
ACUERDOS DE COMERCIO PREFERENCIAL: MÁS ALLÁ DEL LIBRE COMERCIO

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

Julián Arévalo*

En noviembre de 2009 la Fundación Carlos Lleras Restrepo ofreció una conferencia del premio Nobel 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; explicó que si fueran verdaderos generadores de *libre comercio* no incluirían la larga serie de especificaciones que los caracteriza, sino que se encaminarían a un desmonte general de subsidios y a la eliminación de aranceles. Prueba de esto, adujo, es la falta de liberalización en las industrias agrícola, automotriz y financiera, así como las rigurosas cláusulas de propiedad intelectual dirigidas a favorecer a las grandes empresas de los países ricos (*Semana*, 2009).

Desde el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) en 1991, proliferan los acuerdos comerciales Norte-Sur. Entre las críticas más usuales que han recibido se encuentran la asimetría de 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” cabe destacar la lenta tasa de crecimiento de la economía mexicana después de la firma del NAFTA en comparación con la tasa anterior a 1980, el incremento de la disparidad de ingresos entre

* Magíster en Economía, candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Boston, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [jarevalob@gmail.com]. Fecha de recepción: 27 de abril de 2010, fecha de modificación: 23 de septiembre de 2010, fecha de aceptación: 21 de octubre de 2010.

Estados Unidos y México, y la pobreza y la desigualdad económica crecientes en este último país¹.

El libro de Mark Manger que aquí se reseña se propone identificar las causas de la multiplicidad de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP) en las últimas dos décadas. Antes de entrar en materia, vale la pena resaltar el uso de la expresión “Comercio Preferencial” en lugar de la más convencional “Libre Comercio”. Para Manger, los ACP son aquellos que liberalizan únicamente 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 son el NAFTA, el acuerdo México-Unión Europea, los acuerdos preferenciales de Japón con Malasia y Tailandia, y el posible acuerdo entre Colombia y Corea del Sur.

Manger considera algunas variables convencionales relacionadas con la proliferación de ACP, y procede a desvirtuar su poder explicativo. Por ejemplo, descarta el argumento de la ampliación de mercados y la consiguiente mejoría en la explotación de economías de escala; para esto ofrece como contraejemplo el caso de México, que sólo representó un aumento del 6% del mercado de Estados Unidos después de la negociación del NAFTA. También considera la posibilidad de que los países ricos prefieran negociar bilateralmente con socios más débiles en vez de enfrentar a un grupo cohesivo de este tipo de países; pero explica que esto no da cuenta de la explosión del fenómeno en las dos últimas décadas. Por último, descarta la posibilidad de que los ACP actúen como malla de seguridad de los países con deficiente desempeño en las negociaciones dentro de la OMC. A este respecto añade que tal explicación no permite entender por qué, en un escenario en que las negociaciones de la OMC tienen repercusiones globales, estos acuerdos proliferan en el hemisferio occidental y sólo han aparecido hace poco en Asia.

Manger propone entonces que la causa subyacente a esta creación y multiplicación de ACP se encuentra en los flujos de inversión extranjera directa y en el comportamiento político de las compañías multinacionales de los países ricos:

Este libro argumenta que la Inversión Extranjera Directa (IED) de las empresas multinacionales y el comercio auxiliar son las fuerzas impulsoras clave de los ACP 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

¹ Stiglitz (2004) y Stiglitz y Charlton (2005).

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, 3).

Si la IED es una de las variables explicativas fundamentales de la proliferación de ACP, es comprensible el particular interés de las firmas multinacionales por los países latinoamericanos desde 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 dieron las condiciones para que esas firmas buscaran nuevas alternativas rentables en estos países. Por su parte, ante las nuevas condiciones económicas y políticas, los gobiernos de la región mostraron un inusitado interés en atraer flujos de IED.

Para desarrollar 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, para ellos es más conveniente favorecer a un número reducido de firmas que a grupos dispersos de consumidores para quienes los beneficios son usualmente reducidos.

Ahora, teniendo en cuenta las características excluyentes de los ACP, 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 –p. ej., subcontratando en el extranjero la producción de partes–, más aún si se tienen en cuenta los bajos costos laborales en el país receptor de IED. De modo similar, en la industria de servicios la liberalización produce beneficios extraordinarios a las firmas que entran primero al mercado. Tal ventaja de “firma líder” se debe principalmente a las economías de escala propias de su actividad, a la facilidad de desarrollar complejas redes en la prestación de su servicio, o a la capacidad para 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 al país en desarrollo como plataforma para exportar sus productos a los mercados de sus socios desarrollados y competir allí en 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, que en las nuevas condiciones deben enfrentar la decisión de relocalizar la producción de mercancías intermedias o abandonar mercados preexistentes. La primera opción implica costos significativos en términos de eficiencia o pérdidas durante el 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 ello implica, o resignarse 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 de *voz* –hacer *lobby* ante sus gobiernos para que estos también hagan acuerdos preferenciales con el mismo país en desarrollo– es la alternativa preferida. Esta respuesta de las firmas explica la proliferación de ACP: una vez se establece un primer ACP, su misma naturaleza crea condiciones para que aparezca nuevos acuerdos de este tipo, incluyendo los mismos sectores y manteniendo las mismas barreras al comercio que incluye aquél. La dinámica se repite varias veces y se termina en una situación en la que un país en desarrollo hace parte de numerosos ACP con socios más ricos. Estos, a su vez, prosiguen la búsqueda de nuevos socios que garanticen a sus firmas la misma protección lograda en 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 de su hipótesis, Manger analiza el caso del NAFTA y las subsiguientes respuestas de países por fuera del acuerdo. Muestra que después de firmarlo, grandes compañías europeas de las industrias aseguradora², financiera³ y automotriz⁴ iniciaron su *lobby* para negociar un ACP México-Unión Europea. Una vez implementados estos dos acuerdos, las principales afectadas fueron las firmas japonesas de la industria automotriz⁵, que igualmente ejercieron *lobby* para un ACP México-Japón.

De acuerdo con las predicciones de su teoría, Manger compara la significativa liberalización en los sectores automotriz y de servicios con posturas mucho más conservadoras en términos de trabajo y

² Allianz.

³ Banco Bilbao Vizcaya y Banco Santander.

⁴ Volkswagen, Mercedes-Benz y BMW.

⁵ Mitsubishi y Nissan.

productos agrícolas, ambos, temas de gran interés para México en su relación con Estados Unidos. Encuentra evidencia similar en los ACP 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, de interés para las firmas japonesas.

El texto de Manger no ahonda en las consecuencias de los ACP 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, es más conveniente seguir sometidos a las reglas de *nación más favorecida* de la OMC e ignorar el nuevo ACP, que tramitar la documentación exigida para tener acceso preferencial.

Por otro lado, Manger cuestiona que los países en desarrollo tengan una posición favorable en la negociación con socios más ricos a causa del interés de estos en acceder a los mercados de aquellos. A este respecto 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 a fin 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*, propone un enfoque claro y convincente de un fenómeno de gran relevancia en los últimos años y que sin duda jugará un papel importante en el futuro de las relaciones Norte-Sur. Su continuo llamado de atención sobre el papel de las multinacionales en los acuerdos comerciales, así como la estrecha relación entre variables económicas y políticas en el desarrollo de estos acuerdos, invita a recordar enfoques que combinan algunos de estos mismos elementos. En 1905, en su estudio clásico del imperialismo, J. A. Hobson precisó que la fuerza que lanzó a Estados Unidos a sus aventuras en China, el Pacífico y Suramérica a finales del siglo XIX no fue el “destino manifiesto” ni 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 encontró la raíz del imperialismo en el acelerado cre-

cimiento 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 que utilizó Hobson en su estudio, es necesario retomar este tipo de debates a la luz de los acontecimientos que hoy enfrentan los países en desarrollo. Sin lugar a dudas el trabajo de Manger es un paso firme en esta dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Hirschman, A. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
2. Hobson, J. A. *Imperialism. A study*, 1905, London, Unwin Hyman, 1988.
3. *Semana*. “El gobierno tiene un rol importante en la economía’: Stiglitz”, 21 de noviembre de 2009.
4. Stiglitz, J. “The broken promise of NAFTA”, *The New York Times*, 6 de enero de 2004.
5. Stiglitz, J. y A. Charlton. *Fair trade for all. How trade can promote development*, Oxford, Oxford University Press, 2005.