



Las economías más pobres pueden exportar más

Las economías avanzadas y emergentes pueden ayudar a los países menos desarrollados a vender más productos en el exterior

Katrin Elborgh-Woytek y Robert Gregory

LA FALTA de integración de las economías más pobres en la economía mundial contribuye en gran medida a la extensión de la pobreza. Aunque el comercio es solo una parte de la solución, sería muy beneficioso para las economías más pobres poder vender más bienes a las economías avanzadas y emergentes.

Sin embargo, los exportadores en las economías más pobres se enfrentan a obstáculos tanto dentro como fuera del país. Su acceso a los mercados extranjeros tiende a verse limitado por barreras a la importación, mientras que una infraestructura inadecuada y políticas internas deficientes frustran los esfuerzos de los productores por competir en el mercado externo. En consecuencia, las exportaciones de los países más pobres se han mantenido muy por debajo de su potencial. Los 49 países más pobres o “menos adelantados” (PMA; véase el recuadro) representan casi el 1% del producto interno bruto mundial (PIB) pero menos del 0,5% de las exportaciones mundiales no petroleras, nivel que prácticamente no ha variado en los últimos 15 años (véase el gráfico). Solo el 1% de las importaciones de las economías avanzadas proviene de los PMA.

Las economías más pobres, por su parte, podrían adoptar medidas para fomentar las exportaciones, tales como reducir el sesgo anticomercial que suele imperar en sus regímenes cambiarios, aduaneros, tributarios y comerciales; emitir leyes aduaneras y comerciales más transparentes; y mejorar algunos sectores de servicios clave, como las comunicaciones y el transporte (véase Banco Mundial, 2010).

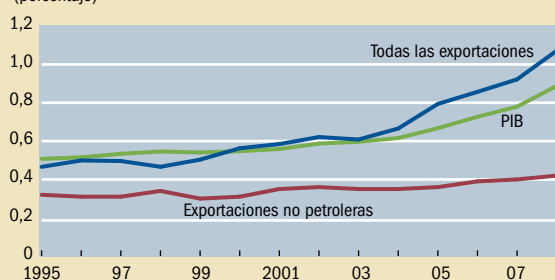
No obstante, el desarrollo de mayores oportunidades comerciales en las economías avanzadas y emergentes beneficiaría considera-

blemente a las economías exportadoras más pobres, lo que también contribuiría a mejorar sus perspectivas de crecimiento y su productividad (véase Elborgh-Woytek, Gregory y McDonald, 2010). Los países más avanzados podrían adoptar medidas para impulsar el potencial de exportación de las economías pobres. Las autoridades económicas conocen bien estas medidas, incluida, en particular, la conclusión de la actual Ronda de Doha de negociaciones comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La amplia liberalización del comercio multilateral podría estimular el crecimiento y fomentar un sistema de comercio mundial abierto

Por debajo del potencial

Los 49 países más pobres representan alrededor del 1% del PIB mundial pero menos del 0,5% de las exportaciones mundiales no petroleras.

(porcentaje)



Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics*, 2010.

y seguro. La conclusión de la Ronda de Doha facilitaría un mejor acceso de los países más pobres a los mercados de exportación de las economías avanzadas y emergentes.

Aunque el objetivo último de política es una amplia liberalización del comercio multilateral, existen otras vías intermedias menos evidentes —como la ampliación y mejora del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes (iniciativa DFQF) en las economías avanzadas y emergentes— que podrían aportar casi US\$10.000 millones anuales a las arcas de las economías más pobres. Estos sistemas de preferencias tienen por objetivo compensar para los países más pobres algunas de las altas barreras comerciales en sectores, tales como las manufacturas ligeras y la agricultura, en los que probablemente exporten los PMA.

Principales vías de integración

Las economías más avanzadas y emergentes pueden contribuir a la integración de los PMA por tres vías principales:

- Eliminar todos los aranceles y cuotas a los productos procedentes de PMA.
- Flexibilizar y reforzar la coherencia de las normas que determinan si un producto puede considerarse como proveniente de un PMA, incluida la relajación de las denominadas reglas de acumulación.
- Orientar los beneficios de las preferencias más específicamente hacia las economías más pobres.

En primer lugar, si los mercados avanzados y emergentes eliminaran todos los derechos y cuotas a las exportaciones de PMA, el efecto sería considerable. Los beneficios de las preferencias otorgadas por los principales países de mercados emergentes a los PMA podrían ser muy valiosos y ayudarían a mejorar los resultados de sus exportaciones. Las exportaciones de PMA a Brasil, China e India aumentaron a un promedio anual superior al 30% en 1999–2009, y estos tres países representan una tercera parte de todas las exportaciones de los PMA. En 2008, China superó a la Unión Europea como principal importador de productos de PMA, comprando el 23% de sus exportaciones. Gracias a las sustanciales reformas aplicadas desde los años noventa, estos mercados emergentes han reducido las tasas arancelarias medias para casi todos sus socios comerciales a alrededor de 11%, pero los aranceles son aún unos 6 puntos

porcentuales superiores a los de los mercados de las principales economías avanzadas.

La proporción de exportaciones provenientes de PMA que pueden beneficiarse del tratamiento preferencial ha aumentado de 35% a finales de los años noventa a más de 50% actualmente. No obstante, los programas de preferencias varían considerablemente según el producto y el país, y en algunos casos existen deficiencias significativas en materia de cobertura e implican altos costos administrativos. Las deficiencias en los programas de preferencias de las economías de mercados emergentes tienden a ser más amplias que las de los programas de los países industrializados, debido a su desarrollo relativamente reciente. Los aranceles altos siguen concentrándose en la agricultura y las manufacturas de bajo nivel salarial que requieren un uso intensivo de mano de obra, sectores en los cuales los PMA tienen una ventaja comparativa y donde se concentra el 90% de sus exportaciones no petroleras.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000, las economías avanzadas se comprometieron a adoptar “una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados”. Tras este compromiso, los miembros de la OMC acordaron en la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005 que los países en desarrollo “que se declaren en condiciones de hacerlo” deben asumir el mismo compromiso. En la práctica, muchas economías avanzadas y emergentes han acordado implementar una política de acceso libre de derechos y de contingentes (iniciativa DFQF) para los productos de los PMA en al menos el 97% de las líneas arancelarias. Si bien la diferencia entre 97% y 100% puede parecer mínima, muchos PMA exportan tan pocas categorías de productos que incluso un escaso número de exclusiones puede limitar fuertemente los beneficios de los programas de preferencias comerciales.

Las exportaciones aumentarían considerablemente

Si todas las exportaciones de los países en desarrollo estuvieran exentas de aranceles y cuotas, las exportaciones de PMA a los mercados avanzados y emergentes aumentarían significativamente —unos US\$10.000 millones al año, es decir, aproximadamente 2% de su PIB combinado (Laborde, 2008; y Bouët *et al.*, 2010). La ampliación de la cobertura de las preferencias por parte de los principales mercados avanzados generaría un aumento de las exportaciones provenientes de PMA de alrededor de US\$2.200 millones anuales, lo que significa aproximadamente un 6% de la asistencia oficial para el desarrollo neta de los países industriales a los PMA. El incremento potencial es aún mayor en el caso de las exportaciones hacia los emergentes mercados —aproximadamente US\$7.000 millones anuales en exportaciones adicionales (Bouët *et al.* 2010). Aunque el impacto positivo en los PMA sería considerable, el efecto negativo en las economías avanzadas y emergentes sería mínimo debido al bajo nivel de las exportaciones de PMA.

En segundo lugar, si las economías más avanzadas flexibilizaran las reglas de origen, los PMA también se beneficiarían. Estas reglas determinan si un bien “se origina” en un país que se beneficia de un sistema de preferencias. También especifican el monto mínimo de actividad económica que debe realizarse en el país beneficiario de la preferencia y si los insumos de otros países cuentan para este mínimo. Estas reglas varían mucho según el

Los países menos adelantados

Según las Naciones Unidas, existen 49 países “menos adelantados”, lo que significa que son países muy pobres con economías estructuralmente débiles y sin capacidad de crecimiento.

África: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

América: Haití.

Asia: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Islas Salomón, Kiribati, Maldivas, Myanmar, Nepal, la República Democrática Popular Lao, la República del Yemen, Timor-Leste, Tuvalu y Vanuatu.

programa de preferencias de cada país. Suelen basarse en el monto de valor agregado en el país beneficiario de la preferencia o en la transformación que experimenta un bien en ese país (medida por un cambio en la clasificación arancelaria). Estas reglas influyen fuertemente en la decisión de un PMA sobre dónde comprar sus insumos, lo que afecta a las consecuencias económicas generales de un programa de preferencias.

Para beneficiarse de este programa, los exportadores de PMA a menudo deben limitar el origen de sus insumos a los proveedores de su propio país o a los del país que otorga la preferencia, aunque sea más barato comprar insumos en otros países. Esto puede generar dificultades para los PMA menos diversificados, que dependen de los bienes, procesos o patentes intermedios provenientes de otros países. Las reglas de origen también pueden causar distorsiones, si los exportadores optan por fuentes de insumos más costosas y menos eficientes para beneficiarse de las preferencias. Además, la carga administrativa para cumplir las complejas reglas de origen puede ser sustancial, y tener un costo de hasta 3% del valor de exportación (Hoekman y Özden, 2005).

Mayor flexibilidad en las fuentes de insumos

En el marco de unas reglas de origen más liberales, los productores pueden definir de manera flexible las fuentes de los insumos. Estas reglas reconocen implícitamente la baja intensidad de capital y la falta de integración vertical u horizontal de los PMA. En el marco del programa de preferencias de China, por ejemplo, el origen (y, por lo tanto, los beneficios de las preferencias) puede conferirse a un producto basado en un umbral de valor agregado local mínimo o un cambio en la clasificación arancelaria, lo que representa un reconocimiento implícito de que el producto es diferente y que el PMA ha añadido valor. El bajo umbral de valor agregado del 30% de India da flexibilidad a los posibles exportadores de PMA para definir las fuentes de sus insumos.

Además, los países más avanzados podrían estimular aún más el desarrollo del comercio entre PMA si sus reglas de origen permitieran específicamente a los países beneficiarios de preferencias comprar insumos de otros países también beneficiarios de preferencias. Si estas disposiciones en materia de acumulación permitieran adicionar los insumos de dos o más países, sería más fácil para el país beneficiario de las preferencias cumplir los requerimientos mínimos establecidos en las reglas de origen. En cambio, las reglas de acumulación restrictivas o limitadas no permiten el uso de insumos provenientes de otros países, lo que suele fragmentar las relaciones de producción establecidas entre los países. Por lo tanto, las disposiciones en materia de acumulación determinan la facilidad con la que los países beneficiarios de preferencias pueden comerciar entre ellos, utilizando los procesos o bienes intermedios que se originan en otros países.

Una ampliación de las disposiciones en materia de acumulación significaría ciertamente que los PMA podrían cumplir las reglas de origen más fácilmente y a un costo más bajo y también alentaría el comercio sur-sur.

Favorecer a los países en desarrollo

Por último, las economías avanzadas y emergentes podrían *orientar los beneficios de las preferencias más específicamente hacia los países en desarrollo más pobres*. Algunos programas de preferen-

cias de las economías avanzadas favorecen a una amplia gama de países en desarrollo, y no necesariamente a los más pobres. Las economías avanzadas también suelen establecer acuerdos comerciales regionales que otorgan preferencias a los países suscritos al pacto. La combinación de unos programas de preferencias menos focalizados y estos programas regionales reduce el margen efectivo de preferencias disponible para los PMA. En estos casos, podría considerarse la eliminación gradual de los beneficios para los países más desarrollados, teniendo en cuenta el impacto en los exportadores e importadores. Las disposiciones de graduación, que determinan cuándo una economía ya no puede beneficiarse de tratamiento preferencial, siempre deben ser transparentes y previsibles, y prever que la notificación de la retirada se comunique con una antelación considerable. Por razones de previsibilidad, las preferencias para los PMA deberán renovarse con mucha antelación, dando tiempo a los inversionistas a tomar las decisiones correspondientes.

Al introducir cambios en los programas de preferencias para las economías más pobres, los mercados emergentes pueden desempeñar un papel más importante que las economías avanzadas, muchas de las cuales aplican estos programas desde hace muchos años. Varias principales economías emergentes han adoptado y ampliado las preferencias comerciales para los PMA, pero la cobertura sigue siendo selectiva. Como se encuentran en una etapa de implementación anterior a la de las economías avanzadas, estos programas de preferencias tienen espacio para crecer, aunque a un ritmo compatible con las necesidades de desarrollo pendientes de las economías emergentes que son nuevos proveedores de preferencias. Es probable que las economías emergentes tarden más en introducir los cambios propuestos, pero la estrategia clave para la expansión y mejora de sus programas es similar en general a la de las economías avanzadas. Algunas economías emergentes necesitarán varios años para implementar estos beneficios a favor de los PMA. ■

Katrin Elborgh-Woytek y Robert Gregory, ambos del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI, son Economista Principal y Economista, respectivamente.

Referencias:

- Banco Mundial, 2010, *datos de comercio transfronterizo de Doing Business*. Disponible en www.doingbusiness.org/Data/ExploreTopics/trading-across-borders.
- Bouët, Antoine, David Laborde Debucquet, Elisa Dienesch y Kimberly Elliott, 2010, "The Costs and Benefits of Duty-Free, Quota-Free Market Access for Poor Countries: Who and What Matters", CGD Working Paper 206 (Washington: Center for Global Development).
- Elborgh-Woytek, Katrin, Rob Gregory y Brad McDonald, 2010, "Reaching the MDGs: An Action Plan for Trade", IMF Staff Position Note 10/14 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Hoekman, Bernard, y Çağlar Özden, 2005, "Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey", World Bank Policy Research Working Paper WPS 3566 (Washington).
- Laborde, David, 2008, "Looking for a Meaningful Duty-Free Quota-Free Market Access Initiative in the Doha Development Agenda", Issue Paper 4 (Ginebra: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible).
- Organización Internacional del Comercio, 2007, *Market Access for Products and Services of Export Interest to Least-Developed Countries* (Ginebra: Organización Internacional del Comercio).