

Erosión de preferencias: ¿Motivo de alarma?

Katerina Alexandraki

EN EL VERANO de 2004, los 147 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprobaron un acuerdo marco que dio nuevo impulso a las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha estancadas desde el fracaso de las negociaciones de Cancún el año pasado. Además de reanudar el debate sobre la distribución de las ganancias de la liberalización comercial, dicho acuerdo subraya la necesidad de que las políticas de ajuste aprovechen esas ganancias reduciendo al mínimo las pérdidas.

Si bien la mayoría de los países reconocen los beneficios de dismantelar las barreras existentes al comercio, algunos —sobre todo los países menos adelantados (PMA) y algunas pequeñas economías insulares de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)— están preocupados. Para garantizar que sus inquietudes se reflejen en el texto final de la Ronda de Doha, los PMA y los Estados ACP han aunado esfuerzos para formar el Grupo de los Noventa (G-90).

Uno de los asuntos más importantes para los países del G-90 es que la mayoría de sus exportaciones ya gozan —en mercados clave como la Unión Europea (UE) y Estados Unidos— de un acceso libre de aranceles en el marco de acuerdos preferenciales que tienen por objeto fomentar las exportaciones y el desarrollo económico de los países pobres. En consecuencia, es poco lo que ganarían de un mayor acceso a los mercados internacionales. Más importante, la eliminación multilateral de las barreras comerciales erosionaría las ventajas de precio que confieren esas preferencias y expondría los países cuyas exportaciones dependen de esas ventajas a la feroz competencia de proveedores más eficientes desde el punto de vista de los costos.

No sorprende, por lo tanto, que la “erosión de las preferencias” se haya convertido en un obstáculo para concluir la Ronda de Doha. El G-90 ha solicitado soluciones, que incluyen

mecanismos compensatorios o de otra índole, como medidas para promover las exportaciones; asistencia técnica y financiera para mejorar la infraestructura, la productividad y la diversificación; la creación de sistemas para poder cumplir normas técnicas y sanitarias, y una aplicación más flexible de esas normas en el caso de las exportaciones del G-90. Asimismo, ha pedido a los países miembros de la OMC que se abstengan de adoptar medidas que erosionen aún más las preferencias de países que comercian con un número limitado de productos para que puedan seguir beneficiándose de una proporción “equitativa” del mercado mundial.

La erosión de las preferencias también puede ocurrir al margen del contexto multilateral, por ejemplo, cuando países exportadores que comercian entre sí eliminan preferencias, amplían el número de países beneficiarios, o reducen unilateralmente los aranceles de nación más favorecida (NMF) sin disminuir los aranceles preferenciales en forma proporcional. Es en este último contexto que los Estados ACP se han opuesto a los planes recientes de la Unión Europea de reformar los regímenes para el banano y el azúcar, que tienen por objetivo dismantelar gradualmente las altas barreras comerciales de esos productos.

¿Cuántos países se verán gravemente perjudicados por la erosión de las preferencias y cuál será la magnitud de los daños? En un estudio reciente intentamos cuantificar el “valor” de las preferencias y estimar el impacto de la erosión de las preferencias en países de ingreso medio, es decir, países con un ingreso nacional bruto per cápita de entre US\$766 y US\$9.385, según la definición del Banco Mundial. Los resultados, basados en un análisis simple de equilibrio parcial, indican que es probable que el impacto global no sea significativo y que el problema se concentre en unos pocos países, principalmente pequeñas economías insulares que dependen de un número aún más reducido de productos

Algunas economías vulnerables que dependen de un pequeño número de productos corren el mayor riesgo de perder sus preferencias comerciales



mico del país y el peso macroeconómico de los sectores que dependen de las preferencias también son factores importantes.

La vulnerabilidad a la erosión de las preferencias aumenta cuanto mayor sea la dependencia de las exportaciones a los países que las conceden. Casi la quinta parte de los países de ingreso medio destina más del 75% de sus exportaciones a la Cuadrilateral (Canadá, la UE, Japón y Estados Unidos). Estos países de ingreso medio pueden, además, solicitar condiciones de acceso a los mercados que son sumamente preferenciales. Aunque otro tercio de los países envía entre 50% y 75% de sus exportaciones a la Cuadrilateral, las preferencias que pueden recibir algunos de ellos son menos extensas que las del primer grupo.

Cuanto mayor sea el valor de las preferencias, mayores serán las pérdidas por erosión para los países beneficiarios. Este valor puede cuantificarse calculando el “margen preferencial”, es decir, el porcentaje en que el precio unitario medio de un producto, ponderado en función del comercio, que un país recibe en virtud de una preferencia supera el precio que recibe un exportador que goza del trato de NMF. Los ejemplos de mecanismos que otorgan este tipo de preferencias incluyen el Acuerdo de Cotonou entre la UE y los Estados ACP, la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África de Estados Unidos, el sistema generalizado de preferencias de Japón y los acuerdos de libre comercio con la Cuadrilateral como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o los acuerdos de asociación euromediterráneos.

Las preferencias comerciales de estos regímenes comprenden aranceles más bajos, contingentes

(azúcar, banano y en mucho menor grado, textiles). El efecto relativamente menor sobre el sector de los textiles se debe a que en nuestro estudio no se tiene en cuenta la expiración de los contingentes en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido al final de 2004, y se consideran solo las rentas de exportadores de textiles que reciben preferencias en forma de aranceles más bajos.

Los resultados de un estudio anterior de Arvind Subramanian sobre países de bajo ingreso son similares, es decir, el impacto de la erosión de las preferencias es significativo para solo unos pocos países que dependen en gran medida de un conjunto limitado de productos (sobre todo tabaco, textiles, pesca y cacao). Por consiguiente, toda solución debe dirigirse específicamente a los países y sectores que corren el riesgo de perder su tratamiento preferencial.

Cuantificación de la vulnerabilidad

¿Qué factores dejan a los países vulnerables a la erosión de preferencias? La vulnerabilidad es resultado de una serie de factores, como la dependencia de las exportaciones a países socios que conceden preferencias, la magnitud de las preferencias a que tiene derecho el país, el peso de las exportaciones en el producto y la utilización de las preferencias. La solidez del entorno econó-

tes más altos o reglas de origen menos rigurosas con respecto al contenido de insumos extranjeros de bajo costo que pueda tener un producto para recibir un acceso comercial preferencial. Puesto que las preferencias no se otorgan únicamente mediante aranceles más bajos, el margen preferencial varía de un productor a otro, en función de la estructura del mercado y las funciones de costo del productor, siendo los más eficientes los de menor margen preferencial porque pueden exportar mayores cantidades al mercado mundial a precios competitivos más bajos porque se aplica el trato de NMF.

El concepto de “margen preferencial” permite clasificar a los países según su vulnerabilidad a la erosión de las preferencias. Además, permite simplificar, de darse ciertos supuestos, la definición de la erosión de las preferencias a la reducción del precio unitario medio de un país que goza de un tratamiento preferencial, en el mercado de un país socio, como resultado de la liberalización de las importaciones en este último país basada en la cláusula de nación más favorecida.

Dos de estos supuestos son que se apliquen plenamente los acuerdos preferenciales a todas las categorías de productos con derecho a estas ventajas, y que todas las rentas del acceso preferencial las perciba el país exportador. Ambos supuestos

son importantes ya que determinan el precio que el exportador recibe por sus productos. Si la utilización no es completa —por ejemplo, porque un acuerdo es poco conocido o por falta de capacidad administrativa para aplicar rigurosamente las reglas de origen— el precio unitario medio del exportador será más bajo que el que se recibe suponiendo la plena utilización. Ello tiende a reducir el margen preferencial de los países.

También se supuso que la reacción de la oferta de las exportaciones frente a una variación del precio es constante, lo cual es muy simplista y puede subestimar el costo final de la erosión de las preferencias porque en un entorno de costos fijos, subvenciones estatales, rigideces de los precios internos y restricciones sobre el uso de tierra, es probable que la reacción de la oferta dependa en gran medida del precio. Sobre todo en mercados pequeños, una reducción discreta del precio debido a la erosión de las preferencias puede dar lugar a que se retiren agentes clave del sector, ocasionando una mayor pérdida de exportaciones que la que se obtendría de nuestra simulación sencilla de países.

Por último, se supone que una modificación del régimen de la política comercial en los países que otorgan preferencias no se traduce en una variación de los precios mundiales. Ello no suele suceder, sobre todo si dichos países son grandes. Según la elasticidad de los productos importados, un arancel más bajo tiende a incrementar la demanda de esos productos y, por ende, a ejercer presión al alza sobre los precios mundiales. Ello tiende a compensarse en cierta medida por el precio menor que recibe el país beneficiario al reducirse su margen preferencial. Al mismo tiempo, la magnitud del aumento del precio dependerá de la elasticidad de la oferta de los productores más eficientes y de la competitividad de los mercados mundiales.

Los países más vulnerables

¿Cuáles son los países más vulnerables a la pérdida de preferencias? Nuestros resultados indican que las preferencias son significativas para una serie de países, sobre todo, las pequeñas economías insulares (gráfico 1). En seis países de ingreso medio —Mauricio, Santa Lucía, Belice, Saint Kitts y Nevis, Guyana y Fiji— las preferencias agregan una cuarta parte o más al valor de las exportaciones. La gran importancia de las preferencias al azúcar y el banano es notoria. Estos productos representan, en conjunto, las tres cuartas partes del valor de las preferencias que reciben los países beneficiarios más grandes. Los textiles y el vestido ocupan apenas el tercer lugar, y los otros productos representan, en promedio, proporciones mínimas.

Suponiendo una reducción hipotética del margen preferencial de cada país del 40%, como resultado de una liberalización comercial en la Cuadrilateral basada en la cláusula de nación más favorecida, se prepararon estimaciones del impacto de la erosión de las preferencias sobre los ingresos de exportación. Los resultados indican que varios países podrían registrar disminuciones

significativas, incluso si la oferta de exportación no fuese especialmente sensible a la variación de los precios (gráfico 2). Los resultados varían en la medida en que la reducción efectiva del margen de cada país difiera del porcentaje definitivo de las negociaciones comerciales (40%). Es muy improbable que se modifiquen abruptamente los aranceles de NMF y, por lo tanto, que la erosión de las preferencias se materialice. Es más realista suponer que los aranceles se ajustarán gradualmente y que el impacto anual sobre las exportaciones de los países que gozan de preferencias será mucho menor.

Como cabría esperar, Mauricio, por su gran margen preferencial, corre el mayor riesgo de erosión, principalmente por las condiciones sumamente preferenciales en que exporta azúcar a la UE. Santa Lucía está en una situación similar siendo su mayor fuente de vulnerabilidad la gran proporción del banano en sus exportaciones y las extensas preferencias que recibe de la UE. Las preferencias al azúcar y al banano son la fuente de vulnerabilidad para los 10 países que corren el mayor riesgo, con la excepción de Seychelles cuya vulnerabilidad se debe al acceso preferencial de sus productos de la pesca en el mercado de la UE.

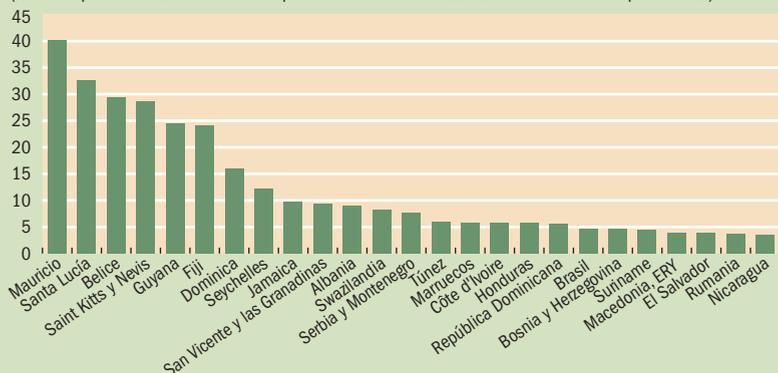
La medida en que un gran shock de las exportaciones de mercancías se traducirá en un shock macroeconómico significativo depende de la vulnerabilidad macroeconómica general del país, debido, entre otros factores, a un elevado coeficiente deuda/PIB o rigideces en el mercado laboral o el régimen cambiario. Si bien, en teoría, un gobierno puede reaccionar frente a esas perturbaciones efectuando transferencias a los sectores económicos perjudicados, en la práctica, es posible que una política fiscal expansionista no sea una opción si incrementa aún más un excesivo coeficiente deuda/PIB. De hecho, el subconjunto de países más vulnerable a la erosión de las preferencias incluye los que tienen coeficientes de deuda/PIB de más de 100% (Dominica, Jamaica, y Saint Kitts y Nevis), en tanto que en Seychelles y Guyana la deuda bruta es más del doble del PIB. En algunos de estos países, la inflexibilidad del régimen cambiario crea rigideces suplementarias.

Gráfico 1

Régimen preferencial

En seis países de ingreso medio, las preferencias agregan más del 20% al valor de las exportaciones.

(Aumento porcentual del valor de las exportaciones como resultado del acceso comercial preferencial)



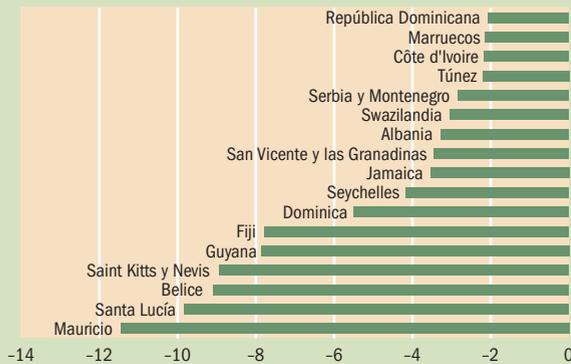
Fuente: Cálculos del autor.

Gráfico 2

Los países insulares serán los más afectados

Una reducción del margen preferencial del 40% podría dar lugar a una disminución significativa de los ingresos de exportación.

(Disminución porcentual de los ingresos de exportación)



Fuente: Cálculos del autor.

Soluciones propuestas

¿Se justifican las señales de alarma del G-90? Nuestro estudio apunta a que sí, pero con reservas porque el problema se concentra en un pequeño número de países que dependen de un número aún menor de productos. Por lo tanto, la respuesta de política debe centrarse en estos países y sectores, prestando especial atención a los cambios en los regímenes de la UE y Estados Unidos de productos como el azúcar, el banano, o los de la pesca, independientemente de que estos cambios ocurran en el marco de una liberalización multilateral.

Asimismo, las autoridades económicas deberán sopesar las ventajas y desventajas de las distintas modalidades de apoyo a los países más vulnerables. Las propuestas que han presentado los interesados incluyen la creación de un fondo para financiar ajustes en los sectores privado y público de los países que reciben preferencias, por ejemplo, infraestructura y fortalecimiento de las capacidades, promoción de la pequeña y mediana empresa, y establecimiento de redes de protección social. En los estudios de la Secretaría del Commonwealth sobre pequeñas economías vulnerables se recomienda la adopción de normas comerciales menos rigurosas y reglas de origen más flexibles para esos países, exenciones de las disposiciones de la Ronda de Doha sobre las subvenciones a la exportación e iniciativas de financiamiento para contrarrestar las pérdidas de exportación causadas por la erosión de las preferencias.

Por su parte, en abril de 2004 el FMI aprobó un nuevo servicio financiero, el Mecanismo de Integración Comercial, para ofrecer garantías suplementarias a países que experimentan presiones imprevistas sobre la balanza de pagos atribuibles a la liberalización por terceros países del régimen de NMF, siendo la erosión de las preferencias una posible fuente de esas presiones.

La idea de otorgar un tratamiento a países menos desarrollados y especialmente vulnerables que se ajuste a las circunstancias en esos países ha adquirido cierta aceptación en la OMC. Sin embargo, hasta ahora los intentos por segmentar aún más los países

membros (más allá de las designaciones de “países en desarrollo” y “países menos adelantados”) no han tenido éxito. La segmentación obedecería a que muchos países del G-90 tienden a ser pequeñas economías insulares caracterizadas por deseconomías de escala en la producción, infraestructura limitada y gran riesgo a shocks exógenos, y en cuyo caso no es evidente cuáles son los otros sectores más competitivos que podrían desarrollarse.

Sin embargo, conceder preferencias permanentes a estos países, eliminando todas las barreras comerciales a las exportaciones, sería polémico por varias razones. Primero, los estudios sobre las ventajas y costos económicos de los acuerdos preferenciales para los países beneficiarios no llegan a conclusiones definitivas. Aunque su supuesta razón de ser es que estimulan un desarrollo económico impulsado por las exportaciones, son escasas las pruebas empíricas de que así sea. Además, algunos de los costos son importantes e incluyen la distorsión de los incentivos en la asignación de recursos, desincentivos a la liberalización comercial, y la carga administrativa que presuponen la documentación y las reglas de origen. Además, prorrogar indefinidamente las preferencias solo postergaría la resolución de un problema que seguirá obstaculizando la futura liberalización multilateral.

Segundo, conceder preferencias a un determinado grupo de países en desarrollo suele ser a costa de otros países en desarrollo que no cuentan con el mismo grado de acceso a los mercados. Ecuador y Honduras, por ejemplo, confrontan mayores barreras para exportar banano al mercado de la UE que los Estados ACP que gozan de un acceso muy favorable en virtud del Acuerdo de Cotonou. Ello pone en duda los argumentos a favor de las preferencias comerciales ya que no hay ningún motivo para fomentar el desarrollo discriminando a los pobres según su país de origen.

Todas las interesados deberán desplegar esfuerzos en este frente. El texto del acuerdo marco de agosto de la OMC incluye referencias explícitas a la erosión de las preferencias y reconoce que el asunto debe abordarse en la Ronda de Doha. No obstante, las soluciones deben seguir enmarcándose en un sistema no discriminatorio basado en reglas, siendo la integración mundial el objetivo final. Una apertura comercial más rápida por parte de los países en desarrollo más sólidos es igualmente importante, ya que crearía oportunidades para el comercio Sur-Sur, cuyos frutos siguen en gran medida sin cosecharse. De este modo se ayudaría a atenuar los efectos negativos de la erosión de las preferencias en los países vulnerables, ampliando sus oportunidades de mercado y mejorando los términos del intercambio al aumentar la demanda mundial. ■

Katerina Alexandraki es economista del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI. El presente artículo se basa en el estudio que la autora realizó con Hans Peter Lankes, “The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries”, IMF Working Paper 04/169 (Washington).

Referencias:

Subramanian, Arvind, 2003, “Financing of Losses from Preference Erosion”, estudio preparado para la Organización Mundial del Comercio, WT/TF/COH/14 (Ginebra).