterrumpida de los sectores agrícola y de servicios, en particular, ofrecerá considerables beneficios a los países en desarrollo.

Las consecuencias sociales de la nueva apertura al comercio han estado vinculadas a una serie de ajustes económicos, por ejemplo, en lo que respecta a las disparidades regionales y sectoriales y la migración interna a las ciudades. Es necesario reforzar las instituciones de los mercados laborales, incluidos los sistemas para incrementar la movilidad de la mano de obra y mejorar la capacidad, a fin de facilitar el ajuste a la reforma comercial. Los responsables de la política económica deben asegurarse de que los

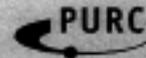
importantes beneficios derivados de la reforma comercial sean ampliamente compartidos por todos los segmentos de la población, garantizando a los afectados por la aplicación de las reformas que en el largo plazo su bienestar será protegido.

Para maximizar las oportunidades de desarrollo ofrecidas por la ampliación del comercio internacional deberán crearse instituciones estables y previsibles. La codificación de los derechos, obligaciones y políticas de todos los participantes en instituciones de amplia base facilitará la liberalización comercial y la reforma para el desarrollo en los próximos 25 años. Las próximas negociaciones comerciales ofrecen una excelente oportunidad para aplicar este enfoque de amplio alcance en materia de reforma de la política comercial. **F&D**

*Este artículo se basa en el capítulo 2 del Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000. En el umbral del siglo XXI, del Banco Mundial (Nueva York: Oxford University press para el Banco Mundial).*



WORLD  
BANK



Public Utility Research Center,  
University of Florida

## 7th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 10-21, 2000—Gainesville, Florida USA

*"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." – Utility Regulator*

This premier program has trained over 500 utility regulators and managers from 87 countries in best practices for:

- Market Reform and Regulation of Network Industries
- Principles and Application of Incentive Regulation
- Managing the Introduction of Competition in and for the Market
- Managing the Regulatory Process
- Financial Analysis for Utility Regulation
- Non-Price Aspects of Utility Regulation
- Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our website at:

<http://www.cba.ufl.edu/eo/purc> or contact us by phone: 352-392-6148 or fax: 352-392-7796