

Acceso a los mercados para los países en desarrollo

Hans Peter Lankes

Los países en desarrollo podrían acelerar su crecimiento económico y reducir la pobreza aumentando sus exportaciones a los países ricos y a otros países en desarrollo. Sin embargo, a pesar de los avances logrados en la liberalización del comercio mediante sucesivos acuerdos multilaterales, aún persisten muchas barreras en ambos grupos de países.

EL PROTECCIONISMO tiene un alto costo para los países industriales y en desarrollo. Según estimaciones del aumento anual estático del bienestar, la eliminación de barreras al comercio de mercancías reportaría ganancias de entre US\$250.000 millones y US\$620.000 millones, de las cuales los países en desarrollo recibirían entre la tercera parte y la mitad (Banco Mundial y otros). Los efectos de una liberalización del comercio internacional en la inversión y la tecnología generarían beneficios adicionales.

No obstante, el proteccionismo persiste en muchas formas y tiene mayor magnitud que lo indicado por las referencias habituales sobre los aranceles medios para naciones más favorecidas (NMF), que no reflejan los aranceles específicos ni los contingentes arancelarios, las medidas correctivas (como los derechos antidumping), ni los efectos de las normas de origen, ambientales y técnicas. Los promedios tampoco reflejan los efectos de los máximos arancelarios ni la progresividad arancelaria, los sistemas preferenciales, ni las medidas que contribuyen a crear incertidumbre en cuanto al acceso a los mercados y que, por consiguiente, desalientan la expansión de las exportaciones.

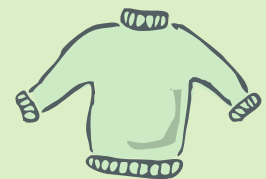
En el cuadro 1 se indican los equivalentes arancelarios ad valorem combinados (aranceles de importación como porcentaje del valor o precio de los productos importados) de varias medidas proteccionistas desde la perspectiva de los países exportadores. Se observa que las barreras impuestas por Canadá y la Unión Europea (UE) afectan más a los países exportadores de ingreso bajo y mediano, mientras que Japón (en el sector agrícola) y Estados Unidos imponen mayores barreras a las exportaciones de países menos desarrollados (PMD).

Los equivalentes arancelarios ad valorem que se indican en el cuadro 1 consisten, en gran medida, en *aranceles específicos* y *cuotas arancelarias*. Generalmente, se considera que los aranceles específicos —monto absoluto cobrado por unidad

importada, independientemente del precio (por ejemplo, €350 por tonelada de azúcar importada a la UE)— son menos transparentes y tienen un efecto más distorsionador que los aranceles ad valorem. En el caso de las cuotas arancelarias, el arancel varía por encima o por debajo de una cantidad específica y del valor de los artículos importados. Las cuotas arancelarias, establecidas en el marco de la Ronda Uruguay, tenían por objeto garantizar un acceso mínimo a los mercados a los productos sensibles. Sin embargo, los aranceles aplicables fuera del contingente pueden ser prohibitivos, e incluso los aranceles aplicables dentro del contingente frecuentemente son elevados.

Máximos arancelarios y progresividad arancelaria. Si bien los aranceles industriales medios han disminuido, entre el 6% y el 14% de los renglones arancelarios de “la Cuadrilateral” (Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, en la jerga de la OMC) están sujetos a “máximos arancelarios” (aranceles del 15% o más altos). En Canadá y Estados Unidos, los máximos arancelarios se concentran en los textiles y el vestido; en la UE y Japón, en la agricultura, los productos alimenticios y el calzado. En los países en desarrollo los máximos arancelarios son incluso más comunes. Se estima que, si todos los aranceles tuvieran un tope máximo del 15%, los equivalentes arancelarios ad valorem sobre los textiles y el vestido se reducirían en un 20% para las importaciones de la mayoría de los países a Estados Unidos y en un 59% para las importaciones procedentes de China, mientras que los equivalentes arancelarios ad valorem sobre los productos agrícolas y alimenticios importados por la UE se reducirían entre un 40% y un 60%.

La progresividad arancelaria, que existe tanto en los países industriales como en desarrollo, tiene por objeto proteger a una industria de transformación o de manufacturas en el país importador, que establece aranceles bajos para los materiales importados que utiliza por esa industria y tasas más altas para los productos terminados que competirían con sus productos.



Esto supone un obstáculo para los países que tratan de modernizar sus tecnologías, desincentiva la expansión de sus industrias de transformación y la diversificación de sus exportaciones y, por consiguiente, perpetuado su dependencia de los productos básicos, cuyos precios son frecuentemente volátiles.

La *protección contingente* comprende las medidas correctivas autorizadas por la Organización Mundial del Comercio (OMT) para contrarrestar las prácticas comerciales injustas o hacer frente a un aumento súbito de las importaciones. Las medidas antidumping son las más frecuentes y los economistas coinciden, en su mayoría, en que se han usado de manera abusiva con fines proteccionistas. Desde 1995 se han iniciado más de 1.800 investigaciones antidumping. Si bien, tradicionalmente, los países industriales han sido los que más han recurrido a esas medidas, en los últimos años los países en desarrollo las han venido aplicando con más frecuencia: entre 1994 y 2001 casi la tercera parte de las investigaciones se iniciaron en países en desarrollo, en los que se ha centrado también casi el 60% de las investigaciones (la mayoría iniciada por otros países en desarrollo). Las medidas antidumping se han concentrado en unos pocos sectores, especialmente el acero, los productos químicos y textiles y los bienes de consumo electrónicos, es decir, productos de baja tecnología. Las investigaciones antidumping —e incluso la mera posibilidad de que se inicien— crean gran incertidumbre entre los inversionistas que podrían invertir en los sectores exportadores y desalientan el traspaso de los aumentos de eficiencia, lo que obliga a los consumidores y las industrias consumidoras de materias primas en los países importadores a pagar precios más altos.

Normas. Las normas y reglamentaciones son importantes para el comercio pues garantizan la calidad, la seguridad y la compatibilidad técnica de los productos y los procesos de producción, aunque en ocasiones pueden ser más estrictas de lo necesario, y podrían ser utilizadas abusivamente por quienes tratan de elevar los costos a los posibles competidores. Las notificaciones anuales sobre nuevos obstáculos técnicos a la OMC y a su organismo predecesor, el GATT, aumentaron de unos 10 a 20 a comienzos de los años ochenta a más de 400 en 1999. Los países de ingreso bajo y mediano declararon que, entre 1996 y 1999, no pudieron cumplir las medidas sanitarias y fitosanitarias para más del 50% de sus posibles exportaciones de pescado fresco y elaborado, carne, fruta y legumbres a la Unión Europea. De hecho, se estimó que estas medidas representaban un obstáculo mayor que los propios aranceles y cuotas. El acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio y el acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias tienen como finalidad reforzar los reglamentos internacionales que rigen las normas sobre productos a fin de reducir al mínimo su uso abusivo, pero conllevan grandes costos.

Preferencias comerciales. La mayoría de los países en desarrollo tiene acceso preferencial a los mercados de los países industriales. Este cambio de orientación con respecto al principio de no discriminación del GATT fue sancionado a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En el año 2001 había unos 15 acuerdos en vigor.

No obstante, en muchos casos los beneficios de los acuerdos del SGP han sido limitados. Si bien reducen los aranceles para las

exportaciones de muchos países de ingreso bajo, también desvían el comercio de otros países que, muchas veces, son tan pobres como éstos. Además, generalmente los márgenes de preferencia son menores en el caso de los productos sensibles, que son los más protegidos, y el hecho de que muchos países —frecuentemente con estructuras de exportación similares— se beneficien de los sistemas de preferencia reduce las posibles ventajas competitivas de estos planes (actualmente, el sistema de comercio preferencial de la UE abarca a todos los países, salvo nueve, aunque éstos representan más del 40% de las importaciones de la Unión). Los aranceles preferenciales podrían entrañar un alto costo para los beneficiarios, pues están condicionados a la aplicación y el seguimiento de normas de origen o de condiciones sociales y ambientales. Además, los datos indican que los acuerdos del SGP podrían reducir los incentivos para liberalizar el comercio y, con ello, perpetuar el sesgo contra las exportaciones.

Cuadro 1

El proteccionismo en dos sectores

Los equivalentes arancelarios ad valorem de las medidas proteccionistas demuestran que, en general, las barreras comerciales para los productos agrícolas son más elevadas que para las manufacturas. (Porcentaje)

	Países menos desarrollados	Otros países de ingreso bajo	Países de ingreso mediano	Todos los países en desarrollo	OCDE
Comercio de productos agrícolas					
Canadá	3,4	18,7	16,3	17,5	33,7
Unión Europea	7,6 ¹	13,4	24,8	20,0	41,6
Japón	29,1	16,3	21,2	21,9	28,3
Estados Unidos	28,1 ¹	9,5	13,0	12,7	14,5
Otros países de la OCDE	19,6	28,0	35,4	32,5	42,1
Países en desarrollo	...	...	...	17,0	14,5
Países de ingreso mediano	18,2	18,4	23,1	...	...
Comercio de manufacturas					
Canadá	7,7	4,2	2,0	2,9	2,0
Unión Europea	0,0 ¹	5,7	5,5	4,5	2,5
Japón	0,1	5,0	1,4	2,5	1,2
Estados Unidos	8,0 ¹	5,9	2,1	3,6	1,6
Otros países de la OCDE	5,0	10,8	5,7	7,4	7,4
Países en desarrollo...	...	...	...	6,4	6,9
Países de ingreso mediano	6,0	11,1	10,9	...	...

Fuente: Centro de comercio internacional, Ginebra.

¹Estos datos no reflejan los efectos de la iniciativa "todo menos armas" de la UE ni de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades Africanos (AGOA) de Estados Unidos. Si se tomara en cuenta la primera se reducirían considerablemente los equivalentes arancelarios ad valorem sobre las importaciones agrícolas a la UE de los PMD. La AGOA reduciría los equivalentes arancelarios ad valorem sobre las importaciones de productos agrícolas y manufacturas de algunos PMD africanos y países de ingreso bajo a Estados Unidos, aunque es difícil predecir en qué medida. De los 35 países que reúnen las condiciones para recibir los beneficios de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades Africanos, solo 15 han cumplido los requisitos técnicos para el trato preferencial de ciertas exportaciones; de éstos, alrededor de la mitad no son PMD. Sin embargo, los datos contemplan los efectos de otros acuerdos arancelarios preferenciales, como el Sistema Generalizado de Preferencias y los acuerdos de la UE con países de África, el Caribe y el Pacífico.



Cuadro 2

Distorsiones del comercio agrícola

Las políticas proteccionistas en el sector agrícola tienen un alto costo para todas las regiones (1997).

(Miles de millones de dólares)

	Total mundial	OCDE	Otros países
<i>Pérdida de ingreso</i>			
Políticas agrícolas			
Total mundial	128,2	97,8	30,4
OCDE	101,4	92,7	8,7
Otros países	26,8	5,1	21,7
<i>Ingresos de exportación no percibidos</i>			
Total mundial	378,0	255,8	122,2
OCDE	257,7	234,9	22,8
Otros países	120,3	20,9	99,4

Fuente: Simulaciones del personal del FMI con el modelo GTAP.

Sin embargo, algunos programas recientes, como la iniciativa “todo menos armas” de la UE, que otorga acceso a sus mercados, exento de derechos y cuotas, a todos los productos de los PMD, excepto armas y municiones (el acceso del banano, arroz y azúcar se liberalizará gradualmente), parecen ofrecer la posibilidad de lograr beneficios adicionales con un costo relativamente bajo en términos de desviación del comercio, pues los PMD solo representan el 0,5% del comercio mundial (siempre que las normas de origen, que determinan qué parte del monto del valor agregado ha de proceder del país exportador, sean generosas). Los modelos de simulación indican que, si todos los países de la Cuadrilateral ofrecieran estas condiciones, las exportaciones de los PMD podrían aumentar en US\$2.500 millones, es decir, en torno a un 11% (Hoekman y otros, 2001). Estados Unidos dio un paso en esta dirección con la aprobación de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de 2000, que, no obstante, mantiene varias restricciones, como estrictas normas de origen y otras condiciones para la habilitación, que para muchos países africanos ha sido difícil cumplir.

Los sistemas de preferencias no son una solución a largo plazo. Existe el riesgo de que se los considere el sustituto de una liberalización de mayor alcance o que, incluso, se transformen en un obstáculo en la medida en que creen intereses personales para mantener el statu quo. Por consiguiente, deben estar sólidamente establecidos en el contexto de una rápida liberalización multilateral.

El sector agrícola

Muchas de las barreras comerciales descritas impiden el acceso de los productos agrícolas de los países pobres a los mercados de los países ricos. Las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE reducen los precios mundiales de los productos básicos y aumentan la inestabilidad de precios, perjudicando a los países pobres y a sus habitantes más desfavorecidos. La agricultura es la principal actividad económica en las zonas rurales, donde viven las tres cuartas partes de los pobres del mundo. Representa alrededor del 27% del PIB en los países en desarrollo, una proporción similar de las exportaciones, y el 50% del empleo.

Las distorsiones del comercio de productos agrícolas tienen importantes costos para la economía mundial. Las simulaciones realizadas mediante el modelo del proyecto de análisis del comercio global (GTAP) —modelo estático comparativo multinacional de equilibrio general basado en la teoría neoclásica del comercio— indican que, incluso considerando solo los efectos estáticos, los costos de las distorsiones del comercio agrícola, en términos de bienestar, podrían superar los US\$120.000 millones (según datos de 1997). Los países en desarrollo asumen la quinta parte de este costo; la pérdida de ingresos de exportación es mucho mayor. Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados son los principales perjudicados por las medidas que adoptan (véase cuadro 2).

En el año 2001, las subvenciones públicas al sector agrícola en los países de la OCDE ascendieron a US\$311.000 millones, es decir, el 1,3% del PIB (véase cuadro 3). Se estima que el apoyo a los productores —subvenciones internas para agricultores y medidas en la frontera (aranceles de importación y subvenciones a la exportación)— ascendió a casi la tercera parte de los ingresos totales de las explotaciones agrícolas. En promedio, los precios pagados a los agricultores de la OCDE superaron en un 31% los precios mundiales. Las medidas en la frontera son las que más distorsionan el comercio, y son regresivas: afectan desproporcionadamente a los consumidores de ingreso bajo de los países de la OCDE, que gastan una proporción mayor de su ingreso en alimentos, mientras que las grandes explotaciones son las que más apoyo reciben. La subvención a la agricultura en las zonas templadas es considerable, pero en muchos casos el nivel de apoyo para productos que revisten importancia para los proveedores de zonas tropicales es particularmente alto como proporción de los ingresos de los productores. Por ejemplo, en el caso de Brasil, importante país en desarrollo que además, es exportador de productos alimenticios las barreras son enormes (véase recuadro).

En comparación con las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE, las de otros países son limitadas, pero los niveles arancelarios son similares. Sin embargo, en el marco de los acuerdos de la OMC, las consolidaciones arancelarias (compromisos legales de no aumentar los aranceles por encima de un cierto nivel) en otros países son, en general, muy superiores a las tasas aplicadas, y éstas fluctúan frecuentemente, todo lo cual es una fuente de incertidumbre.

Si bien la reducción de los aranceles, combinada con la eliminación de las subvenciones en el sector agrícola beneficiarían, en general, a los países en desarrollo y a los desarrollados, la distribución de los beneficios es más compleja y, en parte, depende de la secuencia en que se realice la liberalización. Algunos importadores netos de alimentos podrían, inicialmente, sufrir un deterioro de la relación de intercambio y otras pérdidas relacionadas con el ingreso neto, a medida que se ajustan los precios. Estas pérdidas serán más probables si las subvenciones se eliminan progresivamente antes de reducirse los aranceles, pues las subvenciones son más elevadas para los productos de los cuales los países en desarrollo, como grupo, son importadores netos. En general, la liberalización, a escala mundial, del comercio agrícola beneficiaría a los agricultores de los países en desarrollo, pero los precios al consumidor podrían aumentar.



Cuadro 3

Apoyo a la agricultura

En muchos países de la OCDE los productores reciben amplio apoyo, en forma de subvenciones a la producción y de aranceles de exportación e importación (2001).

País	ESP ¹		CPN ²	CAN ³
	Millones (de dólares)	Porcentaje del ESP		
Australia	827	4	1,00	1,04
Canadá	3.928	17	1,11	1,21
Corea	16.838	64	2,64	2,76
Estados Unidos	49.001	21	1,15	1,27
Hungría	580	12	1,01	1,13
Islandia	108	59	2,11	2,45
Japón	47.242	59	2,36	2,46
México	6.537	19	1,17	1,23
Nueva Zelanda	52	1	1,00	1,01
Noruega	2.173	67	2,27	3,00
Polonia	1.447	10	1,07	1,11
República Eslovaca	151	11	1,01	1,12
República Checa	585	17	1,06	1,20
Suiza	4.214	69	2,39	3,21
Turquía	3.978	15	1,15	1,18
Unión Europea	93.083	35	1,33	1,54
OCDE	230.744	31	1,31	1,45

Fuente: OCDE (2001a).

¹Estimación del apoyo al productor: indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas. El ESP porcentual es la relación entre el ESP y el valor de los ingresos brutos totales de las explotaciones agrícolas.

²Coefficiente de protección nominal: indicador del nivel nominal de protección provista a los productores que mide la relación entre el precio medio recibido por los productores y el precio en la frontera.

³Coefficiente de asistencia nominal: indicador del nivel nominal de asistencia provista a los productores que mide la relación entre los valores de los ingresos brutos de las explotaciones agrícolas, incluida la asistencia, y sus ingresos brutos, valorizados en base a los precios en los mercados mundiales sin asistencia.

Para algunos países, esta liberalización conllevará también la pérdida de márgenes de preferencia y los expone a una competencia más dura.

Cabe señalar que los cambios en las políticas agrícolas se introducirían, probablemente, de manera muy gradual, lo que desaceleraría las variaciones de la relación de intercambio y reduciría las presiones de ajuste. Los recortes de los aranceles agrícolas en los propios países en desarrollo contribuirían a mitigar los problemas en la medida en que reducirían los precios al consumidor, especialmente los de los alimentos básicos, que, en general, están muy protegidos. En el largo plazo, la liberalización del comercio agrícola debería propiciar un aumento de la inversión en el sector y una mejora de las tecnologías y un aumento de la productividad, y los importadores netos de alimentos podrían transformarse en exportadores netos.

Los países de la OCDE han dado señales ambiguas con respecto a la reforma de sus políticas de comercio agrícola. El apoyo a los productores comenzó a disminuir a finales de los años ochenta, alcanzando su nivel más bajo en 1997. Seguidamente, al reducirse los precios mundiales de los principales productos básicos, ese apoyo comenzó a aumentar de nuevo. En mayo de 2002, se introdujo en Estados Unidos un proyecto de ley que dio un fuerte impulso a las subvenciones agrícolas (sin embargo, en ese país el apoyo a la producción, como proporción de los ingresos agrícolas, sigue siendo inferior a la de muchos países de la OCDE, incluida la UE; Corea, Japón, Noruega y Suiza registran el porcentaje más alto). El examen a

Barreras a las exportaciones agrícolas de Brasil

La capacidad de Brasil para explotar su potencial de exportación está limitada por las políticas agrícolas aplicadas en otros países (principalmente de la OCDE). En el caso de la soya, la Estimación del Apoyo al Productor (que indica el valor de las transferencias a los productores) en Estados Unidos (principal competidor de Brasil) aumentó del 4,5% en 1997 al 23,1% en el año 2000, expresada como proporción de los ingresos brutos de las explotaciones agrícolas. Las semillas oleaginosas están exentas de impuestos en la UE, si bien el aceite vegetal y las harinas oleaginosas están sujetas al pago de derechos. El mercado del azúcar, sobre todo, está sumamente protegido tanto en la UE como en Estados Unidos, donde en el año 2000 el ESP fue del 48,9% y del 47,1%, respectivamente. En ambos casos, los productores reciben, normalmente, un monto equivalente a más del triple del precio mundial. Esta combinación de apoyo y protección perjudica a los exportadores brasileños (que tienen costos relativamente bajos) que, además, pierden frente a los exportadores caribeños (cuyos costos son mayores) debido a las asignaciones de cuotas arancelarias de que disfrutaban estos últimos. Brasil considera que el mercado estadounidense de jugo de naranja congelado, en el cual se impone un arancel de 8,32 centavos por litro (alrededor de la mitad del precio mundial) para proteger a los productores de Florida, ofrece nuevas oportunidades comerciales.

Fuente: OCDE (2001b).

mitad de período de la Política Agrícola Común de la UE (PAC), recientemente publicado, tiene como fin desvincular las subvenciones agrícolas de los niveles de producción, medida que limitaría la sobreproducción, reduciendo así la presión sobre los precios mundiales. Sin embargo, en las propuestas de reforma no se mencionan los aranceles ni las subvenciones a la exportación, y dichas propuestas deben ser aprobadas por los Estados miembros, lo cual podría resultar difícil.

Textiles y prendas de vestir

Tradicionalmente, los textiles y las prendas de vestir han tenido enorme importancia para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza —por ejemplo, en la revolución industrial en Europa occidental y Estados Unidos— y, actualmente, son la punta de lanza en la industrialización del mundo en desarrollo.

Entre mediados de la década de los sesenta y 1998, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir aumentó del 15% al 50% y del 25% al 70%, respectivamente. En 1998 sus exportaciones por estos conceptos ascendieron a US\$213.000 millones (las de África al sur del Sahara representaron menos del 2% de esta cifra). Los textiles representaron el 51% de las exportaciones de mercancías de Pakistán en 1999 y, las prendas de vestir, el 50% de las de Sri Lanka. Entre los PMD, ambos sectores, combinados, representaron el 83% de las exportaciones de mercancías de Bangladesh en 1999 y el 89% de las de Camboya en 2001.

Este rápido crecimiento se produjo a pesar de los elevados aranceles aplicados por los países de la OCDE y los países en desarrollo y de las amplias restricciones cuantitativas impuestas por los primeros. Los máximos arancelarios aplicados en la



Cuadro 4

Acuerdo multifibras

Los equivalentes en impuestos a la exportación de los contingentes y aranceles aplicados en el marco del AMF a las importaciones de textiles y vestido en los países de la Cuadrilateral son elevados (1997).

	Estados Unidos	UE	Japón	Canadá
<i>Equivalentes en impuestos a la exportación (porcentaje de precios f.o.b.)</i>				
Textiles				
Promedio	6,7	4,5	0,0	7,8
Margen	0-20	0-12	0-0	0-20
Prendas de vestir				
Promedio	11,0	5,3	0,0	16,8
Margen	0-34	0-15	0-0	0-34
<i>Aranceles ponderados según las importaciones (porcentaje)</i>				
Textiles	11,2	9,1	8,5	15,7
Prendas de vestir	13,3	11,9	12,5	21,2
Otras manufacturas	2,8	3,6	1,4	3,9

Fuente: Base de datos del GTAB, versión 5.

OCDE afectan al 27% de todos los rubros arancelarios de los textiles y las prendas de vestir, mientras que el arancel medio, ponderado según el comercio exterior, en los países en desarrollo es del 16%. En general, los principales países exportadores del mundo en desarrollo aplican los aranceles más elevados. En los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de Asia meridional, y en China, los aranceles oscilan entre el 20% y el 33% para los textiles y entre el 30% y el 35% para las prendas de vestir (sin embargo, las exenciones arancelarias son numerosas). La importancia de estas barreras en los países en desarrollo es cada vez mayor, debido al aumento del comercio de textiles y prendas de vestir dentro de este grupo.

Las cuotas para las importaciones de textiles y prendas de vestir que se aplican en los países industriales distorsionan aún más el comercio en este sector. Por casi medio siglo, el comercio mundial de textiles y vestido ha sido objeto de restricciones cuantitativas, comenzando por la "limitación voluntaria" de las exportaciones de tejidos y ropa de algodón de Japón a Estados Unidos en 1955 que, en 1974, dio lugar al Acuerdo Multifibras (AMF). Mediante el AMF las restricciones cuantitativas se ampliaron a otros productos. El acuerdo se amplió varias veces,

hasta la entrada en vigor, en 1995, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), suscrito en el marco de la Ronda Uruguay. Los exportadores más competitivos, como China e India, han sufrido las restricciones cuantitativas más rigurosas, mientras que otros proveedores lo han aprovechado para elevar sus precios. En el cuadro 4 se indican los aranceles sobre la importación de textiles y prendas de vestir y los equivalentes en impuestos a la exportación de los contingentes del AMF (que administra el país exportador).

Las simulaciones realizadas por el personal del FMI con el modelo GTAP indican que los contingentes del AMF podrían haber causado la pérdida de hasta 19 millones de empleos para trabajadores poco calificados en países en desarrollo (y, en combinación con los aranceles, de 27 millones). Se estima que, por cada empleo salvado en un país desarrollado, mediante la aplicación de aranceles y cuotas, se pierden unos 35 en los países en desarrollo. En los países industriales, los contingentes del AMF y los aranceles afectan más a los hogares de ingreso bajo, que gastan una proporción mayor de sus ingresos en artículos de primera necesidad. (Véase "Bajo la lupa", págs. 14-15.)

Según estas simulaciones, el efecto combinado de los aranceles y cuotas aplicados por los países industriales a las exportaciones de los países en desarrollo representa una caída del nivel de bienestar equivalente a US\$24.000 millones al año y pérdidas de US\$40.000 millones por concepto de ingresos de exportación (cuadro 5). En los países industriales, el efecto sobre el bienestar es equivalente a la mitad, aproximadamente, y las pérdidas de ingresos de exportación son similares. Además, los contingentes del AMF y los aranceles reducen la demanda de productos —plantas textiles, por ejemplo— usados en la manufactura de textiles y prendas de vestir. Con una liberalización plena, las exportaciones de algodón de África al sur del Sahara aumentarían en un 9%, es decir, en alrededor de US\$132 millones (precios de 1997). Si la simulación incluyera también la liberalización de las importaciones de textiles y vestido en los países industriales y en desarrollo, el alza del nivel de bienestar y el aumento de las exportaciones en los países en desarrollo provendría, en gran medida, de la eliminación de los aranceles en este último grupo.

El ATV contempla la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas entre los años 1995 y 2005, pero en Canadá, la UE y Estados Unidos se han eliminado muy pocas (Noruega, el otro usuario importante de contingentes del AMF, prácticamente las ha eliminado todas). En cambio, la liberalización se ha concentrado al final del período; la mayoría de los sectores "liberalizados" hasta la fecha no estaban sujetos a restricciones. Esto podría haber convertido un posible ajuste gradual en una crisis al final del período de transición, tanto para los importadores como para los exportadores. Una reasignación de la producción —en perjuicio de los exportadores de países en desarrollo que

Cuadro 5

Textiles y prendas de vestir

Los contingentes del AMF y los aranceles sobre los textiles y el vestido producen cuantiosas pérdidas de ingreso y de ingresos de exportación.

(Miles de millones de dólares)

	Países desarrollados			Aranceles en los países en desarrollo ¹	Mundial
	Cuotas y aranceles	Contingentes del AMF	Aranceles		
Pérdida de ingreso					
Países en desarrollo	23,8	1,7	22,2	28,0	51,8
Países desarrollados	10,9	13,9	-3,0	3,2	14,0
Mundial	34,7	15,5	19,1	31,1	65,8
Pérdida de ingresos de exportación					
Países en desarrollo	39,8	22,3	17,5	41,5	81,2
Países desarrollados	46,3	10,3	35,9	9,0	55,4
Mundial	86,0	32,6	53,4	50,5	136,6

Fuente: Simulaciones del personal del FMI con el modelo GTAP.

¹Se usa una cifra hipotética equivalente a la mitad del arancel aplicado a los textiles para reflejar las exenciones (arancel completo para el vestido).



han estado protegidos frente a los proveedores más competitivos por el sistema de cuotas—supondría un deterioro de los saldos externos y podría imponer elevados costos de ajuste, dada la importancia de los textiles y el vestido en las exportaciones de varios países. En lo que respecta a los países industriales, se teme, además, que las presiones políticas puedan incentivar el uso de otros tipos de protección tras la eliminación progresiva de las cuotas.

La forma más evidente de mitigar el impacto del ajuste es acelerar la eliminación de las cuotas. También pueden reducirse los aranceles. Si se estructurara un proceso gradual de liberalización multilateral de los aranceles, que se iniciara cuanto antes y en paralelo con la eliminación de las cuotas, y que permitiera tiempo para el ajuste, los negociadores podrían alcanzar un equilibrio adecuado entre los intereses de cada uno de los países. La liberalización del comercio en una amplia gama de sectores contribuiría también a compensar la pérdida de cuota de mercado en los sectores de textiles y confección.

Avanzar en las reformas

Una liberalización más a fondo del comercio —especialmente de productos agrícolas y de textiles y prendas de vestir— podría generar grandes beneficios en términos de ingreso, exportaciones y empleo para los países en desarrollo. Esto no solo sería resultado de la eliminación de las barreras que impiden el acceso a los mercados de los países industriales, sino también de la reforma de los regímenes comerciales en los propios países en desarrollo. En conjunto, la apertura de los mercados beneficiaría tanto a los países industriales como a los países en desarrollo.

Los datos examinados en este artículo (que no abarca el comercio de servicios) permiten establecer diversas prioridades para avanzar en la creación de un sistema de comercio multilateral que tenga especialmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo: eliminación de los máximos arancelarios y la progresividad arancelaria; mayor disciplina en el recurso a las medidas correctivas; mayor asistencia para el fortalecimiento de las capacidades en los países en desarrollo, para que puedan superar los obstáculos técnicos y sanitarios; ampliación del acceso —sin derechos ni cuotas— para las exportaciones de los PMD; aplicación de una estrategia integral para liberalizar el sector agrícola, incluida la interrupción del apoyo interno a este sector y aceleración del proceso gradual de eliminación de los contingentes del AMF para los textiles y el vestido, junto con una reducción de los aranceles.

Los beneficios de la liberalización vienen acompañados de una serie de riesgos y necesidades de ajuste, que es importante identificar con prontitud y adoptar las medidas apropiadas. La liberalización del comercio de productos agrícolas puede tener efectos complejos en la distribución. Si los grupos afectados son económicamente vulnerables, podrían necesitarse políticas de apoyo; sin embargo, éstas deben formar parte de estrategias más amplias de desarrollo y lucha contra la pobreza. Además, la



Hans Peter Lankes, Jefe de la División de Política Comercial, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

liberalización de las cuotas para los textiles y el vestido podría poner al descubierto la falta de competitividad de algunos exportadores de países en desarrollo. En el contexto del AMF, es esencial que estos países evalúen su competitividad y que la liberalización se lleve a cabo de tal manera que puedan reducir al mínimo sus posibles efectos en la balanza de pagos y las presiones de ajuste.

En el contexto del programa de Doha para el desarrollo, la OMC se ha comprometido a entablar negociaciones orientadas a mejorar considerablemente el acceso de productos agrícolas e industriales, especialmente de los países en desarrollo, a los mercados (véase “El programa de Doha para el desarrollo” en este mismo número). Un mayor acceso es, de hecho, el primer paso necesario para contribuir al crecimiento de las economías en desarrollo, pero deberá enmarcarse en una estrategia más amplia, en los propios países en desarrollo, encaminada a promover una respuesta

vigorosa por el lado de la oferta. En muchos casos, las ineficiencias existentes en los principales sectores de infraestructura —telecomunicaciones, transporte y servicios financieros, por ejemplo— incrementan los costos de exportación más que las barreras al comercio exterior. Además de facilitar el acceso a los mercados, será necesario profundizar en la reforma de las políticas comerciales y del clima de inversión en los países en desarrollo. **F&D**

Bibliografía:

- Anderson, Kym, Betina Dimaranan, Joseph Francois, Thomas Hertel, Bernard Hoekman y Will Martin, 2000, “Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium”, documento presentado en la Tercera Conferencia anual sobre análisis económico general, Monash University, Melbourne, Australia, junio.
- Banco Mundial, 2002, Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor (Washington).
- Fondo Monetario Internacional, 2001, “Market Access for Developing Countries' Exports”, SM/01/137, Revisión 1, 23 de agosto de 2001 (Washington).
- , de próxima publicación, World Economic Outlook, October 2002—Prospects and Policy Issues (Washington).
- Hoekman, Bernard, Francis Ng y Marcelo Olarreaga, 2001, “Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries”, World Bank Policy Research Working Paper WPS 2604 (Washington).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1995, “Transfer Efficiency of Agricultural Price Support”, en Adjustment in OECD Agriculture: Issues and Policy Responses (París).
- , 2001a, Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies: Special Focus on Non-Tariff Measures (París).
- , 2001b, Market Effects of Crop Support Measures (París).