

ACUERDOS DE COMERCIO PREFERENCIAL: MAS ALLÁ DEL LIBRE COMERCIO

Investing in Protection. The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South, Mark S. Manger, Cambridge University Press, 2009, 267 pp.

Julián Arévalo

El pasado mes de noviembre la Fundación Carlos Lleras Restrepo ofreció una conferencia del Premio Nóbel de Economía de 2001, Joseph Stiglitz, en la que uno de los temas tratados fue el de los acuerdos de libre comercio. Según Stiglitz, el objetivo real de estos acuerdos es exactamente contrario al que su nombre indica; explica que de ser verdaderos generadores de *libre comercio* no incluirían la larga serie de especificaciones que los caracteriza, sino que se remitirían a un desmonte general de subsidios y la eliminación de aranceles. Prueba de esto, aduce, es la ausencia de liberalización en las industrias agrícola, automotriz y financiera, así como las rigurosas cláusulas de propiedad intelectual, todas ellas dirigidas a favorecer a las grandes empresas de los países ricos.¹

Desde la entrada en negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) en 1991, proliferan los acuerdos comerciales Norte-Sur. Entre las críticas más usuales que estos han recibido se encuentran la asimetría en las posiciones con que los países en desarrollo llegan a negociar con potenciales socios más ricos, la liberalización selectiva de sectores económicos de ambos lados, y la desviación de comercio que generan. En términos de las implicaciones para los países del “Sur” es de destacar la lenta tasa de crecimiento de la economía mexicana después de la firma de NAFTA frente a aquella antes de 1980, el incremento en la disparidad de ingresos entre Estados Unidos y México, así como la creciente pobreza y desigualdad económica en este último.²

El libro de Mark Manger que nos ocupa en esta reseña se propone identificar las causas que han generado la multiplicidad de *Acuerdos de Comercio Preferencial* (ACPs) en las últimas dos décadas. Antes de entrar en materia, nótese el uso de la expresión “Comercio Preferencial” en lugar de la más convencional “Libre Comercio”. Para el autor los ACPs son aquellos que únicamente liberalizan el comercio entre Estados miembros, objetivo contrario al que buscan los acuerdos multilaterales y no-discriminatorios típicamente enmarcados en los parámetros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Algunos ejemplos de aquéllos son NAFTA, el acuerdo México-Unión Europea, los acuerdos preferenciales de Japón con Malasia y Tailandia, así como el posible acuerdo entre Colombia y Corea del Sur.

Manger considera algunas variables convencionales acerca de la reciente proliferación de ACPs, y procede a desvirtuar el poder explicativo de cada una de ellas. Por ejemplo, descarta el argumento de la ampliación de mercados y la consecuente mejoría en la explotación de economías de escala; para esto ofrece como contraejemplo el caso de México que sólo representa un incremento del 6% del mercado de Estados Unidos después de la negociación de NAFTA. También considera la posibilidad de que exista una preferencia de los países ricos por negociar bilateralmente con socios más débiles en lugar de enfrentar un grupo cohesivo de ellos; sin embargo, explica, esto no da cuenta de la explosión del fenómeno precisamente en las dos últimas décadas. Finalmente descarta la posibilidad de que los ACPs actúen como una malla de seguridad para países con un pobre desempeño en las negociaciones bajo la OMC. A este respecto agrega que tal explicación no permite

¹ Revista Semana, Noviembre 21 de 2009. “El gobierno tiene un rol importante en la economía”: Stiglitz.

² Joseph Stiglitz *The Broken Promise of NAFTA*, The New York Times, Enero 6 de 2004; Stiglitz y Charlton (2005).

entender el porqué, en un escenario en que las consecuencias de las negociaciones de la OMC tienen repercusiones globales, se presencia la proliferación de estos acuerdos en el hemisferio occidental y sólo su reciente aparición en Asia.

De esta forma, Manger propone que la causa subyacente a este fenómeno de creación y multiplicación de ACPs se encuentra en los flujos de inversión extranjera directa y el comportamiento político de las compañías multinacionales en los países ricos. En sus propias palabras:

“Este libro argumenta que la Inversión Extranjera Directa (IED) de las empresas multinacionales y el comercio auxiliar son las fuerzas impulsoras clave de los ACPs Norte-Sur. La IED que fluye de países desarrollados a países en desarrollo modifica los incentivos de ambos gobiernos, motivándolos a buscar opciones bilaterales y regionales que satisfagan las demandas políticas de las empresas multinacionales. A medida que estas empresas invierten en países en desarrollo produciendo bienes para mercados desarrollados, exigen la reducción de las barreras domésticas y externas, ya que esto les facilita la integración vertical o la especialización de la producción de acuerdo a la capacidad tecnológica y los costos laborales” (Manger, 2009, p. 3. Traducción propia.).

Si la IED es una de las variables explicativas fundamentales para entender la proliferación de ACPs, se explica el particular interés de las firmas multinacionales por países latinoamericanos a partir de finales de los años ochenta. Con el abandono de las políticas de sustitución de importaciones y de control de capitales características de las décadas anteriores, se dan las condiciones para que firmas multinacionales busquen nuevas alternativas rentables en estos países. Por su parte, ante las nuevas condiciones económicas y políticas, los gobiernos de la región muestran un inusitado interés en atraer flujos de IED.

Para el desarrollo de su hipótesis Manger recurre a un escenario convencional de Economía Política en el que las firmas no sólo producen bienes y servicios sino que también buscan afectar las decisiones de los gobiernos por medio de la financiación de campañas políticas. En este escenario, los consumidores compran bienes, trabajan y votan, mientras que los políticos se encargan del diseño de políticas públicas y buscan asentarse en el poder. Dado el esquema de recompensas de estos últimos, es más conveniente para ellos favorecer a un número reducido de firmas que a grupos dispersos de consumidores para los cuales los beneficios usualmente son reducidos.

Ahora, teniendo en cuenta las características excluyentes de los ACPs, estos pueden ser diseñados de tal forma que se beneficien firmas específicas de los países exportadores de capital. Así, la liberalización preferencial en mercados de bienes intermedios facilita la integración vertical –por ejemplo subcontratando en el extranjero la producción de partes-, más aún si se tienen en cuenta los reducidos costos laborales en el país receptor de IED. Similarmente, en la industria de servicios la liberalización permite beneficios extraordinarios para las firmas que acceden primero a un mercado. Tal ventaja de “firma líder” se debe principalmente a las economías de escala características de su actividad, la facilitación del desarrollo de complejas redes en la prestación de su servicio, o la capacidad que adquieren de definir estándares.

Pero la dinámica de este fenómeno no termina allí. Si el ACP redujera incondicionalmente las barreras al comercio de los países miembros, otros países podrían utilizar el país en desarrollo como plataforma para exportar sus productos a los mercados de sus socios desarrollados y competir en

estos bajo condiciones favorables. El mecanismo para cerrar esta puerta trasera es la definición de *Reglas de Origen*. Estas actúan como un costo adicional para las firmas de países no-miembros, los cuales bajo las nuevas condiciones deben enfrentar la decisión de relocalizar la producción de mercancías intermedias o abandonar mercados preexistentes. La primera de estas opciones implica costos significativos en términos de eficiencia, o pérdidas durante el lapso de tiempo necesario para producir mercancías sustitutas. Como ejemplo de esto, las reglas de origen en la industria automotriz en un ACP entre Estados Unidos y México obligan a firmas como Volkswagen a trasladar su fuente de insumos de Alemania a México con los costos que esto implica, o verse resignadas a una posición débil frente a sus competidores norteamericanos (Chrysler, Ford, General Motors) en los mercados de Canadá y Estados Unidos

Sin embargo, y siguiendo a Hirschman (1970), la opción de *salida* -relocalización y abandono del mercado, en este caso- no es la única disponible para estas compañías afectadas por el ACP. Por el contrario, la opción *voç* -correspondiente a hacer *lobby* ante sus gobiernos para que estos también lleven a cabo acuerdos preferenciales con el mismo país en desarrollo- es la alternativa preferida. Tal respuesta por parte de las firmas ofrece la explicación a la proliferación de ACPs: una vez se genera un primer ACP su misma naturaleza crea las condiciones para la aparición de nuevos acuerdos de este tipo, incluyendo los mismos sectores y manteniendo las mismas barreras al comercio que incluye aquel. La dinámica se repite varias veces y terminamos encontrando una situación en la que un país en desarrollo hace parte de múltiples ACPs con socios más ricos. Estos, a su vez, continúan la búsqueda de nuevos socios que les garanticen a sus firmas la misma protección lograda por el acuerdo inicial y negocian bilateralmente con cada uno de ellos. Un corolario importante de esta dinámica es el limitado número de acuerdos comerciales Sur-Sur.

Como evidencia para su hipótesis Manger analiza el caso de NAFTA y las subsiguientes respuestas por parte de países por fuera del acuerdo. Muestra cómo después de la firma de este, grandes compañías europeas en las industrias aseguradora³, financiera⁴ y automotriz⁵ iniciarían su *lobby* para la negociación de un ACP México-Unión Europea. Una vez implementados estos dos acuerdos, las principales afectadas serían firmas japonesas en la industria automotriz⁶, quienes igualmente llevarían a cabo su *lobby* para un ACP México-Japón.

De acuerdo con las predicciones de su teoría, Manger contrasta la significativa liberalización en los sectores automotriz y servicios frente a posturas mucho más conservadoras en términos de trabajo y productos agrícolas, ambos temas de gran interés desde el punto de vista de México en su relación con Estados Unidos. Evidencia similar se encuentra en los ACPs Japón-Malasia y Japón-Tailandia, caracterizados por su escasa liberalización en los sectores agricultura, servicios y trabajo, todos de interés para Malasia y Tailandia, frente a avances significativos en manufacturas y autopartes, ambos de interés para las firmas japonesas.

El texto de Manger no ahonda en las consecuencias de los ACPs para países miembros más allá de la lógica de la inclusión y exclusión de diferentes sectores en las negociaciones. Sin embargo, menciona que estos acuerdos, al ser hechos a la medida de las firmas que hicieron *lobby* en su favor, incluyen reglas de origen que sólo estas pueden satisfacer. Su complejidad es tal que para productores más pequeños, característicos de los países en desarrollo, resulta más conveniente continuar

³Allianz.

⁴Banco Bilbao Vizcaya y Banco Santander.

⁵Volkswagen, Mercedes-Benz y BMW.

⁶Mitsubishi y Nissan.

sometiéndose a las reglas de *nación más favorecida* de la OMC e ignorar el nuevo ACP, que llevar a cabo la documentación exigida para tener acceso preferencial.

De otro lado, Manger cuestiona que los países en desarrollo tengan una posición favorable en la negociación con sus socios más ricos a causa del interés de estos en acceder a los mercados de aquellos. Respecto a esto argumenta que tal poder de negociación se ve limitado por la situación de otros países también interesados en atraer IED. Esta interacción genera el típico “concurso de belleza” entre países en desarrollo en aras de ser los elegidos como socios estratégicos. Surge entonces un claro problema de acción colectiva que reitera las asimetrías en la negociación típicamente, esgrimidas contra este tipo de acuerdos.

El libro de Mark Manger, *Investing in Protection*, ofrece una aproximación clara y convincente a un fenómeno de mayor relevancia durante los últimos años y que sin duda jugará un papel importante en el futuro de las relaciones Norte-Sur. Su constante llamado de atención sobre el papel de las multinacionales en acuerdos comerciales, así como la estrecha relación entre variables económicas y políticas en el desarrollo de estos, invita a recordar aproximaciones a temas que combinan algunos de estos mismos elementos. En 1905, en su clásico estudio acerca del imperialismo, J.A. Hobson precisaba que la fuerza que lanzara a Estados Unidos a sus aventuras en China, el Pacífico y Suramérica a finales del siglo XIX no eran el “destino manifiesto” y la “misión civilizadora” de los que hablaba Theodore Roosevelt, sino la necesidad de John y William Rockefeller, Pierpont Morgan y sus asociados de usar los recursos públicos de su país para encontrar uso a su capital. Así, Hobson encontraba la raíz del imperialismo en el acelerado crecimiento de la producción frente al más lento avance del consumo, este último a su vez explicado por la pobre distribución del poder de consumo en el país rico.

A pesar de lo políticamente incorrectos que resulten hoy términos como los utilizados por Hobson en su estudio, es necesario retomar este tipo de debates a la luz de los acontecimientos que actualmente enfrentan los países en desarrollo. Sin lugar a dudas el trabajo de Manger es un paso firme en esta dirección.

Referencias

- Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hobson, J.A. (1988) *Imperialism. A Study*. London Unwin Hyman. Edición original de 1905.
- Manger, M. (2009) *Investing in Protection. The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. y Charlton, A. (2005) *Fair Trade for All. How Trade can Promote Development*. Oxford University Press