

Antonio Fernández-Martos Montero*
José Antonio Zamora Rodríguez**

LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN LA ECONOMÍA, EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES INTERNACIONALES

Este artículo defiende que el comercio y las inversiones internacionales pueden contribuir a curar las heridas que la crisis ha dejado en el tejido productivo de las economías más avanzadas, ayudando a que tanto las economías desarrolladas como las emergentes y las menos desarrolladas, puedan retornar a tasas de crecimiento más altas de las que hoy día se prevén a medio plazo. La deseable reforma pasaría por completar la Ronda Doha, realizando los ajustes necesarios en el marco institucional del comercio y las inversiones, entrando así en una nueva fase de estabilidad.

Palabras clave: crisis económica, comercio internacional, inversiones internacionales.

Clasificación JEL: F01, F13, F21.

1. Introducción

El producto potencial de las economías desarrolladas en 2014 es un 16 por 100 inferior al que tendría que haber alcanzado según las estimaciones realizadas en 2006, dados los recursos —capital, fuerza de trabajo y productividad—, existentes entonces. Esta pérdida del 16 por 100 (7,6 billones de dólares, aproximadamente) se debería a la desaparición de empresas —organizaciones que integran capacidades tecnológicas y de conocimiento específico—, al empobrecimiento del capital

humano de millones de personas sometidas al desempleo y al abandono del mercado de trabajo por desánimo o por jubilaciones anticipadas.

Antes de la crisis se apreciaban signos que indicaban un cierto debilitamiento del pulso en la economía mundial. El Fondo Monetario Internacional lo explica bien en su informe «Perspectivas de la economía mundial», (World Economic Outlook) de abril de 2015¹.

En las economías avanzadas la senda del crecimiento potencial del producto se situaba históricamente en el entorno del 2,5-3 por 100. Según el Fondo, en los años precrisis 2000-2007 el crecimiento fue del 2,25 por

* Director General de Comercio Internacional e Inversiones. Ministerio de Economía y Competitividad.

** Subdirector General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones. Ministerio de Economía y Competitividad.

Este artículo se concluyó antes de publicarse los datos definitivos de la UNCTAD de 2015.

¹ Los países incluidos en el análisis como economías desarrolladas son: Australia, Japón, Canadá, Corea, Francia, España, Alemania, Reino Unido, Italia y Estados Unidos. Las economías en desarrollo son: China, India, Brasil, México, Rusia y Turquía.

100 y en los años postcrisis 2008-2014 todavía menor, 1,6 por 100 para repuntar ligeramente hasta el 1,7 por 100 en los años 2015-2020.

En las economías emergentes también se ha producido una reducción en la tasa de crecimiento potencial a medio plazo: 6,7 por 100 en el período precrisis, 6,5 por 100 entre 2007 y 2014 y 5,2 por 100 entre 2015-2020.

Los remedios a lo que se ha denominado «nueva mediocre normalidad» están en el aumento de la productividad y la innovación, una mayor tasa de participación en el mercado de trabajo, más inversión, incluyendo inversión en infraestructura, aparte de políticas monetarias y fiscales que puedan ayudar a mantener un adecuado nivel de demanda efectiva.

La expansión del comercio internacional y las inversiones directas pueden contribuir a solucionar estos problemas.

Existe el convencimiento entre la mayoría de los economistas de que la expansión del comercio y las inversiones internacionales pueden conducir a una más eficiente asignación de recursos al aumentar la competencia, incrementar la productividad, facilitar la reasignación de recursos hacia los sectores en los que el país es más competitivo, ayudar a aprovechar las ganancias de competitividad que generan las economías de escala y alcance, y difundir la tecnología.

Esta evidencia tiene soporte empírico reciente (Mano, 2015) (Cuadro 1). En un estudio sobre 56 países para el período 1989-2012, se observa que, en valor absoluto, la productividad del sector de bienes y servicios expuestos al comercio es, en casi todas las áreas geográficas consideradas, un 26 por 100 más alta que la de los bienes no comercializables. Además, lo que es probablemente más importante, que el crecimiento del valor añadido por persona ocupada es también mayor: la diferencia en el crecimiento de la productividad a lo largo del tiempo entre ambos es por media de un 2,2 puntos porcentuales por año.

Por ello, resulta imprescindible que la comunidad internacional representada en la OMC (Organización

Mundial de Comercio), lleve a cabo todos los esfuerzos necesarios para llegar cuanto antes a un acuerdo global que haga posible la apertura de mercados, o en su defecto, concluya unos acuerdos parciales que supongan ajustes positivos en el marco existente. Mientras tanto, la negociación de acuerdos plurilaterales y regionales aparece como un *second best* necesario.

En materia de inversiones, los procesos de liberalización, apoyados en instrumentos como los códigos de liberalización de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico, el marco OMC-GATS y los acuerdos de libre comercio, y el sistema de protección de inversiones, constituido por una red de más de 3.000 acuerdos bilaterales, ofrecen una base útil pero incompleta de regulación de la apertura y protección de las inversiones internacionales.

El sistema de protección de inversiones está, en particular, sometido a fuertes críticas, algunas razonables y otras no. Hay repuntes nacionalistas que pueden acabar debilitando el nivel global de protección a las inversiones que existe a través de los acuerdos bilaterales de protección, lo que no sería bueno para el crecimiento de las inversiones internacionales que estas tendencias arraigasen.

Parece necesario lograr un consenso sobre cuáles deben ser los elementos básicos que deben integrar el marco de liberalización y protección de inversiones. Organismos multilaterales como la OMC, la OCDE y la Conferencia de Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (por sus siglas en inglés, UNCTAD), pueden desempeñar un papel importante para avanzarlos. Más adelante nos referiremos a estos temas.

2. El comercio internacional y las inversiones

La OMC junto con la UNCTAD y el FMI han presentado las cifras de 2014 del comercio mundial y sus estimaciones sobre la evolución del mismo.

En lo que se refiere a las cifras de 2014, el FMI da un crecimiento en volumen para el comercio de bienes y servicios del 3,4 por 100, en línea con el crecimiento del

CUADRO 1
PRODUCTIVIDAD EN SECTORES COMERCIALIZABLES Y NO COMERCIALIZABLES

	Bienes comercializables		Bienes no-comercializables		Diferencial	
	Nivel *	Variación %	Nivel *	Variación %	Nivel*	Variación %
Referencia						
Muestra (56 países).....	56.263	3,2	43.406	1,0	26%	2,2
Zona euro.....	79.710	1,9	58.838	0,5	30%	1,5
Otros países OCDE.....	88.722	2,7	54.180	0,8	49%	1,9
Asia.....	28.581	4,8	28.142	2,6	02%	2,2
América Latina	32.946	2,9	19.510	0,2	52%	2,6
Transición.....	29.591	4,5	34.531	1,4	-15%	3,2
Producción de bienes						
Muestra (56 países).....	57.368	3,7	47.914	1,2	18%	2,5
Zona euro.....	79.470	2,3	65.624	0,7	19%	1,6
Otros países OCDE.....	107.553	3,4	61.419	1,2	56%	2,2
Asia.....	29.820	5,2	28.885	2,7	03%	2,5
América Latina	31.671	3,5	22.089	0,3	36%	3,2
Transición.....	22.437	5,2	37.020	1,6	-50%	3,6
Manufacturas						
Muestra (56 países).....	61.571	3,4	47.914	1,2	25%	2,2
Zona euro.....	90.393	2,2	65.624	0,7	32%	1,5
Otros países OCDE.....	93.465	2,9	61.419	1,2	42%	1,7
Asia.....	41.980	5,4	28.885	2,7	37%	2,7
América Latina	32.825	2,6	22.089	0,3	40%	2,3
Transición.....	26.774	4,9	37.020	1,6	-32%	3,3

NOTA: Nivel es el valor añadido por persona ocupada en dólares de 2005 en PPA excepto para la columna Diferencial, que es el logaritmo natural del cociente de los niveles medios de productividad de los sectores comercializables no comercializables en %. Variación es el cambio medio anual en %.

FUENTE: Mano (2015).

producto mundial, mientras que la OMC calcula un crecimiento del comercio de mercancías del 2,8 por 100.

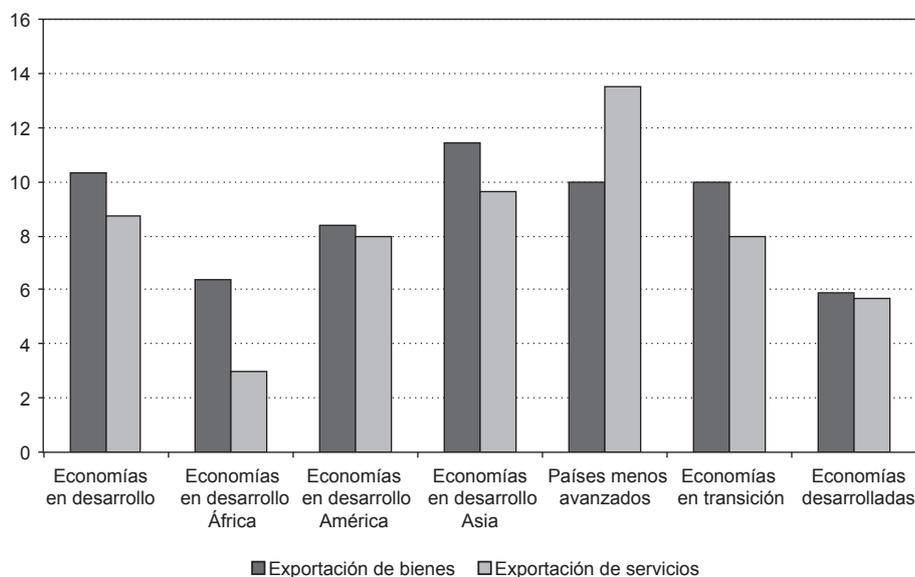
Para los próximos años, el FMI estima un crecimiento del comercio en volumen de bienes y servicios del 3,7 por 100 para 2015 y del 4,7 por 100 para 2016, tres décimas y un punto respectivamente por encima del crecimiento previsto del PIB mundial.

La OMC ha presentado sus previsiones de crecimiento del comercio de mercancías en volumen, que indican un crecimiento del 3,3 por 100 en 2015 y del

4 por 100 en 2016. En precios corrientes, la estimación para 2014 indica un crecimiento del 0,6 por 100 en mercancías y del 4,2 por 100 en servicios. El comercio de mercancías ha crecido, en general, más que el comercio de servicios en los últimos años en términos monetarios (Gráfico 1).

El comercio de servicios representó en 2014 aproximadamente el 20 por 100 del comercio mundial en valor, habiéndose mantenido en torno a este porcentaje en los últimos años.

GRAFICO 1
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS, 2009-2014
(En %)



FUNTES: UNCTAD y OMC.

En lo que a la inversión directa internacional se refiere, el avance² de los datos por la UNCTAD, en mayo de 2015, indica una recuperación del 6,2 por 100 en 2014, con datos provisionales de salidas o *outflows*.

El resultado que avanza la UNCTAD para 2014 se halla en todo caso un 17 por 100 por debajo de lo que anticipaba para aquel año en su Informe mundial sobre inversiones (World Investment Report, 2014)³, documento en el que preveía, con cautelas, un crecimiento sostenido de los flujos de inversión directa internacional en los siguientes tres años, que no se está produciendo con la intensidad esperada.

El perfil de la inversión directa internacional sigue los ciclos, amplificándolos, de la economía mundial. La serie tiene tres picos, el primero en el año 2000, 1,4 billones de dólares americanos. El segundo, el pico más alto, en el año 2007, 2 billones de dólares, y el tercero en 2011 con 1,7 billones de dólares. Entre los picos se han ido produciendo descensos agudos, aunque resulta revelador que los mínimos, en los años 2008 y 2011 superen ampliamente las cifras de los años anteriores al techo de 2007 (Gráficos 2 y 3).

3. ¿Toca techo la globalización o está simplemente en suspenso?

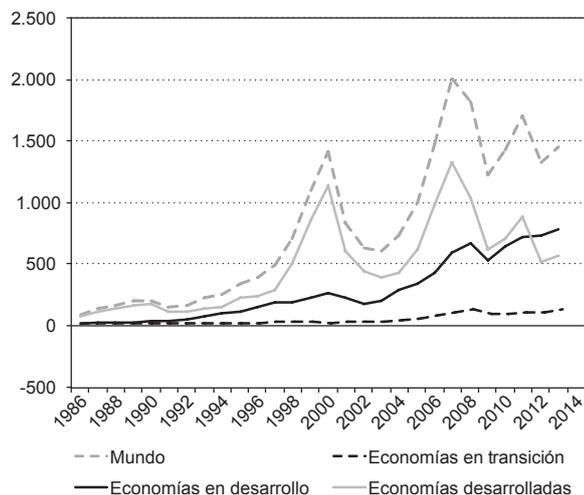
Los modestos resultados en términos de crecimiento del comercio mundial en los últimos años ¿son una consecuencia exclusiva de la crisis que se

² Los datos se estiman extrapolando la información, muy parcial, de los primeros nueve meses del año.

³ Publicado en el mes de junio de 2014

GRÁFICO 2

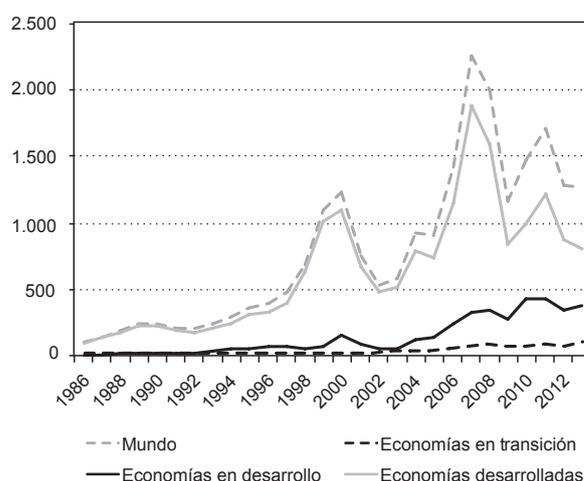
FLUJOS DE ENTRADA DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (En miles de millones)



FUENTE: UNCTAD.

GRÁFICO 3

FLUJOS DE SALIDA DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (En miles de millones)



FUENTE: UNCTAD.

curará cuando lo hagan las heridas provocadas por esta, o refleja tendencias más de fondo? ¿está tocando techo la globalización o por lo menos la globalización tal y como la habíamos entendido hasta ahora?

Hay algunos argumentos para defender que puede haber elementos estructurales.

En primer lugar, la elasticidad del comercio mundial de mercancías al crecimiento del PIB mundial ha decrecido continuamente durante los últimos años. Durante el último cuarto del siglo pasado creció hasta situarse en los años del cambio de siglo en 2,2.

Desde entonces ha experimentado un decrecimiento continuo; en la última década es 1,4, pero si se confirmaran las previsiones para los próximos años caería más aún. (Gráfico 4).

En cualquier caso, aun con la reducción, el crecimiento del comercio sigue en línea con el crecimiento de la economía mundial e incluso por encima, no hay un retroceso hacia un «neoutarquismo» (Gráfico 5).

En segundo lugar, el componente no cíclico del comercio, es decir el componente estructural, explica un porcentaje significativo del decrecimiento en la elasticidad.

Para los países de la OCDE puede estimarse que aproximadamente la mitad de la caída del comercio sobre su tendencia esperada puede explicarse por factores cíclicos en los tres últimos años (FMI, abril 2014).

Otros trabajos que comparan el comportamiento de 2013 con los años noventa dan un peso aún menor al componente cíclico, un 19 por 100 (Constantinescu *et al.*, 2015).

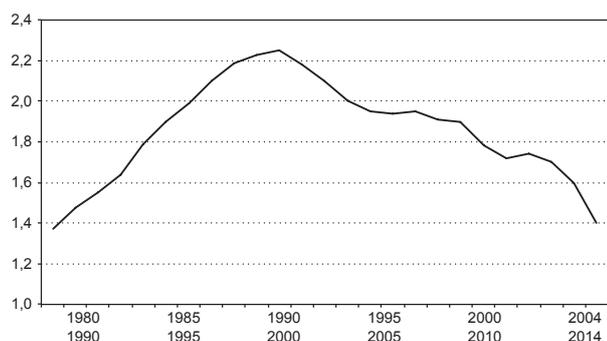
Suele mencionarse la reducción en el crecimiento del comercio que se canaliza a través de las cadenas globales de valor como el causante estructural del fenómeno (Constantinescu *et al.*, 2015).

En el apartado 4 se hará una referencia más específica a esta posible causa.

Analizando los datos de inversión directa extranjera (IDE) pueden percibirse también cambios significativos.

GRÁFICO 4

ELASTICIDAD DEL VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS RESPECTO AL PIB MUNDIAL, 1980-2014

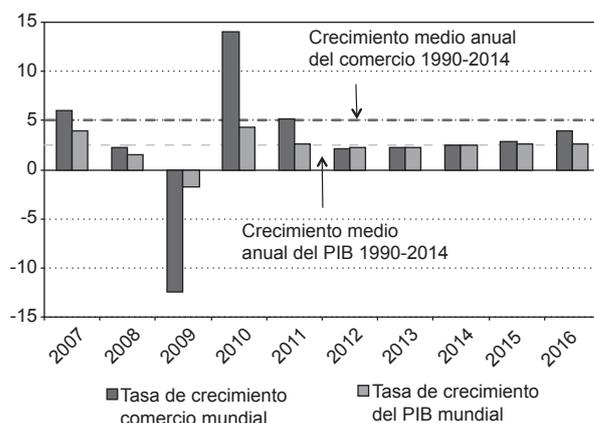


NOTA: Elasticidades de los tipos de cambio del mercado calculadas mediante regresión logarítmica del volumen del comercio de mercancías sobre logaritmo del PIB mundial a los tipos de cambio del mercado en 10 años.

FUENTE: Estadísticas del comercio internacional de la OMC. Bases de datos del FMI para el PIB y tipos de cambio del mercado.

GRÁFICO 5

TASAS DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO DE MERCANCIAS Y DEL PIB REAL



NOTA: *Las cifras para 2015 y 2016 son proyecciones. El crecimiento del comercio es la media del crecimiento de exportaciones e importaciones.

FUENTE: Organización Mundial Comercio.

En primer lugar, hay que señalar que lo que podría denominarse profundización de la IDE en la economía mundial ha conocido un retroceso no de magnitud apreciable en relación con el PIB pero sí con las exportaciones.

Si se midiera esta profundización en tres períodos (1986-2000, 2000-2007 período precrisis y 2008-2014 período afectado por la crisis) (Gráficos 6 y 7), puede apreciarse que los flujos de inversión directa sobre el PIB mundial pasan de una media de 1,3 puntos porcentuales en el primer período, a 2,3 en el segundo, y a 2,2 en el período más reciente. La profundización sigue siendo significativamente mayor de lo que lo fue en los últimos años del pasado siglo y no significativamente inferior al período pre crisis, aunque la media es el resultado de una tendencia decreciente.

Si se relacionaran los flujos de IDE con el comercio mundial podría observarse un fenómeno parecido. El

valor de los flujos de IDE fue equivalente a un 6,5 por 100 en el primero de los tres períodos considerados, posteriormente pasó a ser un 8,7 por 100 en los primeros años de este siglo, para reducirse a un 7 por 100 en los últimos años (Gráficos 8 y 9).

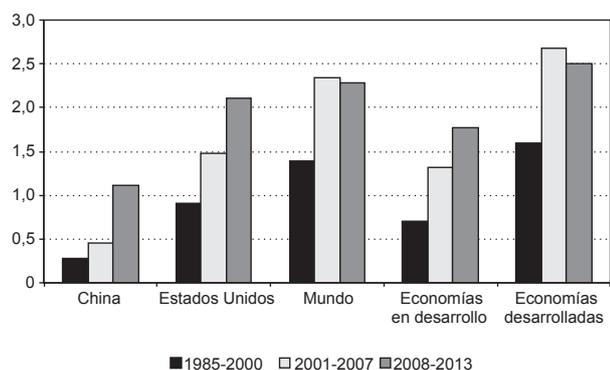
Una posible interpretación es que el proceso de internacionalización de las empresas a través de la inversión está perdiendo, en estos últimos años, importancia en relación con la internacionalización a través de la exportación, aunque sigue siendo más alto que en los años ochenta y noventa.

Puede enlazarse esta menor importancia con la pérdida de pulso de las cadenas globales de valor, lo que podría ser una evidencia indirecta: las empresas alcanzan los mercados extranjeros más exportando que invirtiendo, en comparación con otros períodos.

En segundo lugar, un cambio significativo en la distribución geográfica de los flujos de inversión por áreas geográficas. Las economías en desarrollo y en

GRÁFICO 6

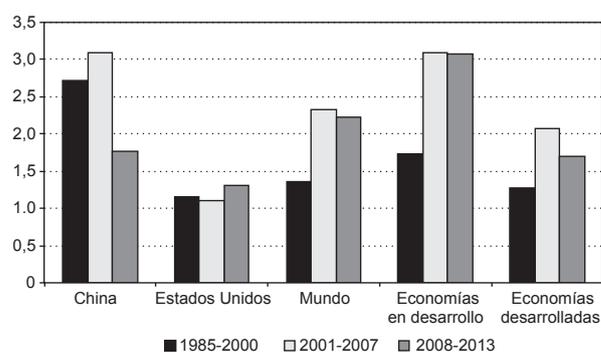
FLUJOS DE SALIDA DE INVERSIÓN DIRECTA SOBRE EL PIB (En %)



FUENTE: UNCTAD y elaboración propia.

GRÁFICO 7

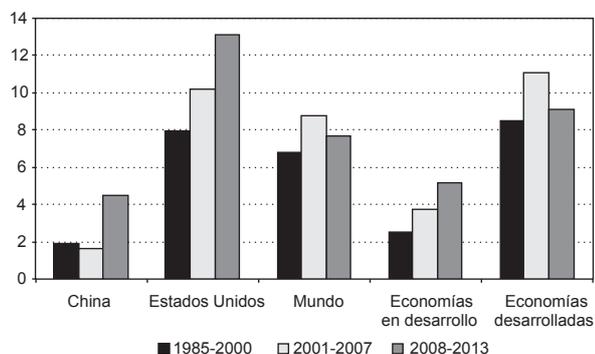
FLUJOS DE ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: UNCTAD y elaboración propia.

GRÁFICO 8

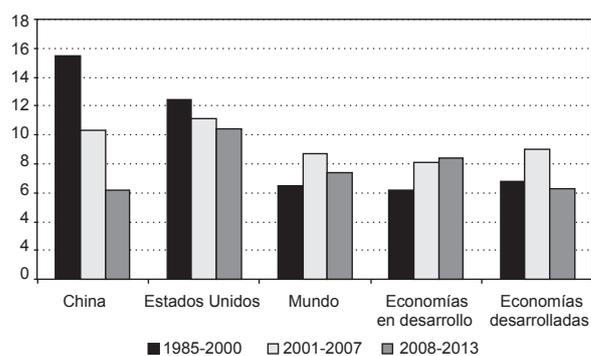
SALIDAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS



FUENTE: UNCTAD y elaboración propia.

GRÁFICO 9

ENTRADAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS



FUENTE: UNCTAD y elaboración propia.

transición han aumentado muy significativamente su peso como emisores y receptores de inversión (ver Gráficos 2 y 3) mientras que las economías desarrolladas lo han disminuido.

En el período 1986-2000 las empresas de las economías desarrolladas realizaron casi el 90 por 100 de las inversiones directas internacionales, y en el período más reciente considerado seguían representando un

porcentaje importante pero reducido al 70 por 100. Las economías en desarrollo han pasado del 10 al 26 por 100 y los países en transición del cero al 4 por 100.

En el siglo pasado la dirección normal de las inversiones era de países desarrollados a países desarrollados; en el siglo actual este rasgo ha cambiado apreciablemente. Si en el período 1986-2000 los países desarrollados recibían el 74 por 100 de la inversión mundial, han pasado a recibir el 47 por 100 en el período más reciente que estamos considerando, mientras que los países en desarrollo han aumentado desde el 25 por 100 hasta el 47 por 100, y los países en transición desde el 1 por 100 al 6 por 100.

Esta transformación del origen y destino de los flujos no es ajena, probablemente, a lo que hemos denominado menor profundización en la producción y el comercio de la inversión extranjera en 2014, así como a las perspectivas poco brillantes para los próximos años.

4. Las cadenas globales de valor: ¿es esta la explicación?

Hay evidencia de que las cadenas globales de valor fueron un factor impulsor del comercio en el pasado y evidencia indirecta reciente de que las cadenas globales de valor han podido dejar de actuar como un elemento que facilita y amplía el crecimiento del comercio.

La cuestión aquí es saber si los elementos que dieron lugar a un crecimiento rápido han dejado de existir o si simplemente siguen operando, pero esta modalidad de organización industrial se ha agotado ya o se está agotando, es decir, si es así las empresas ya no la necesitan para conseguir una ventaja competitiva en el mercado.

La disminución del crecimiento del comercio realizado a través de las cadenas puede explicarse a través de la evidencia sobre los datos de valor añadido y comercio de sus dos principales actores en uno y otro lado de la cadena: China y Estados Unidos.

China, en 1990, tenía un 60 por 100 de contenido de importaciones de partes y componentes en sus

exportaciones, hoy tiene el 35 por 100: ha aumentado en 25 puntos el valor añadido nacional, desarrollando una mayor parte del proceso productivo en el país. Las importaciones chinas de manufacturas crecieron hasta el 30 por 100 del PIB en el año 2000, para caer rápidamente a partir de entonces. En Estados Unidos, la participación de las importaciones manufactureras se mantiene estable como porcentaje del PIB en el 8 por 100 tras haberse duplicado en los años anteriores (Constantinescu, 2015).

Es significativa también la caída en la participación de los flujos de inversión directa recibidos en China en relación al PIB y el aumento de los emitidos.

Se puede adelantar que siguen estando presentes gran parte de los factores que hicieron posible el crecimiento del comercio y el desarrollo de las cadenas de valor, otros no. Hay, por otra parte, sectores y espacios de la economía mundial que seguramente se integrarán más en estas cadenas en el futuro. Analizaremos a continuación algunos de ellos:

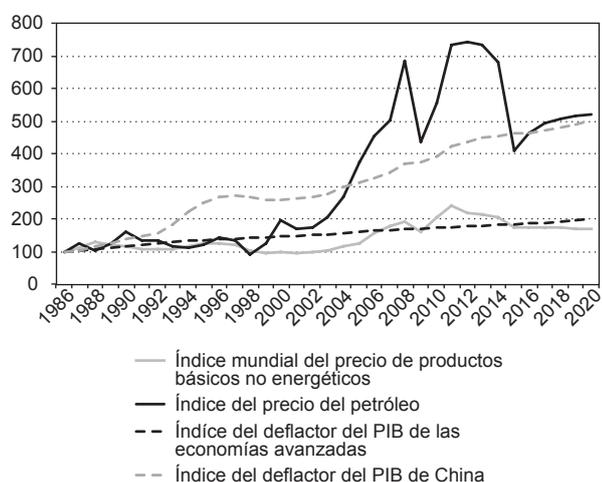
— En primer lugar, el desarrollo del transporte. Este ha contribuido a la expansión del comercio en la segunda mitad del siglo pasado. El desarrollo tecnológico ha podido compensar el aumento en el período 2008-2013 del precio relativo del petróleo, *input* básico (Summels, 2005), e incluso en el caso de la industria aeronáutica ha habido reducciones importantes del precio de los servicios.

¿Ha dejado de operar el progreso técnico en el sector? La incidencia del transporte y su precio es algo que todavía necesita de un examen e investigación más profunda. Sabemos que el precio del petróleo ha subido, en términos relativos, apreciablemente en relación con el precio de otros productos básicos y finales (Gráfico 10).

No obstante, con subidas muy significativas en el precio relativo de la energía se desarrollaron el comercio y las cadenas de valor en los años ochenta y noventa del pasado siglo, y con unas perspectivas mejores de precio como las que parece que existen a medio plazo, no debería ser obstáculo para que continuaran su desarrollo en el futuro.

GRÁFICO 10

INDICES DE PRECIOS, 1986-2020



FUENTE: Elaborado a partir del FMI.

— En segundo lugar, el aumento salarial en China y otros países de Asia ha podido restar competitividad a los países en tanto que integrantes de las cadenas. El Gráfico 10 muestra también la impresionante subida en términos relativos del precio de los bienes y servicios finales chinos en relación con el resto del mundo.

Es conocido que empresas de los sectores manufactureros más intensivos en mano de obra se han retirado de China y relocalizado su actividad en sus países de origen. La importancia de este fenómeno está todavía por determinar.

— En tercer lugar, se habla también de un cierto agotamiento del ciclo innovador en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, imprescindible para que las empresas de las cadenas situadas a miles de kilómetros puedan comunicarse fluidamente para coordinarse en la producción y prestarse servicios a larga distancia.

Aquí, en cualquier caso, lo realmente importante no es si el ciclo innovador es más pausado, sino en qué medida las innovaciones pasadas han sido

incorporadas ya a los procesos de producción en el mundo, y si fuera que no, que parece lo más seguro, la aceleración de la introducción de la innovación pasada no puede conducir a la deslocalización y aumento del comercio por esta vía.

Hemos citado tres factores que han podido actuar en contra del crecimiento de las cadenas de valor, en un grado todavía por precisar. Hay también otros factores que pueden seguir ofreciendo oportunidades para su crecimiento y su transformación.

Cabe esperar una mayor participación del sector servicios. El sector servicios representa un porcentaje en el comercio mundial muy inferior a la importancia que los servicios tienen en el producto mundial.

Hay servicios que probablemente no puedan comercializarse internacionalmente, la tecnología sin embargo ha abierto la puerta del comercio a casi todos, y además siempre existe la posibilidad de que la empresa o el profesional se mueva a otro país para prestar el servicio.

El sector servicios tiene todavía un largo camino que recorrer para insertarse en el comercio mundial, y tiene también un camino por recorrer para su mayor inserción en las cadenas globales de valor, algo que paulatinamente va sucediendo: las rentas generadas por servicios financieros y otros servicios, derivadas de exportaciones, han pasado de representar un 6 por 100 del producto mundial en 1995 a un 9 por 100 en 2008.

Las cadenas de valor del sector servicios o en las que el sector servicios participe intensamente se caracterizarán sobre todo por la movilidad temporal de personas y de unidades de producción para participar en ellas.

La evidencia sobre la participación creciente de trabajadores cualificados en los movimientos migratorios en los países OCDE puede querer indicar algo de esto.

En sentido contrario, las reglamentaciones nacionales obstaculizan el acceso al mercado en muchas profesiones, como consultores, abogados, contables auditores,

y los Gobiernos además no han sido, hasta ahora, muy proclives a adquirir compromisos para la prestación temporal de servicios en su territorio mediante el desplazamiento de trabajadores de un país a otro (el denominado Modo 4 del GATS).

Quedan, y este es otro factor, zonas del mundo para las que su participación en las cadenas globales de valor es todavía inferior a la que podría ser: América Latina por ejemplo.

Comparada con otras zonas geográficas y su potencial, la participación latinoamericana en ellas está significativamente por debajo de otras regiones como la Unión Europea y Asia, aunque, lógicamente, con una cierta heterogeneidad, siendo México y Centroamérica los más implicados en estos procesos (Juan S. Blyde, 2014). India y África subsahariana son también áreas de las que cabría esperar una mayor participación. Además de lo anterior, el sudeste asiático ya se beneficia, pero se beneficiará, más aún, de la creación por las compañías chinas de sus propias cadenas de valor en el área.

Como conclusión, es quizás prematuro dar por concluida la extensión de las cadenas de valor tal y como las hemos conocido hasta ahora, ni dar por supuesto que su crecimiento vaya a ser más gradual.

En el transcurso de este siglo, las economías han experimentado desde los primeros años una reducción de su tasa de crecimiento potencial; hemos vivido una gran crisis económica desde 2007; de la que las economías desarrolladas apenas si están saliendo; el sistema financiero mundial ha estado afectado por problemas de capitalización y nuevas regulaciones que han elevado su apreciación del riesgo y hecho más difícil la financiación de exportaciones e inversiones, y más recientemente algunos países emergentes importantes han reducido significativamente su crecimiento económico; todos estos, y otros, son factores que habría que aislar para poder certificar que el agotamiento del modelo de las cadenas de valor es un fenómeno interno o un episodio transitorio.

Hay otros factores, como la mayor participación del sector servicios o la incorporación en mayor medida a este fenómeno de áreas que todavía no participan de él

todo lo que cabría esperar, que pueden ayudar a su dinamización en el futuro, aunque quizás con algunas características diferentes.

Lo que sí cambiará, seguramente, es la geografía de las inversiones y el comercio, y en suma de las cadenas de valor. Las empresas de los países emergentes participarán más en ellas como líderes.

Lo que seguramente no parece posible, es que los países emergentes puedan compensar, en los próximos años, una hipotética caída de los flujos de inversión de los países desarrollados como la que ha tenido lugar en los últimos años.

Además de factores geopolíticos y de la ralentización económica, una razón importante es que la participación como inversor de una empresa en la globalización requiere de un proceso de aprendizaje que puede durar años, y de un tamaño mínimo que justifique la inversión. ¿Existe un número suficiente de empresas de estas características en los países emergentes para compensar una menor inversión de las empresas de países desarrollados? Quizás todavía no, aunque las habrá.

Queda, por último, la palanca política, que supone completar la agenda pendiente en materia de política comercial y tomar nuevas iniciativas en materia de política comercial e inversiones que creen un marco institucional más amable que facilite el comercio y las inversiones internacionales, y active inversiones que son posibles pero que están retraídas por los obstáculos al comercio y la inversión.

5. Las negociaciones comerciales: la Ronda Doha

No parece haberse dado un particular rebrote del proteccionismo en este siglo tras la crisis. La palabra más utilizada cuando se valora la introducción de medidas de protección arancelaria y no arancelaria adicionales tras el inicio de la crisis, es «contención».

Las medidas proteccionistas que hayan podido adoptarse no parece que hayan alterado fundamentalmente el marco en el que se desarrolla el comercio mundial, y

CUADRO 2
GANANCIAS DE BIENESTAR ESTIMADAS DE LA RONDA DOHA

	PIB mundial	Miles de millones de dólares
Ganancias directas del paquete Doha	0,2-1,4	150-900
Productos no agrícolas y agrícolas	0,1-0,4	50-250
Servicios	0,0	0
Facilitación del comercio	0,2-0,6	100-400
Reglas (pesca)	0,1	50
Productos no agrícolas (sectoriales)	0,1-0,3	50-200
Valor del "seguro" de la Ronda Doha en escenarios de "guerra comercial"	0,2-1,2	100-750
Subida hasta los aranceles consolidados	0,3-1,2	184-736
Si los aranceles aumentan hasta el nivel más alto aplicado entre 1995-2009.....	0,2-0,7	108-432

FUENTE: FMI. Para mayor detalle sobre metodología ver IMF November 6 2011 «The WTO Doha Trade Round - Unlocking the negotiations and beyond».

esto sin contar con la proliferación de acuerdos regionales, que, aunque imperfectamente como veremos, han abierto espacios para el desarrollo del comercio y las cadenas de valor, introduciendo, además de la liberalización de mercancías, disciplinas que afectan a los servicios y las inversiones.

La conclusión de las negociaciones de la Ronda Doha daría más estabilidad al sistema y un impulso al crecimiento del comercio y de la economía mundial.

Las diferentes estimaciones realizadas sitúan las ganancias del acuerdo entre el 0,2 y el 1,4 por 100 del PIB mundial: entre 150.000 y 900.000 millones de dólares (Cuadro 2). A este efecto directo hay que añadirle su valor como «seguro comercial».

En los compromisos arancelarios de la OMC se distingue entre los aranceles consolidados, a aquellos comprometidos en la OMC y que son los máximos que se pueden aplicar, y los más bajos que los países suelen aplicar en la práctica.

La consolidación de aranceles más bajos en una nueva Ronda evitaría que los países pudieran utilizar el margen

que tienen para elevar los aranceles aplicados hasta los aranceles consolidados en la Ronda Uruguay: el valor del seguro se estima entre 0,2 y 1,2 por 100 del PIB mundial (100.000-750.000 millones de dólares).

La Ronda incluye negociaciones sobre productos agrícolas (acceso al mercado, subsidios a la exportación y ayudas internas); liberalización del comercio de servicios; reducción de aranceles en productos no agrícolas; comercio y propiedad intelectual (salud, indicaciones geográficas y actualización del acuerdo); relación entre comercio e inversión; política de competencia; compras gubernamentales; facilitación del comercio; reglas (*antidumping*, subvenciones y acuerdos regionales de comercio); comercio y medio ambiente; acceso al mercado de los países menos desarrollados y su tratamiento diferenciado; mecanismo de solución de diferencias; e implementación⁴.

⁴ Además de los anteriores capítulos de negociación hay otras áreas sobre las que también se trabaja en el marco de la Ronda tales como: comercio electrónico, economías de pequeño tamaño; comercio, deuda y financiación; comercio y transferencia de tecnología; asistencia técnica y creación de capacidades

No es el propósito de este artículo entrar en detalle de todos los elementos que están configurando las negociaciones, pero sí quiero destacar algunos que se espera contribuyan directamente al aumento de los flujos comerciales, al crecimiento económico global y al desarrollo de los países menos avanzados, y que puede ser significativa.

Las mercancías

Ya se ha alcanzado un acuerdo en materia de facilitación del comercio. La facilitación del comercio intenta racionalizar los trámites aduaneros para que las mercancías puedan fluir más libremente y, por lo tanto, con menores costes.

La importancia de esta facilitación no debe ser subestimada: las estimaciones realizadas sobre el posible impacto de la Ronda le otorgan, en el umbral superior de resultados, la mitad de las posibles ganancias de esta (entre 0,2 y 0,6 puntos del PIB mundial).

La reducción de los aranceles para productos no agrícolas (NAMA, por las siglas en inglés Non Agricultural Market Access) es otro capítulo de la negociación con un gran impacto, tendrá: entre 0,1 y 0,4 puntos del PIB mundial (50.000 y 250.000 millones de dólares), según las estimaciones que se utilicen.

El Cuadro 3 (Martin y Mattoo, 2010) muestra los niveles arancelarios que prevalecerían después de la Ronda, de acuerdo con las fórmulas de reducción y las ponderaciones que se barajaban en el momento de elaborarlo. El escenario está cambiando y por definir, pero los números pueden ser ilustrativos.

La columna «Base» muestra los aranceles existentes en ausencia de Ronda, tanto los aplicados como los consolidados. La columna «Formula» muestra los que prevalecerían tras la Ronda, y la columna «Formula plus Flex» los que prevalecerían una vez tenidas en cuenta las excepciones previstas para economías pequeñas y vulnerables, y para productos sensibles y productos especiales en la agricultura.

El Cuadro 3 muestra también, que los aranceles aplicados en casi todo el mundo en los productos NAMA son muy inferiores a los consolidados y pueden considerarse como relativamente bajos: en el caso de los países más desarrollados que vehiculan la mayor parte del comercio mundial, los aplicados son 1,1 por 100 por media, aunque no cabe olvidar la existencia de picos arancelarios.

Las reducciones arancelarias para el conjunto de países en el supuesto de que se utilizaran las flexibilidades, serían del 3,7 por 100 al 2,9 por 100: una reducción del 21,6 por 100.

Son los países desarrollados quienes partiendo de un nivel medio arancelario más bajo realizan sin embargo la mayor reducción en términos porcentuales, un 32 por 100. En los países en desarrollo excluyendo los menos avanzados, sería del 10 por 100. En los menos avanzados la reducción sería de cero, el arancel medio se mantendría en el 11,1 por 100.

Distinguiendo entre productos NAMA y agrícolas cabe señalar lo siguiente.

Los niveles de aranceles en productos NAMA, con la excepción de los picos arancelarios en determinados sectores que también se van a tener en cuenta para conseguir mayores reducciones, no son —y lo serán menos aún una vez que se concluya la Ronda— un obstáculo para el desarrollo del comercio de mercancías en el futuro inmediato.

La reducción porcentual de aranceles NAMA de los países desarrollados, sería de un 35 por 100 a un 12,5 por 100 de los países en desarrollo y cero de los menos avanzados.

En productos agrícolas la oferta de reducción del arancel que realizan los países más desarrollados, un 27 por 100, es muy superior a la que realizan los países en desarrollo, entre los que se encuentran algunos de los emergentes que han conocido un muy rápido crecimiento en los últimos tiempos, ya que su oferta apenas supone una reducción del 0,7 por ciento. En el caso de los PMAs será de cero.

Los porcentajes señalados en los dos párrafos anteriores reflejan uno de los desequilibrios de la Ronda

CUADRO 3

**MEDIA PONDERADA DE ARANCELES APLICADOS Y CONSOLIDADOS POR GRUPOS DE PAÍSES
(En %)**

	Aplicados			Consolidados		
	Base	Formula	Formula plus flex	Base	Formula	Formula plus flex
Total						
Todos los países.....	3,7	2,5	2,9	9,9	5,7	6,9
Países de altos ingresos	2,5	1,4	1,7	5,2	3,1	3,8
En desarrollo no PMA.....	6,9	5,3	6,2	21,8	12,6	14,4
Países menos avanzados	11,1	8,7	11,1	n.d.	n.d.	n.d.
Agricultura						
Todos los países.....	14,5	8,9	11,8	40,7	20,7	29,9
Países de altos ingresos	15,0	7,5	11,0	31,9	13,5	20,2
En desarrollo no PMA.....	13,4	11,5	13,3	53,9	33,0	45,4
Países menos avanzados	12,5	12,2	12,5	94,1	51,6	94,1
NAMA						
Todos los países.....	2,9	2,1	2,3	7,8	4,7	5,3
Países de altos ingresos	1,7	1,1	1,1	3,5	2,5	2,7
En desarrollo no PMA.....	6,4	4,8	5,6	19,1	10,9	11,8
Países menos avanzados	10,9	8,0	10,9	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: MARTIN y MATTOO, 2010.

entre países desarrollados y en desarrollo y también el desigual nivel de las ofertas en productos agrícolas, que se añade al de los productos industriales en el que los países desarrollados, aun partiendo de un nivel más bajo de aranceles, realizan una reducción porcentualmente superior, como se ha visto.

Si el análisis se realizara por la incidencia del arancel sobre el precio del producto, diferencia entre la columna Base y Formula plus Flex, el esfuerzo global mayor lo siguen haciendo los países desarrollados, y ello gracias a la diferencia significativa que realizan en agricultura. En industria la oferta de los países en desarrollo es dos décimas mejor.

Cabe señalar que entre los países que en la clasificación del Banco Mundial y la ONU aparecen como en desarrollo, se encuentran países con un significativo desarrollo como China, India o Brasil.

Otro aspecto a considerar para el éxito de la negociación en el capítulo agrícola, es el necesario equilibrio entre los tres pilares en discusión: acceso al mercado, aranceles y restricciones cuantitativas; ayudas internas; y apoyo a la exportación. Además, habrá que resolver el problema de la seguridad alimentaria, que se refiere a las ayudas para el mantenimiento de existencias estratégicas para atender a las poblaciones con menores recursos económicos.

Posteriormente será objeto de análisis el tratamiento especial que se da a los países menos avanzados y sus consecuencias, no forzosamente favorables de cara a su inserción en el comercio mundial

Comercio de servicios

En relación con el comercio de servicios coinciden las negociaciones de la Ronda en el marco del Acuerdo general sobre comercio de servicios (GATS), que han tenido poco desarrollo hasta ahora, con la negociación de un acuerdo plurilateral: el Acuerdo Plurilateral del Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés).

El acuerdo TISA sí se está negociando con mayor rapidez. Conviene recordar que estas negociaciones incluyen la liberalización de la inversión en los sectores de servicios a través del llamado Modo 3 del GATS de suministro de servicios con presencia comercial.

En la Ronda no se han producido, hasta ahora, ofertas significativas en el sector servicios. Los compromisos ofrecidos en la negociación igualan, en los mejores casos, las condiciones de acceso al mercado y trato nacional que los países están aplicando en la práctica, con lo que el efecto que sobre la liberalización real del comercio de servicios tienen las ofertas existentes es cero. En muchos casos, las ofertas son iguales o parecidas a las que se hicieron en el GATS en la Ronda Uruguay en 1994.

Anteriormente hemos señalado que una de las posibles fuerzas activadoras del comercio mundial es el comercio de servicios, infrarrepresentado en el comercio en relación con su potencial.

Pues bien, un conjunto de 24 países⁵ que representan el 70 por 100 del comercio mundial de servicios, han lanzado una negociación plurilateral, TISA, para conseguir compromisos significativos de acceso al mercado y trato nacional, y regulaciones transparentes y claras en sectores de servicios, entre ellos

algunos tan importantes como servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico y transporte marítimo, entre otros.

Se han celebrado ya varias rondas de negociaciones y, por el momento, no parece que el nivel de las ofertas de las partes esté a la altura de la ambición con la que se lanzó la negociación.

Un hecho a destacar es que el Acuerdo está abierto a que se sumen otros países. China no forma parte del mismo, aunque ha señalado, al parecer, su interés en incorporarse (FT, 2013). Otros países grandes como India, Brasil o Sudáfrica tampoco están: de hecho hay muy pocas economías en desarrollo que por el momento se hayan sumado a la negociación.

Lo anterior limita necesariamente el efecto del Acuerdo ya que las economías emergentes están llamadas a jugar un papel importante en los flujos de comercio de servicios y en la organización de las cadenas productivas en el futuro. Un impulso global a la liberalización del sector es necesario, y es mejor que se realice en un acuerdo general que en un acuerdo plurilateral.

En el marco del Acuerdo general, una negociación sobre servicios amplía el campo de negociación de la Ronda y facilita posibles compensaciones entre diferentes áreas en negociación.

Medio ambiente

Las normas del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) y GATS, permiten acomodar las preocupaciones medioambientales, habiendo jurisprudencia favorable del Mecanismo de solución de diferencias de la OMC en este sentido.

Por ejemplo, el artículo XX del GATT permite la aplicación de medidas para proteger la vida humana y animal, la vida de las plantas y la salud.

Lógicamente la medida no puede ser aplicada de tal manera que constituya una discriminación arbitraria e injustificable entre países en los que se dan las mismas condiciones, o una restricción disfrazada al comercio internacional.

⁵ Australia, Canadá, Chile, China Taipei, Colombia, Costa Rica, Unión Europea, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Corea, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Suiza, Turquía, EE UU y Uruguay.

En 2011 la Declaración ministerial de Doha instruyó a las delegaciones para negociar un acuerdo sobre comercio de bienes y servicios medioambientales (turbinas solares, captura de carbón, almacenamiento, paneles solares y servicios complementarios).

El acuerdo tiene como objetivo reducir los aranceles y barreras no arancelarias, y conseguir de esta manera reducir el precio de los bienes, tanto para el sector privado como para los Gobiernos, siendo el objetivo último facilitar la introducción de políticas y tecnologías medioambientales, tanto en países desarrollados como en países subdesarrollados.

El acuerdo puede favorecer también el desarrollo de intercambios comerciales y cadenas de valor, en un sector estratégico para el futuro de la humanidad.

Aparte de lo anterior se está trabajando con otros organismos medioambientales internacionales para conseguir más coherencia entre las normas del comercio y las de los organismos medioambientales.

La preocupación sobre los efectos del cambio climático está conduciendo a que se realicen propuestas, por ahora teóricas y con difícil aplicación práctica, tendentes a evitar que las normas sobre límites de emisiones impuestas en un país puedan ser burladas sirviéndose del comercio internacional, bien deslocalizando la producción o cesando en la producción e importando el producto de países sin normas o con normas menos estrictas.

La propuesta consiste en la imposición de impuestos compensatorios en frontera para gravar la entrada en el mercado de producciones que habrán sido deslocalizadas, o a las importaciones para igualar el trato entre productos nacionales sometidos a legislación sobre cambio climático y los producidos en otro país que no tiene legislación (IMF, 2011).

No está claro que el GATT pueda acomodar hoy este tipo de gravámenes. Además, el gravamen debería fijarse en función del nivel de emisiones de la empresa exportadora, que no serían observables en principio, aunque quizás sí podrían estimarse por las autoridades del país importador.

Reglas: los acuerdos comerciales regionales

En Doha se ha acordado también negociar sobre las denominadas Reglas del GATT. Estas incluyen disciplinas sobre la aplicación de medidas *antidumping*, subvenciones, medidas compensatorias, subvenciones a la pesca, por su especial importancia para los países en desarrollo, y acuerdos regionales.

El objetivo de las negociaciones es clarificar y mejorar las disciplinas en estos acuerdos tan relevantes para que el comercio internacional se desarrolle en el marco de la competencia leal y la no discriminación.

Por su especial relevancia para el desarrollo del comercio y las inversiones mundiales en el futuro nos centraremos en los acuerdos regionales.

Los acuerdos regionales son acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más socios. En sus orígenes eran acuerdos sobre liberalización del comercio de mercancías, su ámbito fue aumentando con el tiempo, abarcando compromisos en servicios y un apartado de protección de inversiones, como elementos esenciales. No se han quedado ahí.

Los acuerdos en negociación más recientes, como los acuerdos UE-Canadá o la Asociación de Cooperación Transatlántica en Comercio e Inversión entre la UE y EE UU, incluyen otros aspectos que pueden facilitar el desarrollo del comercio y la cooperación económica y política, como subvenciones, regulaciones internas, política de competencia, propiedad intelectual, empresas públicas, cooperación regulatoria, comercio y medio ambiente y desarrollo sostenible, entre otros.

Los acuerdos regionales deben favorecer el comercio entre los Estados que los crean, cubriendo una parte sustancial de este, pero no pueden elevar el nivel de protección frente a terceros Estados en relación con el que existía anteriormente (Art. XXIV del GATT y At. V del GATS).

Los acuerdos comerciales regionales deben notificarse y ser examinados por la OMC, ya que su firma discrimina en favor de los Estados que forman parte del acuerdo. También deben ser notificados y examinados

los acuerdos comerciales preferenciales, que incluyen preferencias unilaterales a países menos desarrollados. Unos y otros están exentos de la cláusula de «nación más favorecida» que obligaría a extender a terceros Estados los beneficios del acuerdo.

En la actualidad hay notificados, a la OMC, 449 acuerdos regionales de los que 262 están en vigor.

Su número no ha dejado de aumentar desde los años noventa, probablemente porque la agenda y los acuerdos en la OMC no han evolucionado al ritmo necesario para acomodar las necesidades de la economía mundial.

No es esta, sin embargo, la única razón detrás de la expansión de los Acuerdos pues en muchos casos se debe a la voluntad de reforzar los lazos políticos y aumentar la influencia económica de los países que los firman.

El acuerdo sobre libre comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), firmado en 1992, fue quizás el primer acuerdo de última generación de acuerdos y el que ha inspirado a otros que después se firmaron.

Tuvo aparentemente como propósito el hacer de América del Norte un foco potente de desarrollo del comercio y las inversiones que pudiera rivalizar en tamaño con poderes entonces emergentes como China, aunque también para obtener acceso a un mercado prometedor como México, protegido por fuertes aranceles y en el que además las compañías americanas podían deslocalizar parte de su producción para poder competir mejor en el mundo.

EE UU tiene acuerdos con otros Estados y zonas, como por ejemplo Australia, la República Dominicana-America Central Free Trade Agreement. Negocia en la actualidad dos grandes acuerdos: el TPP (Trans Pacific Partnership)⁶, recientemente concluido, en el que participan 11 países de la cuenca del Pacífico⁷ y el TTIP (Acuerdo transatlántico sobre el comercio y la inversión) con la UE.

Estos dos acuerdos cubren aproximadamente el 40 por 100 del PIB mundial.

La UE tiene 37 acuerdos notificados y varias importantes negociaciones en curso como: CETA (Canadá), cuya negociación acabada recientemente está pendiente de revisión por los servicios jurídicos el ya citado TTIP, Japón, inversiones con China, Singapur, Vietnam y Malasia, entre otros.

Los acuerdos regionales crean zonas de libre comercio y teóricamente aumentan el desarrollo del comercio entre las áreas que de él forman parte.

El acuerdo NAFTA, por ejemplo, en la evaluación registrada por el *Congressional Research Center* (Villareal y Fergusson, 2013), aumentó el comercio entre los miembros por tres. El comercio de mercancías con México aumentó un 506 por 100 hasta el momento de la evaluación, con Canadá un 192 por 100, pero con el resto del mundo un 279 por 100. La mayor parte del efecto sobre el comercio tuvo lugar con México porque la integración con Canadá ya había tenido lugar.

Sin embargo, los autores concluyen señalando que es muy difícil aislar el efecto del Acuerdo de otros hechos producidos en la economía mundial, que podrían haber influido en el aumento del comercio, por lo que no es posible señalar taxativamente que el aumento en el comercio no hubiera tenido lugar en cualquier caso.

En los acuerdos de nueva generación hay que valorar también otros efectos aparte del comercio en sentido estricto, como son los acuerdos en materia de estándares técnicos, la protección de inversiones, acuerdos de reconocimiento mutuo y otras disciplinas beneficiosas para la integración de las economías.

¿Contribuyen entonces los acuerdos al desarrollo del comercio mundial y a la transmisión de sus efectos beneficiosos sobre las economías? ¿Si no fueran beneficiosos deberían ser sometidos a fuertes limitaciones en la OMC para evitar su proliferación?

Las consecuencias positivas o negativas de los acuerdos son muy difíciles de evaluar, más todavía en los acuerdos de nueva generación que tanto se distancian del tradicional modelo de evaluación de Viner.

⁶ La negociación finalizó en mayo de 2015.

⁷ Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá y los países de América Latina México, Perú y Chile.

Viner tuvo una intuición buena: un acuerdo sería positivo si al desaparecer los aranceles (la protección al comercio, en un sentido más general) entre las partes, los productores más eficientes de cada una de las partes desplazarán a los menos eficientes de la otra parte (creación de comercio), y los beneficios derivados de esta reasignación de recursos superarán a los costes que se produjeran al desplazar (desviación de comercio), a su vez, a productores más eficientes de países terceros que seguirían soportando un arancel para acceder al mercado.

Sin embargo, la intuición de Viner es limitada en relación con el propósito de los acuerdos: los Estados podrían estar dispuestos a pagar un precio en términos de menor eficiencia con el fin de expandir su influencia o prevenir conflictos y mejorar las relaciones con otros Estados.

Desde el punto de vista del orden económico mundial, lo importante es analizar cuidadosamente las consecuencias de los acuerdos, para limitar en lo posible sus efectos discriminatorios.

Un efecto nocivo muy citado está ligado a la proliferación en el mundo de acuerdos con tarifas externas distintas reglas de origen preferenciales complejas y diferentes en unos acuerdos y otros, lo que genera mayores costes para las empresas exportadoras que deben invertir en aprender e interpretar diferentes regulaciones. Aunque también cabe señalar que los mayores costes del aprendizaje normalmente son de una sola vez, y que se incurre en ellos para acceder a mercados que son de menor tamaño, como consecuencia precisamente de los acuerdos, y que el coste unitario del aprendizaje será decreciente con el tamaño del mercado.

Un segundo efecto, ya citado en relación con Viner, es el de la posible desviación del comercio.

Para limitar sus efectos negativos desde el punto de vista del comercio se han propuesto varias medidas posibles.

La mejor solución quizás sea la negociación de mejoras en el acceso al mercado en la OMC por los países

que no forman parte del acuerdo: en última instancia, si los aranceles del área fueran cero en mercancías o el acceso en servicios no tuviera limitaciones, el efecto de desviación del comercio sería, *caeteris paribus*, cero (Sutherland y otros, 2004).

Ha sido sugerida también la posibilidad de que los acuerdos regionales se regulen en la OMC como un «regionalismo abierto», en el que los acuerdos estuvieran abiertos a la incorporación de terceros que no formaran parte originalmente del acuerdo.

El informe Sutherland (pág. 27) recomendaba que «las partes de un acuerdo regional pudieran optar por encargar al Secretariado de la OMC la presentación del acuerdo. Este modesto desarrollo —implementado sobre bases experimentales y voluntarias— podría extenderse para crear un mecanismo de examen de la política comercial, de tal manera que regularmente los miembros de la OMC pudieran estudiar y comentar sobre el desarrollo e impacto externo de estos acuerdos».

Modesta propuesta que, por lo menos, añadiría transparencia sobre los efectos de los acuerdos, pero que quizás se quede corta, probablemente porque no hay una alternativa posible mejor.

El análisis debería realizarse con especial referencia al impacto en los países menos avanzados y recomendando las medidas compensatorias para favorecer, si su inserción no fuera posible, el desarrollo del comercio con ellos.

Los países menos avanzados (PMA)

En casi todos los puntos anteriores se ha hecho referencia a los PMA.

Hemos visto la importancia que para ellos pueden tener el acuerdo ya alcanzado en materia de facilitación del comercio, el tratamiento diferencial que les permitirá, cuando la ronda concluya, mantener prácticamente intactos sus niveles de protección arancelaria, la importancia de compromisos ambiciosos en servicios que permitan desarrollar las actividades económicas comprendidas en

esta categoría, fundamentales para el desarrollo, y la necesidad de que sean tenidos en cuenta en mayor medida en la evaluación de los acuerdos regionales.

El diseño de la política comercial de la OMC, y Doha no es una excepción, parte de un trato diferencial para los PMA, que deriva de una visión de la política comercial para el desarrollo que se caracteriza por dos cosas:

En primer lugar, la política comercial liberalizadora puede no ser buena para los países menos avanzados, lo que requiere que se les otorguen flexibilidades extras para graduar la introducción de ciertas medidas liberalizadoras o para suspender su aplicación, o simplemente, que no se exijan.

En segundo lugar, un acceso al mercado preferencial, con acceso libre de derechos para muchos productos: el Sistema de preferencias generalizadas de la UE es un ejemplo.

Los académicos y estudiosos del *estatus* de los países menos avanzados en el comercio internacional, no creen que el sistema haya rendido buenos resultados.

El mantenimiento de relativamente altos aranceles de entrada de productos no es la mejor vía para construir sectores competitivos exportadores, al final los aranceles altos suponen una penalización para la industria exportadora vía mayores costes de los inputs, además de transmitir incentivos para que las industrias se orienten al mercado interno, y tampoco facilitan la inserción en las tantas veces mencionadas cadenas de valor.

Es cierto que los ingresos fiscales derivados de los aranceles son importantes en algunos países menos avanzados, lo que limita el margen de maniobra de las autoridades, lo que había que tener en cuenta en el diseño de la política comercial para los PMA.

El acceso preferencial a los mercados ha tenido como consecuencia el que los aranceles a los que se enfrentan los países menos avanzados sean muy bajos en productos no agrícolas (Cuadro 2), en la actualidad el arancel medio sería el 2,8 por 100 y tras la Ronda Doha, con las fórmulas y los supuestos de entonces, alcanzaría el 1,8 por 100. Aranceles, por cierto, no muy inferiores al del

resto de los países en desarrollo y a los de países desarrollados. En agricultura los aranceles son mayores y la ventaja diferencial de los PMA mayor.

Lo anterior tiene dos consecuencias generadoras de incentivos perversos.

Por un lado, los incentivos para exportar juegan en contra de las mercancías, que no solamente están internamente más protegidas sino que tienen una ventaja diferencial menor de acceso a los mercados de los países en desarrollo y avanzados. Por otro, la reducción global de aranceles de la Ronda elimina parte del margen diferencial de acceso a los mercados que tienen a través de los regímenes preferenciales.

Quizás sea por esto que la OMC lanzó en 2005 en Hong Kong una iniciativa en favor de los PMA: «no aranceles no cuotas», que la UE ya está aplicando.

Esta iniciativa, dirigida a los países desarrollados y a los países en desarrollo que quieran participar, está en fase de implementación y se revisarán sus resultados en la Conferencia ministerial de 2015.

Otro elemento importante para los PMA son las reglas de origen. Las reglas de origen determinan si una manufactura producida en un país beneficiado por un régimen preferencial puede beneficiarse de los regímenes preferenciales.

Su estabilidad no ha estado siempre garantizada en los regímenes existentes. Un cambio de las reglas de origen, exigiendo un porcentaje de contenido nacional mayor del que se exigía anteriormente, puede acabar con la exportación de un producto en un momento determinado.

La OMC no tiene competencia otorgada para fijar criterios sobre cómo deben establecerse las reglas.

Cada régimen preferencial puede tener reglas distintas, lo que en la práctica introduce costes de gestión adicionales, y hace que sea el más restrictivo el que tienda, en la práctica, a ser al que las empresas tengan que adaptarse.

La OMC debería intentar ir más allá de la elaboración de criterios indicativos de asunción voluntaria, que es lo que hasta ahora ha hecho, para ser más ambiciosa e intentar introducir criterios más vinculantes.

La Ronda Doha ha contemplado también la posibilidad de que los miembros de la OMC otorguen un trato preferencial en servicios a los PMA.

Los PMA han presentado ya una lista de peticiones muy centradas en el Modo 4 del GATS (el Modo 4 implica la prestación de servicios por un proveedor de un país miembro mediante la presencia temporal de personas físicas en el territorio de cualquier otro miembro), precisamente aquel en el que los países desarrollados tienen más dificultades para otorgar preferencias.

Lo anterior muestra las dificultades que los PMA pueden tener para poder aprovechar adecuadamente esta posibilidad que les ha sido ofrecida. Cabe esperar, no obstante, que el desarrollo de la negociación vaya permitiendo identificar oportunidades en otros sectores que les permita diversificar su gama de peticiones.

6. El marco institucional para la inversión

En la política de atracción de inversión exterior de un país, cabe distinguir entre la liberalización de la entrada y la protección de las inversiones una vez realizadas en el país.

En lo que se refiere a la liberalización de inversiones, una institución clave ha sido la OCDE. En 1961 la OCDE lanzó el Código de liberalización de movimientos de capital. Entonces la OCDE tenía 20 Estados miembros, ahora son 34, entre los que se encuentran las economías más avanzadas del mundo.

Por el Código de liberalización los Estados integrados se comprometen a eliminar progresivamente entre ellos las restricciones a los movimientos de capital. En particular, se esforzarán en tratar todos los activos de no residentes de la misma manera, con independencia de la fecha de su constitución, y permitirán la liquidación de los activos y su transferencia, o la de los recursos derivados de la liquidación.

Estos países se esforzarán también en evitar la introducción de nuevas restricciones de cambios a los movimientos de capital, a introducir legislaciones

más restrictivas y a introducir restricciones al uso de fondos por no residentes.

La aplicación es flexible, los Estados que la componen pueden introducir, en caso de necesidad, reservas a la liberalización de algunos movimientos, pero estas deben hacerse de manera no discriminatoria, transparente, proporcional y responsable. El control se realiza por medio de la presión entre pares en el seno del Comité de inversiones de la OCDE.

Un aspecto destacable es que los miembros extenderán las medidas de liberalización a todos los componentes del FMI, que incluye la inmensa mayoría de los países del mundo. De esta manera, la OCDE está promoviendo la liberalización en todo el mundo.

Otro hecho significativo es que, a diferencia de su origen en el que los miembros de la OCDE eran los países más desarrollados, en la actualidad en la OCDE participan además de los países más desarrollados economías emergentes como son México, Chile y Turquía, y la organización está abierta a la adhesión de nuevos miembros de países emergentes.

La OCDE dio un nuevo impulso a la liberalización de los movimientos de capitales, en este caso en el trato a empresas establecidas en el territorio, con la Declaración sobre la inversión internacional y las empresas multinacionales, adoptada el 21 de junio de 1976.

La Declaración incluye las líneas directrices sobre empresas multinacionales, un punto sobre la abstención por las partes de imponer requisitos contradictorios a las empresas multinacionales, otro sobre incentivos y desincentivos a la inversión, y otro más sobre trato nacional.

El apartado de trato nacional de la declaración prevé que cada una de las partes otorgue a las empresas de las otras un trato consistente con la ley internacional y no menos favorable que el que se acordaría en situaciones similares a las empresas domésticas.

Se señala también que los Gobiernos que se adhieran a esta declaración considerarán la aplicación del principio a países no miembros, aunque en un sentido menos favorable, y se matiza que la declaración no se refiere a la regulación de entrada de inversión

extranjera ni a las condiciones de establecimiento de las empresas extranjeras.

No obstante el principio quedaba vigente y con un amplio margen de aplicación.

El Acuerdo general sobre comercio de servicios, que entró en vigor en enero de 1995 en el marco de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, dio un nuevo impulso a la liberalización de inversiones en el campo de los servicios.

El acuerdo incluye un conjunto de disciplinas horizontales y compromisos sectoriales realizados por los países en acceso al mercado y trato nacional, e incorpora el llamado Modo 3 de suministro de servicios.

El Modo 3 (Presencia comercial), cubre los servicios prestados en el territorio de un país miembro mediante la presencia comercial del oferente.

Si bien, el GATS no ha generado seguramente una gran dosis de liberalización adicional, ya que los países tienden a comprometer lo que ya tienen liberalizado, lo que ya es positivo, porque la marcha atrás obligaría a explicarla en la OMC y quizás a dar compensaciones liberalizadoras en otros sectores al Estado miembro afectado, con aplicación en las compensaciones de la cláusula de nación más favorecida.

No obstante, hay casos en los que las negociaciones han conducido a una mayor liberalización como es el de las telecomunicaciones: la negociación de las disciplinas sobre telecomunicaciones, en 1996, dio lugar a compromisos liberalizadores en la UE que afectaron a España, en 1997.

Aunque la OMC tenga una cobertura limitada en materia de inversiones, que incluye el ya mencionado Modo 3 del GATS principalmente y el acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, posee un marco adecuado para desarrollar un acuerdo, o acuerdos, multilateral relativo a la inversión. Resulta necesario, sin embargo, concluir la Ronda Doha antes de que la OMC pueda lanzar nuevas iniciativas relevantes en materia de comercio y de inversión internacional.

En la negociación del Acuerdo TISA, anteriormente mencionado, cabe esperar que se mejoren los compromisos liberalizadores alcanzados en el GATS, ya que también incorpora negociaciones en Modo 3.

El principal instrumento legal para dar seguridad a los inversores internacionales han sido los acuerdos bilaterales de protección de inversiones.

En su origen los acuerdos se firmaban entre países desarrollados y países de menor nivel de desarrollo, y eran una manera por la que los segundos, que normalmente tenían un sistema institucional más débil, daban garantías a los inversores internacionales sobre el trato que recibirían sus inversiones. En gran medida sigue siendo así.

El modelo original de acuerdo más ampliamente utilizado era el de la OCDE, que, en gran medida, con algunos retoques, sigue siendo todavía utilizado en acuerdos bilaterales entre Estados.

Su negociación y firma ha ido extendiéndose con el tiempo a acuerdos entre áreas desarrolladas, como es el caso de los acuerdos de la UE con Canadá y Singapur, o el propio NAFTA en el que el ISDS (por sus siglas en inglés Investor State Dispute Settlement) ha sido utilizado por empresas canadienses o de EE UU para demandar al Gobierno americano y al canadiense, respectivamente, o el acuerdo Canadá-Corea. También se han firmado acuerdos entre Estados emergentes como los firmados en 2014 entre Armenia y Jordania o Colombia y Turquía.

Existen en la actualidad 3.268 acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones en el mundo (APPRIS).

En síntesis, estos acuerdos garantizan a los inversores de cada uno de los Estados firmantes, que recibirán en el otro Estado el mismo trato que los inversores nacionales; o el mismo trato que el mejor acuerdo que el otro Estado otorgue a un inversor de un país tercero.

Incluyen además otras garantías, como el derecho a un trato justo y equitativo, garantías en el caso de expropiación y, entre otras, la posibilidad de que un

inversor que crea que un Estado no ha cumplido los términos del acuerdo recurra a un arbitraje neutral para hacer valer sus derechos (ISDS o mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado) según las reglas de instancias internacionales: el Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI) es el más utilizado.

Durante los últimos años los APPRIS han sido objeto de numerosas críticas provenientes de países emergentes, organizaciones no gubernamentales y fuerzas políticas. Instituciones como la UNCTAD y la OCDE, sin cuestionar su utilidad, han señalado su necesidad de reforma.

Las críticas reflejan, por un lado, un auge del nacionalismo económico en algunos países, que les ha conducido a rechazar este tipo de acuerdos: Brasil no firmaba APPRIS, aunque ahora parece estar reconsiderando esta posición con un nuevo modelo que incorpora un menor nivel de protección en Ecuador han sido declarados inconstitucionales; Bolivia ha denunciado varios APPRIS; Sudáfrica no negocia tampoco acuerdos, etc...

Por otro lado existe una percepción de que, con su firma, el poder de los Estados quedaba muy debilitado en relación con el de las compañías multinacionales. Los principales flancos de crítica a los APPRIS han tenido que ver con el derecho a regular de los Estados y el sistema de solución de diferencias (ISDS).

En lo que se refiere al derecho a regular, se han producido casos en los que determinadas compañías multinacionales han demandado a Estados cuando estos han cambiado la regulación de determinados sectores. Algunos casos con especial repercusión son los de las demandas interpuestas por Philip Morris contra Australia y Uruguay por la introducción de la legislación de marca blanca en las cajetillas de tabaco.

No obstante, la mayor parte de los casos presentados se refieren a lo que podrían ser diferencias normales en los negocios: cancelaciones o violaciones de contratos o revocación o denegación de licencias.

Aun no siendo numerosos los casos en los que se ha podido producir una utilización abusiva, sí ponen de relieve que grandes compañías con recursos económicos prácticamente ilimitados pueden utilizar estos acuerdos para presionar a los Gobiernos, sobre todo a Gobiernos de países poco desarrollados y con pocos recursos de defensa, para evitar que legislen en defensa del interés público.

La realidad es que los APPRIS no impiden, en la práctica, a los Gobiernos regular. Lo que los APPRIS prohíben es que los Gobiernos actúen de manera discriminatoria, y establece que, si expropiaran, debería ser por razones de utilidad pública, y deberían pagar por el valor económico del daño causado: no hay sanción sino tan solo reparación.

Incluso si actuaran de manera discriminatoria, no tendrían que retirar la legislación que discrimina, sino tan solo compensar a la empresa por los daños causados.

Ha sido también objeto de crítica la falta de transparencia en los procesos arbitrales, los riesgos de que árbitros privados puedan tener, en el futuro, relaciones profesionales con las compañías que son parte en la demanda, lo que crea una sospecha de parcialidad y una objeción más técnica, pero importante, es la falta de consistencia en los laudos de los tribunales enfrentados a hechos similares.

La UE ha sido consciente de los puntos débiles que en la práctica pueden tener los APPRIS.

El 1 de diciembre de 2009 el Tratado de Lisboa le asignó la competencia en materia de inversión directa que hasta entonces detentaban los Estados miembros.

En julio de 2010 lanzó su Comunicación sobre política de la UE en materia de inversión internacional. En esta Comunicación, entre otros aspectos, establecía que iba a vincular las negociaciones comerciales y de inversiones, niveles de protección en línea con los que los Estados miembros mantenían en sus APPRIS, y hacía referencia a la necesidad de que la política de inversiones fuera consistente con otras políticas de la Unión, como desarrollo sostenible, trabajo decente, protección de los consumidores, etc... También vinculaba la

política de inversiones con la política exterior de la UE, mencionando expresamente la prevalencia del principio de legalidad, de los derechos humanos y del desarrollo sostenible.

En esta Comunicación ya señalaba la necesidad de reformular el mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado, introduciendo transparencia (procesos públicos, posibilidad de *amicus curiae* y publicación de los laudos).

Llamaba la atención sobre la importancia de que los laudos fueran consistentes y predecibles, para lo cual haría falta un equipo de árbitros *cuasi* permanente y considerar la posibilidad de introducir mecanismos de apelación en cada acuerdo cuando se considere necesario.

La UE ya había desarrollado un capítulo de liberalización de inversiones en la pasada década para sus acuerdos bilaterales, al que desde el Tratado de Lisboa empieza a añadir capítulos de protección de inversiones.

En la ya citada Comunicación del año 2000 se señala ya el camino de la UE en la negociación de acuerdos que incorporen protección de inversiones. Se propone avanzar en la negociación de acuerdos de libre comercio con capítulos de inversiones con la India, Singapur, Canadá o con China, en este caso solamente con protección de inversiones.

Más recientemente, en los Acuerdos con Canadá y Singapur empezó a perfilar un modelo de APPRI que incorporaba los elementos recogidos en la Comunicación para, posteriormente, durante la negociación con Estados Unidos, y a raíz de una consulta pública⁸, introducir nuevas modificaciones al modelo.

Las principales líneas de reforma hacen referencia a los siguientes puntos:

— En primer lugar, incluir un artículo en el que se reconozca el derecho de los Estados a regular para

cumplir objetivos de salud, seguridad, medioambiente y diversidad cultural. En el CETA se había incluido en el preámbulo del acuerdo, y a partir de ahora será un artículo del texto en el modelo de la Comisión.

— En segundo lugar, precisar los textos de los acuerdos, dejando de esta manera menos margen a la interpretación de los árbitros. Las interpretaciones de las partes del acuerdo serán además vinculantes para los árbitros.

— En tercer lugar, introducir un código de conducta estricto para los árbitros que evite los posibles conflictos de interés, junto con la introducción de criterios profesionales muy estrictos en su selección, de tal manera que su capacidad profesional quede absolutamente garantizada

— En cuarto lugar, hacer más transparentes los procedimientos arbitrales, publicando sus documentos principales y haciendo posible, además, que personas no involucradas directamente en la demanda puedan presentar escritos.

— En quinto lugar, incluir el principio de «el perdedor paga los costes del proceso», para evitar la proliferación de demandas, y establecer reglas para rechazar rápidamente reclamaciones infundadas.

— En sexto lugar, crear un mecanismo de apelación, acordado por las partes, para corregir posibles laudos inapropiados en fondo o forma en los tribunales arbitrales. La UE impulsará más adelante la creación de una Corte Permanente de Apelación, siguiendo probablemente el modelo de la OMC.

— En séptimo lugar, clarificar la relación entre tribunales nacionales y el Tribunal arbitral internacional. El recurso al arbitraje internacional exigirá retirar previamente la demanda en el tribunal nacional.

La reforma de los APPRIS facilitará que los Estados que tienen una cierta resistencia a incluirlos en su ordenamiento jurídico, lo puedan hacer, especialmente el elemento de ellos que más resistencias políticas despierta, pero que es al mismo tiempo piedra angular de la protección, el arbitraje de diferencias con el Estado-inversor.

⁸ Sus resultados se hicieron públicos el 13 de enero de 2015. La consulta recibió 149.399 respuestas, aunque el 97 por 100 de estas procedían de un número reducido de organizaciones no gubernamentales. Hubo 3.589 respuestas remitidas de forma individual.

Contrariamente a lo que a veces se dice, la mayor parte de las decisiones de los tribunales arbitrales se hacen a favor de los Estados, el 37 por 100, de ellas un 25 por 100 son a favor de las empresas y un 28 por 100 acaban en procedimiento negociado, mientras que el resto no llegan a su conclusión.

Para los países emergentes y menos desarrollados es un seguro político que otorgan a los inversores extranjeros que ayudará a que decidan invertir en su país y a deslocalizar en él sus cadenas de producción. Es un instrumento legal clave para el desarrollo, porque si bien no es suficiente, ya que también hacen falta otros elementos de buena gobernanza y competitividad del país, sí es conveniente disponer de un buen número de acuerdos firmados con los principales países inversores del mundo.

Es destacable que a pesar de las críticas y la controversia que existe sobre este instrumento, se siguen haciendo negociaciones a un buen ritmo, solo el año pasado se incorporaron 27 nuevos APPRIS a la base de datos de la UNCTAD.

7. Conclusiones

Este artículo muestra que existen fuerzas que pueden impulsar el proceso de globalización de la economía mundial: muchos sectores tienen márgenes importantes todavía para su internacionalización a través del comercio y la inversión; hay áreas geográficas que participan por debajo de lo que cabría esperar en las cadenas de valor, como Latinoamérica, India y África subsahariana, y países emergentes que empiezan a ser significativos inversores internacionales.

El estancamiento que ha podido producirse en los últimos años, tiene mucho que ver con el cambio en el entorno económico derivado de la crisis de los países desarrollados, y más recientemente de la disminución del crecimiento en economías emergentes y de una cierta recomposición en las cadenas de valor, especialmente la menor participación de China

todavía no compensada completamente por otras economías emergentes.

Elementos importantes como los problemas de capitalización del sistema financiero mundial y las nuevas regulaciones de éste, han elevado su apreciación del riesgo y limitado su capacidad para financiar inversión y exportaciones. Éste es un fenómeno que está en proceso de resolución.

Corresponde a los Gobiernos el desbloquear toda la potencialidad existente en el comercio internacional y las inversiones para contribuir a un mayor crecimiento económico en el mundo, y sobre todo en los países menos avanzados.

La conclusión de la Ronda Doha, la persistencia en la liberalización de las inversiones directas y crear un marco aceptado por todos para la protección de las inversiones, es la contribución que la comunidad internacional e instituciones como la OMC, la UNCTAD y la OCDE pueden realizar. En particular la OMC, como ya se ha señalado, puede jugar un papel especialmente destacado por su experiencia en la negociación de rondas internacionales que ya incluyen liberalización de inversiones como GATS y TISA o el TRIMS (por sus siglas en inglés Trade Related Investment Measures), y su amplia cobertura geográfica de 161 miembros.

Referencias bibliográficas

- [1] BLYDE, J. S. (Ed.) (2014). *Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Synchronized Factories, Banco Interamericano de Desarrollo.
- [2] CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (2015). *Global Investment Trends Monitor*. UNCTAD nº 19, mayo, 2015.
- [3] CONSTANTINESCU, C., MATTOO, A. y RUTA, M. (2015). «The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?». *IMF Working Paper*, enero 2015.
- [4] FINANCIAL TIMES (2013). *China in Push to Join US-led 4 Trillion Services Trade Talks*. Financial Times, 23 septiembre 2013.
- [5] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011). *The WTO Doha Trade Round- Unlocking the Negotiations*. International Monetary Fund, noviembre 2011.

[6] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2015). *World Economic Outlook 2015*. International Monetary Fund, abril 2015.

[7] MANO y CASTILLO (2015). *The Level of Productivity in Traded and non Traded Sectors for a Large Panel of Countries*. International Monetary Fund. IMF Working Papers, 2015.

[8] MARTIN y MATTOO (2008). *The Doha Development Agenda: What's on the Table*. The World Bank Policy Research Working Paper 4672. Julio 2008

[9] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2015). *Modest Trade Recovery to Continue in 2015 y 2016 Following Three y Years of Weak Expansión*. Organización Mundial de Comercio (OMC) 14 abril 2015.

[10] SUTHERLAND y OTROS (2004). *The Future of the WTO*. Organización Mundial de Comercio (WTO).

[11] VILLAREAL y FERGUSON (2013). *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*. Congressional Report, febrero 2013.