

***La globalización comercial y los grandes bloques
regionales dentro de la economía mundial***

***Cecilio R. Tamarit
Universitat de València***

***XIV Jornadas de Alicante sobre Economía Española
Alicante, 22 de octubre de 1999***

(versión preliminar)

Dirección para comentarios:

Departamento de Economía Aplicada II
Universitat de València
Apartado Oficial 22006
46071 Valencia
e-mail: Cecilio.Tamarit@uv.es
<http://www.uv.es/~tamac>

Indice

1. Introducción.
2. Evolución histórica del proceso de regionalización en el comercio mundial.
 - 2.1. El primer regionalismo: el fracaso de los años 60.
 - 2.2. El nuevo regionalismo de los años 80 y 90.
3. Situación actual: El “nuevo regionalismo” en un entorno globalizado.
 - 3.1. Hacia una economía global.
 - ¿Regionalismo o comercio mundial? Tendencias del comercio mundial.
 - ¿Se está regionalizando la inversión extranjera directa?
 - 3.2. ¿Son los acuerdos de integración regional un obstáculo o un incentivo para la globalización?
4. Los bloques comerciales ante la Ronda del Milenio.
5. Conclusiones.

Referencias Bibliográficas.

1. Introducción.

La nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que comenzará con la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 1999 en Seattle debe consolidar y ampliar los cambios introducidos por los acuerdos de la Ronda Uruguay. En efecto, cinco años después de finalizar las anteriores negociaciones nos encontramos en un entorno caracterizado por una expansión del regionalismo y de la globalización de la actividad económica, sólo empañado en parte por la reciente crisis de las economías asiáticas.

Es lógico que en este contexto se alcen de nuevo voces advirtiendo de los peligros de la regionalización como un obstáculo para el crecimiento del comercio mundial y, en definitiva, para la recuperación equilibrada y sostenida de la economía mundial. Desde un punto de vista teórico, la cuestión de la creación de bloques comerciales ha provocado desde siempre controversias dentro de la profesión económica. No es de extrañar, pues estamos comparando, bien dos situaciones subóptimas o, bien con una situación óptima de libre comercio difícilmente existente en la realidad. Por tanto, la teoría económica de los acuerdos comerciales preferenciales resulta bastante ambigua en sus resultados sobre el bienestar, debiendo apoyarse en gran medida en la economía política de las negociaciones comerciales internacionales.

En las próximas páginas se expondrá una perspectiva histórica del proceso de cooperación regional y sus relaciones con el sistema multilateral y, más recientemente con el proceso de globalización a escala mundial. Posteriormente, se discutirán los motivos que han generado el desarrollo de bloques comerciales, haciendo hincapié en las recientes explicaciones endógenas. Por último, se discutirán cuáles son los principales elementos que deben clarificarse en la mesa de negociación de la llamada “Ronda del Milenio”, para que la misma sea un proceso fructífero que asegure la apertura de los bloques regionales.

2. Evolución histórica del proceso de regionalización en el comercio mundial.¹

El proceso de regionalización no es un fenómeno nuevo. El artículo XXIV del GATT admite los acuerdos regionales en forma de áreas de libre comercio y uniones aduaneras. Se trata de avances parciales en la liberalización comercial y que constituyen una excepción al principio de no discriminación, ya que la eliminación de aranceles y otras barreras sólo afecta a los “socios” del acuerdo regional. Mediante el uso y el abuso de esta cláusula podemos distinguir, siguiendo a Bhagwati (1993), dos “oleadas” distintas de regionalismo:

2.1. El primer regionalismo: el fracaso de los años 60.

En los años cincuenta y sesenta se produjo una primera etapa de regionalismo económico, saldada con escaso éxito, al margen de la CE. En efecto, los EE.UU., si bien eran reacios a los acuerdos discriminatorios, dieron su visto bueno, por razones políticas, a la firma del Tratado de París en 1951 y del Tratado de Roma en 1957 por los que se constituyó la CECA y la CEE, respectivamente. Esto suponía la creación de una unión aduanera

¹ Buena parte de esta sección tiene su origen en Tamarit (1996).

imperfecta, especialmente si se tenía en cuenta la inclusión de las antiguas colonias europeas. A su vez, otros países de Europa Occidental crearon la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA) en 1960 y en el Este se creó el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON). Por otra parte, en el hemisferio occidental hubo intentos infructuosos de incluir a EE.UU. en diversas áreas (NAFTA, PAFTA).

De forma paralela, los países en vías de desarrollo, estimulados por los anteriores procesos de integración, se interesaron en la creación de bloques comerciales regionales. Su fundamento teórico se encontraba en los trabajos de Cooper y Massell (1965), Johnson (1965) y Bhagwati (1968). Se trataba de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) basada en el argumento de la industria naciente. Se pensaba que la formación de una unión aduanera o un área de libre comercio proporcionaría a la unión un mercado lo suficientemente grande como para apoyar en cada sector industrial al productor que actuase a gran escala sin permitir la entrada a los fabricantes procedentes de los países más industrializados. Con dicha protección a la industria naciente, las nuevas empresas podrían, con el tiempo, reducir sus costes a través de las economías de escala, las economías externas y el aprendizaje. Según esto, los países pueden beneficiarse no sólo de la creación de comercio, sino también de la desviación de comercio. Los supuestos eran que la creación de los bloques : a) aumentaría la demanda de las materias primas y alimentos reduciendo la dependencia de los países en desarrollo respecto a los industrializados b) aumentaría el poder negociador de los países en desarrollo, c) se generarían economías de escala que aumentarían la eficiencia y disminuirían los costes de producción y d) se reduciría la influencia de los “shocks” externos sobre los países en desarrollo (en muchos casos, dedicados al monocultivo).

Sin embargo, estas iniciativas fracasaron hacia finales de los años 60 y comienzo de los 70 debido a que en lugar de utilizar la liberalización del comercio y, por tanto, los precios para la localización de industrias en los distintos países, la asignación de las mismas se hacía por criterios burocráticos y políticos. Otro problema inevitable era la distribución de costes y compensaciones entre países con diferentes grados de desarrollo. De esta forma, muchas de estas iniciativas regionales como la LAFTA (Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Paraguay, Perú y Uruguay), creada en 1960, ya en 1969 se había dividido en pequeños grupos con acuerdos bilaterales mínimos. A su vez, el Mercado Común Centroamericano (El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua) se disolvió en los setenta y acabaron en fracaso, al igual que los países del Caribe o la Comunidad Africana del Este (Kenia, Tanzania y Uganda)². Sólo algunos procesos se han mantenido, como el Pacto Andino (Bolivia, Chile hasta 1976, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), creado en 1969 y revitalizado recientemente.

2.2 El nuevo regionalismo de los años 80 y 90.

² Durante este periodo se crearon las siguientes iniciativas regionales: la Asociación del Sureste Asiático (Association of Southeast Asia-ASA) en 1961, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) en 1967, la Conferencia de Coordinación del Desarrollo de Africa Meridional (Southern African Development Coordination Conference-SADCC) en 1979, la Comunidad Africana del Este en 1967, el Acuerdo de Comercio Preferencial de Africa del Este y Sur en 1981, el Consejo de Cooperación del Golfo en 1981, el Mercado Común Centroamericano en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Latin American Free Trade Association-LAFTA) en 1960, el Pacto Andino en 1969 y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) en 1973.

La coyuntura económica de los años 70 (recesión y empleo), la inestabilidad cambiaria, la intervención nacional creciente discriminando a favor de las empresas nacionales, así como los resultados de la Ronda Tokio del GATT llevaron al surgimiento del llamado “nuevo proteccionismo”, el cual se basaba en la utilización de aquellos resquicios que dejaba el GATT para llevar a cabo prácticas proteccionistas. De esta forma, el sistema GATT quedaba en entredicho al resultar en muchos casos inefectivo, pues algunas de las partes contratantes actuaban como “free-riders”.

La respuesta que la comunidad internacional ha dado a este proceso se ha producido en una cuádruple perspectiva:

- a) En primer lugar, se ha producido un aumento del comercio “administrado”, lo que ha dado lugar a una cartelización de los mercados para un número creciente de productos. Estos acuerdos de ordenación de mercados son altamente discriminatorios, disminuyen el bienestar de los consumidores y reducen la innovación y el crecimiento.
- b) Una segunda respuesta ha sido el “unilateralismo”. Inicialmente se entendía como la adopción de forma unilateral del libre comercio. Actualmente, el único caso que se menciona en ocasiones es el de Hong-Kong. Por contra, las actitudes unilaterales recientes constituyen por una parte vulneraciones del sistema GATT y por otro lado, tratan no de liberalizar sino de “exigir unilateralmente a otros que liberalicen el acceso a sus mercado”. La unilateralidad se extiende a la evaluación de las situaciones y a la adopción de medidas, siendo el caso más notable la legislación comercial de EE.UU. que desde 1975 incorpora la sección 301 (“super-301”), que permite a las autoridades estadounidenses adoptar represalias (recargos arancelarios de un 100%) ante barreras “no justificadas y no razonables” en productos sensibles de ese país. La preocupación no es ahora la protección del mercado nacional sino el acceso a los mercados exteriores. Japón ha sido el principal afectado (superordenadores, satélites...) pero la UE (acero, oleaginosas) y otros países como Brasil o India, también se han visto afectados. Más recientemente, en 1994, la UE ha desarrollado el llamado “Instrumento de Defensa Comercial” con el fin de poder aplicar medidas de represalia similares a las americanas.
- c) La tercera respuesta es el multilateralismo, a través de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT sobre las BNA, procedimientos de arbitraje, agricultura, servicios, inversiones...³
- d) Por último, una cuarta respuesta la constituye el desarrollo de un sistema de bloques comerciales como alternativa al modelo de apertura comercial global. Este sistema permite reforzar el libre cambio, mediante reglas más estrictas, dentro de cada bloque, pero restringe el intercambio con los países exteriores.

³ Para un balance de los resultados de la Ronda Uruguay, véase Suárez y Tamarit (1994).

¿Qué características presenta este nuevo regionalismo? El nuevo regionalismo que se está actualmente desarrollando difiere en gran medida del que se produjo durante los 50 y 60. Ello es debido a que las circunstancias en las que ambos se han desenvuelto son claramente distintas. Tras la Segunda Guerra Mundial aparecieron nuevos países independientes en vías de desarrollo con un sentimiento anticolonial que buscaban su independencia frente al Norte a través de esquemas de cooperación Sur-Sur y bajo un prisma de planificación económica y regulación gubernamental que permitiese desarrollar una industria naciente. Por contra, el nuevos bloques regionales han surgido bajo el paradigma de la liberalización económica y la desregulación de los mercados. Tras el ocaso de la Guerra Fría y como resultado de la revolución tecnológica y la liberalización comercial, la economía mundial se está haciendo cada vez más interdependiente. En este contexto, muchos países están liberalizando su comercio de forma unilateral como un componente de sus reformas en las políticas macroeconómicas, comerciales e industriales. El propósito de dichas reformas es hacer frente a un contexto de mayor competencia internacional y, por tanto, cabe decir que los nuevos bloques comerciales se están estableciendo en un marco de comercio multilateral abierto. Se trata, por tanto, de bloques “abiertos” frente a los bloques “cerrados” del pasado que intentan dar una respuesta al proceso de globalización, haciendo énfasis en el papel de la inversión extranjera.

Tabla 1. Características del antiguo frente al nuevo regionalismo

<i>Antiguo regionalismo</i>	<i>Nuevo regionalismo</i>
Iniciativa gubernamental	Bajo las leyes del mercado
Industrialización sustitutiva de importaciones	Promoción de la exportación y la liberalización comercial.
Discriminación frente al resto del mundo.	No discriminatorios frente al resto del mundo.
Competencia/conflictividad regional	Competencia global
Enfasis en el comercio intraregional y la seguridad	Enfasis en el comercio abierto, la inversión y el crecimiento.
Pertenencia a un solo bloque	Pertenencia a varios bloques y acuerdos.
Composición Sur-Sur o Norte-Norte	Composición Norte-Sur

Fuente: Bhalla y Bhalla (1997)

Por otra parte, estos bloques se caracterizan por presentar solapamientos entre sus miembros (por ej. EE.UU., Canadá y Méjico en el NAFTA y en el APEC) en diferentes grupos con fin de asegurarse el acceso a diferentes mercados regionales o como un medio de diversificación de su comercio e inversiones. Esta misma motivación estaría detrás de los acuerdos de formación de áreas de libre cambio entre los principales bloques comerciales del Hemisferio Occidental y otros grupos de países (acuerdos “hub and spoke”). Por último, existe también una tendencia a combinar la pertenencia a un bloque regional con acuerdos bilaterales con países ajenos al bloque, de forma que países en desarrollo que no están en condiciones de acometer las reformas estructurales necesarias para pactar su inclusión dentro de un bloque, pueden preferir acuerdos bilaterales que les permitan liberalizar a su ritmo.

¿Qué factores explican el auge de este nuevo regionalismo? La literatura sobre el tema distingue entre dos tipos de explicaciones:

- a) las tradicionales *causas exógenas* que según Bhagwati habrían provocado la conversión de los EE. UU. al regionalismo (antimultilateralismo creciente en la profesión económica al pensar que la negociación regional es más sencilla, el elevado tamaño y la persistencia de los déficit externos norteamericanos o la pérdida de interés del sistema GATT ante el declive de la hegemonía americana para arbitrar la situación internacional y evitar comportamientos de “free-riding”) y
- b) las *causas endógenas* (el “efecto dominó” acuñado por Baldwin)⁴. Esta distinción es de suma importancia, pues si la primera tesis fuese cierta, su corolario sería que el nuevo regionalismo surge como una vía más eficiente de organizar las relaciones internacionales capitaneada por los EE.UU. frente a la frustración provocada por el sistema GATT y que está llamado a sustituirlo.

Sin embargo, como señala Baldwin (1997), los hechos parecen contradecir la tesis de las causas exógenas. En primer lugar, los EE.UU. no son los que llevaron la iniciativa en las conversaciones para alcanzar acuerdos bilaterales con Canadá de 1989 (CUSFTA)⁵. Más bien al contrario, el temor a un aumento del proteccionismo norteamericano a comienzos de los 80 llevó a los canadienses a impulsar un acuerdo de libre cambio. Asimismo, el acuerdo de libre cambio entre Méjico y EE.UU. fue impulsado por el primero como medio para consolidar las reformas económicas que venía aplicando desde comienzos de la década de los 80, asegurar su acceso al mercado norteamericano y aumentar la atracción de inversiones exteriores. En efecto, tras la crisis de la deuda externa, Méjico recortó sus barreras arancelarias y no arancelarias de forma unilateral, ingresó en el GATT y firmó varios acuerdos bilaterales con Canadá y EE.UU.. Ante el peligro de los efectos distorsionadores sobre el comercio de un posible acuerdo de libre cambio entre Méjico y EE.UU., Canadá impulsó la creación del NAFTA en enero de 1994.

Este Acuerdo generó reacciones por parte de otros países del Cono Sur Americano, (Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) quienes demandaron acuerdos de libre comercio con EE.UU., obteniendo por respuesta un aplazamiento a través de la llamada Empresa por la Iniciativa de las Américas. Precisamente, la falta de interés por parte de EE.UU. para liderar un proceso regional condujo a la creación de Mercosur en 1990.

Por otra parte, indicar que el proceso de negociación es más sencillo a nivel regional no siempre es cierto. Dependerá de la propia naturaleza (simétrica o asimétrica) de los bloques regionales que permita mayores elementos de negociación. Por otra parte, el éxito final de la Ronda Uruguay ha establecido un marco multilateral más propicio para las negociaciones, demostrando que elementos sensibles más allá de los aranceles y cuotas pueden ser negociados de forma multilateral y que las reformas y la liberalización de sectores sensibles como la agricultura ha sido más fácil impulsarlos desde el exterior que desde dentro de los propios bloques (UE o NAFTA).

⁴ Para una presentación formalizada, véase Ethier (1998).

⁵ (Canada -US Free Trade Area)

Cabe buscar, por tanto, una explicación alternativa para el regionalismo. Esta explicación ha venido de la mano de la llamada “teoría del dominó” que consiste en que acontecimientos específicos en un bloque pueden generar un efecto multiplicador que hace caer las barreras bilaterales a la importación como una fila de fichas de dominó. La idea básica es que al formar o profundizar en un proceso de integración regional se generan efectos de desviación de comercio e inversión. Frente al tratamiento teórico tradicional de corte Vineriano⁶, donde sólo se distinguían entre los efectos de creación y desviación de comercio sobre el bienestar mundial, ahora se tienen en cuenta las ventajas para los países que forman parte del bloque⁷. El primer efecto inmediato es una variación positiva en su “poder de mercado”, es decir, que se abandona el supuesto de país pequeño o precio-aceptante, para pasar a ser un país grande con capacidad para fijar de forma óptima su arancel exterior y mejorar su relación real de intercambio. Esto hace que se produzcan a su vez fuerzas en las naciones no participantes (“presiones para ser incluidos”) haciendo que el proceso genere una dinámica propia desde la perspectiva de la economía política, donde los intereses de diversos grupos de interés a favor y en contra de la integración entran en juego. Esta teoría tendría una aplicación inmediata al proceso seguido por el continente americano y también por Europa. En este último caso, como ha comprobado empíricamente Sapir (1997), la creación del Mercado Único generó desviación de comercio sobre los países de la EFTA quienes presionaron para conseguir el Espacio Económico Europeo. Sin embargo, esta situación les hacía ser solidarios en las servidumbres del sistema sin tener participación en sus órganos de decisión. La caída de la antigua Unión Soviética permitió acabar con la neutralidad impuesta sobre algunos de estos países del centro de Europa (como Austria) y que pudiesen solicitar su inclusión como miembros en la UE.

De lo dicho anteriormente se deduce que los mayores costes de una consolidación del mundo en diversos bloques comerciales serían para aquellos países que quedasen fuera de los mismos, pues serían las víctimas de una política de “empobrecer al vecino pobre”, situación en la que se encuentran los países subdesarrollados y buena parte de los países en desarrollo. De ahí la importancia de que el regionalismo se consolide y conviva con el multilateralismo en el actual proceso de globalización.

El rechazo de la explicación clásica del resurgir del regionalismo es importante, puesto que elimina buena parte de los temores sobre el mismo. Si el nuevo regionalismo no aparece porque sea una vía más sencilla encontrada por los EE.UU. en las negociaciones comerciales, esto quiere decir que los acuerdos regionales no son necesariamente sustitutivos de la liberalización multilateral.

De hecho, en la actualidad, especialmente tras los acuerdos multilaterales conseguidos en la Ronda Uruguay, nos encontramos ante un mundo en el que convive el multilateralismo con un regionalismo creciente. En los bloques americano, europeo y asiático se concentra más del 80% de la producción y comercio mundiales. Dos de los tres bloques tienen más comercio extra-bloque que intra-bloque, con la excepción de la UE. Esto podría hacer pensar en una UE cada vez menos abierta al exterior. Sin embargo, las importaciones y exportaciones

⁶ Véase De Melo y Panagariya (1993).

⁷ Véase Yi (1996) y Ethier (1998).

extracomunitarias representan más del 40% de las mundiales, es decir, el doble que el resto de bloques, por lo que su economía sigue siendo la más dependiente del comercio internacional. Por su parte, el comercio intra-Asia ha aumentado de forma considerable como resultado de la ralentización de sus transacciones con América y del aumento de las inversiones japonesas en otros países asiáticos. Sin embargo, el comercio entre el bloque asiático y el americano dobla el volumen del intraregional, lo que muestra la importancia del comercio entre bloques. Por tanto, no sería interesante para los intereses japoneses o norteamericanos sustituir su comercio interregional por intraregional. Incluso en el caso de la UE, el comercio con los EE.UU. supone entre un 7%-8% del total de comercio y cerca de un 20% del comercio extraregional. De todo ello se deduce que una reducción del comercio entre los bloques sería costoso para la economía mundial y para los principales países que comercian.

3. Situación actual: El “nuevo regionalismo” en un entorno globalizado.

3.1. Hacia una economía global.

El término globalización cada vez está siendo más usado, sin que exista una definición clara del mismo. En cualquier caso, es fácilmente observable en las últimas dos décadas y, especialmente, desde comienzos de los años 90, una internacionalización creciente de los procesos de producción, distribución y comercialización tanto de bienes como de servicios, lo que genera una mayor interdependencia entre las economías mundiales. El principal canal a través del cual se está generando este proceso es el comercio internacional, observándose unas tasas de crecimiento del comercio mundial superiores a la producción junto a variaciones importantes en la estructura del mismo.

Por otra parte, desde una perspectiva microeconómica, la globalización se define en términos de las estrategias empresariales de las grandes empresas multinacionales a través de “alianzas estratégicas”, fusiones, adquisiciones con el fin de aumentar las economías de escala, especialmente en I+D y reducir el riesgo y la incertidumbre sobre las cuotas de mercado. Los estudios empíricos demuestran que las fusiones transfronterizas y las alianzas en el seno de las multinacionales explican en buena medida el crecimiento de la inversión extranjera directa y la globalización desde mediados de los años 80. En esta sección nos concentraremos principalmente en el papel del comercio y la inversión extranjera directa como vehículos del proceso de globalización.

- **¿Regionalismo o comercio mundial? Tendencias del comercio mundial.**

Durante las últimas décadas el comercio mundial ha crecido de forma rápida y sostenida. Según las estimaciones de la OMC (1995), el volumen de comercio en términos reales se ha multiplicado por 14 desde 1950 a 1994, lo que significa una tasa anual de crecimiento del 6% que comparada con la de la producción (2.5%), supone que en términos de porcentaje del PIB se ha doblado su importancia durante el periodo considerado. Al mismo tiempo se han producido cambios en la naturaleza del comercio y de la producción, pasándose de un patrón de comercio colonial de productos manufacturados por materias primas a otro de intercambio de bienes industriales diferenciados (comercio intraindustrial) que en la actualidad alcanza el

80% del comercio de manufacturas. Un segundo rasgo de gran importancia es la dispersión de la producción a escala mundial.

¿Qué factores explican este proceso? Obviamente la drástica reducción de los costes de transporte y de las comunicaciones sería la respuesta más inmediata. Como señala Krugman (1995) hace ya un siglo la tecnología permitía un proceso de globalización mediante el uso de los barcos a vapor, los ferrocarriles y el telégrafo. Sin embargo, la diferencia es que los ordenadores y los sofisticados equipos de telecomunicaciones permiten coordinar los complejos y dispersos procesos de producción globalmente a coste mucho más reducido.

A pesar de lo dicho anteriormente, el elemento diferenciador para explicar este fenómeno de aumento del comercio se encuentra en las transformaciones de la política comercial llevados a cabo desde la Segunda Guerra Mundial. El objetivo que se perseguía con la creación del GATT en el año 1948 era crear, tras las experiencias proteccionistas de los años 30, un marco estable para el comercio internacional que proporcionase unas condiciones adecuadas para alcanzar un crecimiento sostenible en el tiempo. Desde el mismo momento de su creación por 23 países, el número de miembros no ha cesado de aumentar hasta los 132 que actualmente forman parte de la OMC.

TABLA 2-Países miembros del GATT/OMC

1947	23
1960	38
1970	78
1980	85
1990	100
1998	132

Fuente: GATT

A lo largo de las diferentes rondas negociadoras desde la creación del GATT, el comercio ha seguido una pauta sostenida de incremento de los intercambios ayudada por una reducción de los aranceles medios sobre los productos manufacturados desde un 40% hasta un 4% tras la Ronda Uruguay en los países desarrollados. Al mismo tiempo, otras barreras tales como los controles de cambio, las cuotas y las restricciones voluntarias a la exportación se han desmantelado progresivamente, si bien dicho proceso de liberalización se ha encontrado a lo largo del tiempo con momentos difíciles⁸. Aunque las primeras rondas buscaban simplemente la reducción de aranceles, la más recientes, se han concentrado en nuevos temas como la ejecución de un código anti-dumping (Ronda Kennedy), una revisión del mismo (Ronda

⁸ Excepciones para la agricultura americana en 1955, de las que se aprovechó posteriormente la PAC de la UE, acuerdos sobre el sector algodonero durante la Ronda Dillon para imponer cuotas, la aprobación en 1988 de la “Omnibus Trade and Competitiveness Act” y la creación de medidas de represalia mediante la super 301, o el desarrollo en 1994 del “Trade Defence Instrument” en la UE con el mismo propósito.

Tokio) o la inclusión de los servicios, la propiedad intelectual, los derechos de propiedad o un mecanismo de arbitraje (Ronda Uruguay). Además, este proceso de liberalización se ha extendido hacia los países en desarrollo a través de la reducción unilateral de los aranceles.

De hecho, tal y como señala el FMI en su último informe sobre las perspectivas de la economía mundial (FMI, 1999) desde comienzos de la década de los 90 son los países en desarrollo y los nuevos países industrializados los que han expandido más el crecimiento de su comercio (exceptuando la brusca caída en 1998 como resultado del dramático descenso de la demanda en Asia). Al mismo tiempo dichos países han aumentado su grado de apertura, han iniciado procesos de liberalización y se han comprometido a formar parte de bloques regionales, ampliando la orientación regional de su comercio. En un sentido amplio, se puede decir que mientras que los países industrializados han basado su estrategia liberalizadora en el proceso multilateral auspiciado por la OMC y en las iniciativas de integración regional, los países en desarrollo, los países nuevos industrializados y las economías en transición han seguido reforma de liberalización unilateral.

TABLA 3-Rondas liberalizadoras y acuerdos proteccionistas

	Rondas Liberalizadoras	Arancel medio. Reducción para los bienes industriales	Acuerdos proteccionistas	
1947	Ronda Ginebra	19		
1949	Ronda Ancecy	2		
1950-51	Ronda Torquay	3		
1955-56	Ronda Ginebra	2	1955	Acuerdo de restrictivo para la agricultura de EE.UU.
1960-61	Ronda Dillon Ronda Ginebra	7	1961	Restricciones cuantitativas sobre el comercio en textiles
1963-67	Ronda Kennedy Ronda Ginebra (código anti-dumping)	35		
1973-79	Ronda Tokio (Nuevo código anti-dumping)	34		
1986-94	Ronda Uruguay (Reglas sobre el comercio de servicios, la propiedad intelectual y los procedimientos de	40	1984 1994 1988	Nuevo instrumento de política comercial de la UE Instrumento de Defensa Comercial Omnibus Trade and

	arbitraje)			competitiveness Act. del instrumento de represalia de los EE.UU.
--	------------	--	--	--

Fuente: OMC. Informe Anual 1997 en Siebert (1999).

¿ Se está regionalizando el comercio mundial? La regionalización del comercio implica que el comercio entre países dentro del mismo bloque se desarrolle más rápidamente que entre países pertenecientes a diferentes bloques comerciales. Sin embargo, estimaciones del porcentaje de comercio intraregional en proporción del total mundial pueden resultar medidas sesgadas, pues no se mide la incidencia que los acuerdos preferenciales tienen sobre el comercio. Además, estos porcentajes pueden estar distorsionados por el número o el tamaño de los países en cada bloque. Para solucionar estos problemas se utiliza el llamado “índice de intensidad comercial”, bien en su versión más simple (proporción de las exportaciones de un país o región a otro en relación al porcentaje de las importaciones del segundo frente al resto del mundo) o en proporción respecto al PIB (“índice de propensión al comercio”). Anderson y Norheim (1993) utilizando ambos índices llegan a la conclusión de que el comercio intraregional se ha doblado en los últimos 60 años mientras que el extraregional presenta una estabilidad notable. Este proceso parece haberse agrandado en la última década (véase Tabla 4) con la creación o profundización de los bloques regionales.

Tabla 4. Porcentajes de exportación intraregional.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
NAFTA	41.4	42.2	43.7	45.8	48.0	46.2	47.6	49.1	51.0
UE	59.0	58.7	59.5	56.2	56.8	63.5	62.8	62.1	62.5
MERCOSUR	8.9	11.1	14.0	18.5	19.2	20.3	22.7	24.8	24.8
ASEAN	18.7	19.3	19.1	20.0	22.7	23.0	22.9	22.1	20.6
PACTO ANDINO	3.8	5.8	7.8	9.8	10.5	11.8	10.4	10.0	10.0

Fuente: FMI Dirección de estadísticas de comercio y EUROSTAT.

Los estudios “ex-post” recientes sobre los efectos de los bloques regionales parecen concentrarse en el uso de modelos gravitacionales, cuya fundamentación teórica ha sido recientemente revisada en Deardorff (1998). Según estos modelos el volumen de comercio entre dos países depende positivamente de sus PIB respectivos e inversamente a la distancia y otras restricciones al comercio entre ellos. Los resultados de los estudios más recientes (Frankel, Stein y Wei, 1998 y Grossman, 1998) indican que la distancia es un importante factor inhibitor del comercio y que la creación de bloques comerciales tiene un efecto positivo sobre el volumen bilateral del mismo que tiende a anticiparse a la propia creación del bloque comercial. La conclusión es que la “vecindad” es un factor decisivo para las relaciones comerciales y por tanto, si los bloques se crean entre países vecinos la mayor intensidad de comercio entre ellos se daría también aunque no formasen parte de un bloque comercial. No obstante, la formación de un acuerdo comercial discriminatorio actúa como catalizador de esta tendencia “natural” de los países vecinos a comerciar entre ellos.

- **¿Se está regionalizando la inversión extranjera directa?**

Como hemos señalado anteriormente, la segunda vía de expansión del proceso de globalización es el aumento de los flujos de inversión extranjera directa (IED). Los flujos de IED se han incrementado en gran medida durante la última década. Desde una posición de relativa estabilidad en términos reales durante los años 70 y primera mitad de la década de los 80, los flujos de IED se han triplicado desde 1985 a 1995 en términos reales alcanzando una cifra de 315 millardos de \$, excediendo su tasa de crecimiento a la del comercio durante los últimos 20 años, generándose la duda de si estos flujos son un sustituto o un estímulo al comercio.

Desde un punto de vista teórico, la visión tradicional argumenta que el comercio y la movilidad de los factores son sustitutivos, pues si hay libertad de circulación factorial, los precios de los productos se igualarían y desaparecería el comercio. Sin embargo, simplemente relajando el supuesto de idéntica tecnología en todos los países se puede llegar al resultado contrario, es decir, a que la movilidad de los factores y el comercio son complementarios (Ethier, 1996). Por tanto, la única forma de resolver esta paradoja es acudir a los trabajos empíricos, que si bien son escasos parecen apuntar a un cierto grado de complementariedad (OMC, 1997 o Feenstra, 1998).

Es importante comprobar si los flujos de inversión se están concentrando en unas pocas regiones o si, por el contrario, se están globalizando. El caso más estudiado es el del Mercado Unico Europeo, llegándose a la conclusión de que si bien el aumento de la IED ha coincidido con una periodo de mayor integración económica, no está claro desde un punto de vista empírico que la integración europea haya aumentado los flujos de inversión desde países no miembros. Por el contrario, los flujos intra-UE sí que se han expandido notablemente, especialmente bajo forma de fusiones y adquisiciones (Comisión, 1997).

Fuera de Europa, la mayor parte de los acuerdos regionales han tomado la forma de áreas de libre comercio, dependiendo su impacto sobre el comercio exterior y la IED de lo estricto de sus reglas de origen. Si las reglas son muy estrictas dificultan la introducción de inputs externos y pueden inducir a las empresas extranjeras a establecerse dentro del área protegida para aprovecharse del tratamiento ventajoso que reciben.

3.2. ¿Son los acuerdos comerciales regionales un obstáculo o un incentivo para la globalización?

A comienzos de los años 90 se ha producido un vigoroso debate sobre si el resurgimiento del regionalismo contribuye o supone una barrera al proceso de integración económica global (Hine, 1992, 1998 o Winters, 1999). En la medida que el acuerdo negociador en la Ronda Uruguay del GATT se iba postergando en el tiempo, se incrementaba el temor de que las reglas del GATT sobre la creación y configuración de los Acuerdos de Integración Regional (AIR) fuesen demasiado débiles para impedir una orientación proteccionista de los mismos, generándose bloques comerciales que desviasen el comercio desde los productores más

eficientes de los países terceros⁹. El artículo XXIV del GATT está diseñado para evitar el aumento de los aranceles bajo el pretexto de la creación de una unión aduanera, pero no puede evitar el efecto de desviación de comercio inherente a cualquier AIR.

Con todo, la cuestión más importante es saber si el proteccionismo se puede ver fortalecido por la formación de AIRs. Desde una óptica de economía política, existen elementos para pensar lo contrario, es decir, que las AIRs debilitan el proteccionismo:

- Reducen el tamaño relativo de los grupos de presión nacionales
- Aumentan el número de los grupos de interés, haciendo a los gobiernos “federales” menos responsables ante los lobbies nacionales.

Por otra parte, la evidencia empírica también apoya los efectos beneficiosos de los AIR. En concreto, los acuerdos preferenciales entre países de renta alta han sido predominantemente creadores de comercio con la excepción de la agricultura de la UE. Más aún, las AIR han contribuido a la eliminación de las BNAs (por ej. con el Mercado Único Europeo), facilitando los acuerdos a nivel multilateral.

¿Existe, por tanto, una dinámica interna que pueda hacer que las AIR conduzcan con el tiempo a la liberalización global del comercio?¹⁰

- Desde un punto de vista meramente teórico Kemp y Wan (1976) demostraron a través de un teorema¹¹ que siempre es posible elegir un arancel exterior común de tal forma que el resultado final sea una mejora para los países integrados sin empeorar a los que no forman parte del acuerdo. Esta preocupación parece estar recogida en el art. XXIV del GATT¹² que permite las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras siempre que, en este último caso, el arancel exterior común no fuese, en conjunto, más elevado o restrictivo que la incidencia general de las cargas y regulaciones del comercio aplicables con anterioridad. El teorema de Kemp-Wan demuestra que el bienestar mundial puede aumentar de forma paralela a un aumento del comercio intraregional, lo que supone un incentivo para el aumento progresivo de las uniones aduaneras hasta alcanzar la liberalización global del comercio.

- Sin embargo, Krugman (1991) ha demostrado que, bajo algunos supuestos restrictivos, si las uniones aduaneras utilizan su poder de mercado para optimizar sus términos de intercambio, el paso a un mundo dominado por unos pocos bloques comerciales puede ser reductor del bienestar. Los grandes bloques comerciales, en ausencia de cooperación, impondrán normalmente aranceles más elevados que si fuesen países pequeños, pues tenderán a proteger un mercado que es suficientemente grande. El modelo de Krugman sugiere que el bienestar mundial se maximiza cuando el número de bloques es o bien uno o muy elevado.

⁹ El caso de la formación de Mercado Unico Europeo como una posible “fortaleza europea” se estudia en Tamarit (1996).

¹⁰ Para consultar la bibliografía original más relevante sobre este tema puede acudir al libro recientemente editado por Bhagwati, Krishna y Panagariya (1999).

¹¹ Véase Tamarit (1996) para una demostración gráfica del teorema.

¹² El arancel común inicial de la CEE, del 13%, fue un promedio de los valores bajos de Alemania (y el Benelux) y los más elevados de Francia e Italia. Las Rondas Dillon y Kennedy lo redujeron en promedio al 10.4% y al 6.6%, respectivamente.

Cuando hay un solo bloque es una situación equivalente a libre comercio y cuando el número de bloques es alto, el arancel óptimo (el arancel que maximiza el bienestar del bloque tomando como dado el que se carga en el resto del mundo) es cercano a cero. Esto se debe a que cada uno de los bloques supone un porcentaje muy pequeño del resto, de forma que su poder de mercado es mínimo. El peor resultado se obtiene con un número de bloques intermedio, pues el comercio potencial interbloque es importante, si bien los aranceles lo distorsionan considerablemente. Al hacer simulaciones sobre la función utilidad (bienestar) el resultado es que el número de bloques comerciales que minimiza el bienestar mundial es tres. Este resultado podría hacernos ser muy pesimistas sobre el futuro de las relaciones comerciales internacionales.

Sin embargo, tres de los supuestos utilizados por Krugman en su modelo son muy poco realistas: En primer lugar, los aranceles se fijan dentro de un proceso más cooperativo que el expuesto en el modelo. De hecho, el triunfo de la ronda Uruguay y la capacidad de arbitraje de la OMC nos dan un grado de optimismo sobre ello; en segundo término, el modelo ignora los costes de transporte. Por el contrario, si los costes de transporte intercontinentales son muy elevados, la formación de bloques continentales entre países vecinos (“bloques naturales”) daría el mismo resultado que se produciría bajo libre comercio.¹³ Por último, el modelo de Krugman descansa en el supuesto de la simetría de los bloques, eliminando el supuesto de ventaja comparativa. Esto hace que todos los países (llamados “provincias” en su modelo) importen los mismos bienes del resto del mundo, lo que aumenta la posibilidad de desviación de comercio y que los resultados sean excesivamente pesimistas (Deardorff y Stern, 1992).

No es probable que la configuración del comercio mundial por bloques reduzca el bienestar mundial. Los problemas, sin embargo, pueden venir por el lado de las pequeñas economías que permanezcan fuera de los bloques, pues mientras la mayor parte de la producción mundial se genera dentro de ellos, la mayor parte de la población vive fuera, por lo que pueden aumentar sus incentivos a entrar en algún tipo de AIR.

- Recientemente la “teoría del dominó” (Baldwin, 1995) descrita anteriormente, sugiere que la desviación de comercio generada por una AIR crea una dinámica para la expansión progresiva del bloque. En el caso europeo, esta explicación es consistente no solamente con el proceso de ampliación sino también con la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales con los países vecinos. En el continente americano, existen también presiones para ligar las diferentes AIRs y crear un acuerdo hemisférico bajo la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas. De forma similar, la Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC)¹⁴, si bien persigue un proyecto diferente de regionalismo, proporcionaría conexiones para el libre cambio entre los continentes americano y asiático. Actualmente existen procesos de discusión sobre la creación de acuerdos transatlánticos entre la UE y Latinoamérica y también entre Asia y la UE que pueden dar lugar a todo un complejo esquema de acuerdos de libre cambio. La enorme dificultad para gestionar un sistema trufado

¹³ Sin embargo, como han demostrado Frankel, Stein y Wei (1998) para ciertos valores no prohibitivos de los costes de transporte intercontinentales, la formación de bloques “naturales” puede reducir el bienestar mundial. Este tipo de bloques recibe el nombre de “supernaturales”.

¹⁴ Asia Pacific Economic Cooperation.

de complicadas reglas de origen puede generar presiones sobre la OMC para la eliminación global de aranceles y, es por ello, que el regionalismo podría estar generando una dinámica hacia la globalización.

La interacción entre regionalismo y globalización en el terreno de la inversión no ha sido tan controvertida. Esto se debe al hecho de que la mayor parte de la liberalización de la IED en los países industrializados se realizó anteriormente al “nuevo regionalismo” y que el regionalismo y la globalización se refuerzan mutuamente en relación a la IED: por una parte, la creación de mayores mercados regionales actúa como un atractivo para la inversión y, por otra, la IED ha sido el principal mecanismo para consolidar el proceso de integración regional.

Los beneficios para la economía mundial del proceso de globalización son muchos (especialización internacional, economías de escala, acceso a una mayor variedad de productos, competencia, difusión de I+D...), sin embargo, como recientemente ha señalado Rodrik (1997), también está generando elementos preocupantes: en primer lugar, la reducción de barreras al comercio y la inversión puede acentuar la asimetría entre aquellos factores con alta movilidad y los que no. En países con altos salarios, los trabajadores con poca especialización pueden ver afectados sus salarios y/o empleo por las importaciones de los países con bajo nivel salarial; en segundo lugar, la globalización puede generar conflictos internos y entre los países sobre las normas domésticas (por ej. condiciones laborales, regulaciones medioambientales); en tercer lugar, la creciente integración económica internacional puede perjudicar el Estado del Bienestar al mismo tiempo que lo hace más necesario como válvula de seguridad. Un elemento básico en este punto es cómo conseguir por parte de los gobiernos nacionales aumentar los impuestos cuando el capital es cada vez más móvil¹⁵.

Otros dos elementos de preocupación podrían añadirse a la lista anterior: inestabilidad cambiaria y pérdida de competencia provocada por la rápida expansión de las empresas multinacionales a escala mundial que pueden llegar a concentrar globalmente poder de mercado en contra de los intereses de los consumidores sin que los gobiernos nacionales tengan capacidad para controlar este nuevo fenómeno.

Los peligros aquí expresados no implican que el proceso de globalización deba pararse o invertirse (¡en caso de que fuese posible!) sino que simplemente deben buscarse fórmulas para hacer compatible los procesos de globalización y regionalización que estamos experimentando en la actualidad. Aquello que está fuera del alcance de las naciones a nivel individual puede ser conseguido en los foros internacionales como la OMC.

4. Los bloques comerciales ante la Ronda del Milenio.

La década de los años 90 se ha caracterizado por una expansión sustancial tanto en el número como en el alcance de los bloques comerciales. Tal y como señala el FMI¹⁶ en 1999 existen más de 100 AIR en funcionamiento además de los que se están negociando actualmente, con

¹⁵ Véase Esteve, Sosvilla y Tamarit (1999).

¹⁶ FMI (1999).

lo que todos los miembros de la OMC participan al menos en un acuerdo de este tipo con tres excepciones: Hong-Kong, Japón y Corea.

Este proceso de integración regional se ha concentrado en Europa, pues de los más de 100 acuerdos notificados, la CE y la EFTA formaban parte de 76. En concreto, la UE ha sido el principal actor en este proceso, eliminando las barreras internas a la circulación de bienes, servicios y factores y desarrollando externamente una sofisticada red de Acuerdos de Libre Cambio (ALC) basada en tres niveles de trato que fue bautizada acertadamente por Hine (1985) con la “pirámide de privilegios”. Este sistema de preferencias ha sufrido importantes variaciones en los últimos años como consecuencia del final de la Guerra Fría y la desaparición de la antigua URSS, la creación del Espacio Económico Europea (EEE) y las últimas ampliaciones de la UE, por lo que merece la pena detallar la jerarquía actual en los nuevos tres grupos¹⁷:

- el primero incluye a los países con acceso preferente al mercado europeo (posibles futuros miembros de la UE con los que se establecen a su vez tres tipos de regímenes comerciales, a saber, (a) mercado común (miembros de la AEE), (b) unión aduanera (Turquía) y (c) área de libre comercio (Suiza, Israel, Chipre, Malta y 10 países del este y centro de Europa con acuerdos Europa o de Asociación), países Mediterráneos y de África, Caribe y Pacífico (ACP) con los que se establecen preferencias contractuales no recíprocas y, por último, países en desarrollo a los que se les da un trato preferencial autónomo y no recíproco bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).
- el segundo contiene a los países tratados bajo la cláusula de NMF y comprende a un grupo de países industrializados no europeos (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Taiwan y los EE.UU.)
- el tercero comprende sólo a Corea, con un acceso inferior al otorgado bajo la cláusula de NMF

¹⁷ Sin embargo, como se indica en Sapir (1998) a pesar de los datos anteriores nos pudieran hacer pensar, en realidad, el porcentaje de las importaciones europeas que recibe un tratamiento preferencial es menor al 30% debido bien a que muchos de los bienes no tienen ningún gravamen bajo la aplicación de la cláusula de NMF o bien porque otros bienes se encuentran al margen del trato preferente debido a diversas regulaciones administrativas (PAC, reglas de origen o cuotas).

Tabla 5. La nueva pirámide de privilegios (jerarquía de los regímenes comerciales de la UE)

Tipo de régimen comercial	Nombre del Acuerdo	Países miembros
Mercado Común (Unico)	Espacio Económico Europeo (EEE)	Islandia, Noruega, Liechtenstein,
Unión Aduanera		Turquía
Area de libre comercio		Suiza, Israel, Chipre, Malta
	Acuerdos Europa	Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia.
Preferencias contractuales no recíprocas		Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, Líbano, Siria y Túnez
	Convención de Lomé	Países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), excluido Suráfrica.
Preferencias autónomas no recíprocas	Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)	Otros países en desarrollo (incluida Suráfrica), miembros de la Comunidad de Estados Independientes, Albania
Tratamiento según la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF)		Australia, Canada, Japón, Nueva Zelanda, Taiwan, EE.UU.
Tratamiento inferior al derivado de la cláusula de NMF		Corea del Norte

Fuente: Sapir (1998)

En la actualidad la UE se encuentra negociando la creación de áreas de libre comercio con muchos países y grupos de países: países mediterráneos, países ACP (el acuerdo actual finaliza en febrero del año 2000), con Mercosur y otros miembros de Latinoamérica. También se planea para el futuro negociaciones con países de la antigua URSS. Por último, en el caso de la cooperación transatlántica no se habla de área de libre comercio, sino tan sólo de Mercado Trans Atlántico (Trans-Atlantic Market Place).

Por lo que respecta al continente americano, también éste ha tenido un papel muy activo. El acuerdo de libre comercio bilateral con Canadá firmado en 1989 ha servido de base para la

creación del NAFTA en 1994 con la incorporación de Méjico. Al mismo tiempo se ha lanzado el proyecto de creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (FTAA) que comprendería 34 países del hemisferio. En el Suramérica se estableció en 1991 un acuerdo de libre comercio llamado Mercosur que ha evolucionado parcialmente hacia una unión aduanera en 1995 y que se espera esté finalizada en el 2000. A su vez , también se ha creado todo un conjunto de acuerdos de libre comercio subregionales (por ej. Bolivia y Chile son miembros asociado a través de este tipo de acuerdos a Mercosur, si bien no comparten su arancel exterior común, el Pacto Andino también ha firmado un acuerdo con Mercosur o Chile, que ha firmado otro con Canadá).

Desde 1993 los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) han progresado notablemente en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, así como en la constitución de un área liberalizada para las inversiones. Por su parte, se ha reforzado el APEC (Asia-Pacífico), si bien su alcance es limitado.

Por último, también se han desarrollado iniciativas en Africa, especialmente de profundización en las dos zonas monetarias y de apertura a otras zonas económicas. Sin embargo, una excesiva proliferación de acuerdos con pertenencias solapadas de varios países puede generar confusión, incertidumbre y, por tanto, un retraimiento de la inversión (Por ej. el Mercado Común del Africa del Este y del Sur se solapa con la Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional).

Las razones que explican esta oleada de regionalismo reciente se encuentran desde el punto de vista de los países que quieren entrar en los acuerdos, en la propia dinámica interna del sistema para no quedar aislados (“efecto dominó”) y en la necesidad de asegurar la reformas liberalizadoras realizadas, eliminando o, al menos, reduciendo peligros de inconsistencia temporal. Desde la óptica de los países que ya forman parte de bloques, su interés por ampliarlos reside en razones políticas (antiguas colonias, intereses económicos en el área...) o bien para asegurarse un acceso preferente a ciertos mercados, así como un elemento para la seguridad y la estabilidad regionales.

Ya que parece que existen razones para que prosiga este proceso de regionalización de la actividad económica, cabe preguntarse cuál puede ser su impacto sobre el sistema de comercio mundial y su compatibilidad con el sistema multilateral defendido en la OMC. La agenda multilateral en los 90 ha estado marcada por la conclusión de la Ronda Uruguay en 1994 y la creación de la OMC en 1995. Los resultados de la anterior Ronda fueron finalmente positivos en la disminución de los aranceles en gran parte de los bienes, incluyendo productos sensibles como los textiles o la agricultura, en la introducción en el marco multilateral de los servicios y la propiedad intelectual, además de en la creación de un sistema de arbitraje de conflictos.

Sin embargo, en el caso de los productos sensibles el grado de protección sigue siendo alto, por lo que habría que profundizar en su liberalización, si bien la reciente crisis del Sureste Asiático ha levantado de nuevo voces a favor del proteccionismo y de una involución al proceso de globalización. Para poder conjurar este peligro, es necesario que la nueva Ronda que se iniciará en Seattle en diciembre de 1999 (la llamada Ronda del Milenio) sea un éxito.

Para ello se está preparando una agenda de trabajo que deberá ser aprobada en la reunión estableciéndose un plazo máximo de 3 años para llegar a acuerdos. El núcleo de los asuntos a tratar versará sobre el comercio de servicios y en productos agrícolas, a los que se plantea añadir otras cuestiones (comercio e inversión, comercio y política de competencia, compras públicas, comercio electrónico, reglas de origen, mecanismo de arbitraje...).

El regionalismo y el multilateralismo han coexistido durante los 50 años de historia del GATT/OMC y, sin duda, continuarán haciéndolo. Sin embargo, el resurgir del regionalismo en los últimos años implica problemas para la cohesión del sistema multilateral, máxime cuando las actuales normas para la creación de los acuerdos regionales bajo el art. XXIV no son especialmente claras. Desde el punto de vista de los acuerdos regionales la Ronda Uruguay contribuyó a resolver parcialmente este problema a través de tres iniciativas:

- Se estableció un sistema para clarificar y dar mayor transparencia a la creación de nuevos bloques bajo los auspicios del art. XXIV del GATT.
- Se llegó a un Acuerdo General sobre Comercio en Servicios (GATS) cuyo art. V es equivalente al XXIV del GATT.
- Se acordó la creación en 1996 de un Comité para los Acuerdos Comerciales Regionales (CRTA) cuya misión es analizar la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio y de las uniones aduaneras con las provisiones establecidas en el GATT y el GATS.

Sin embargo, la situación general sigue sin estar clara. El artículo XXIV del GATT permite que los países formen uniones aduaneras y áreas de libre comercio como una excepción al principio de no discriminación, sin que se produzca un aumento de las barreras respecto a los países terceros. Con todo, el artículo no es claro en su redacción en una serie de puntos:

- a) El artículo XXIV exige que los países que forman la unión aduanera o el área de libre comercio liberalicen “sustancialmente todo el comercio entre ellos”. Sin embargo, no está claro hasta qué punto la liberalización debe extenderse a todos los productos puesto que en el mismo se habla de *sustancialmente todo el comercio*; una solución sería eliminar la palabra *sustancialmente* de la redacción, pero esto supondría liberalizar áreas de productos sensibles, como los agrícolas. Una solución alternativa sería fijar una proporción del comercio que debería estar cubierta, si bien esto podría desencadenar presiones por los distintos grupos de productores.
- b) En el artículo XXIV aparece el requisito de no elevar las barreras frente a países terceros. De nuevo, tampoco está completamente claro a qué se refiere, puesto que en la redacción del artículo se habla de reducir el *arancel aplicable*. No es evidente si se refiere al arancel que se está aplicando en el momento de crear el bloque o el límite máximo que estuviese permitido. Esto genera una difícil cuestión, sobre todo en el caso de países en desarrollo, donde pueden existir diferencias notables entre ambas, generándose una tendencia a elevar los aranceles aplicados hasta su límite posible anticipando que las reglas para su fijación sean más estrictas en el futuro. Si se tomasen estas medidas el resultado sería contrario a espíritu de liberalización multilateral y daría lugar a un incremento de la

desviación de comercio. Para evitar esta situación, los países desarrollados dentro de los bloques deberían tomar un cierto liderazgo multilateral (por ej. la UE en sus acuerdos con países mediterráneos).

- c) Cuando en el artículo XXIV se habla de eliminar *cualquier otra regulación del comercio* no queda claro si se refiere a las reglas de origen. Las reglas de origen se aplican para saber si una tasa arancelaria preferencial, generalmente cero, debe aplicarse o no a un determinado producto. Los acuerdos de libre comercio necesitan reglas de origen con diferentes tasas arancelarias sobre las importaciones de terceros países con el fin de evitar problemas de desviación de comercio (“trade deflection”), es decir, que importaciones cuyo destino final son países con aranceles altos entrarían vía países con bajos aranceles para evitar parte del pago de los mismos. Con el fin de evitar el fraude, las reglas de origen dentro de un área de libre comercio suelen ser más complicadas que las ordinarias y, por tanto, más restrictivas. Debido a la proliferación actual de los acuerdos de integración bajo la forma de áreas de libre comercio, donde sus miembros solapan su pertenencia en varias de ellas, se ha producido un incremento de la preocupación por reglas cada vez más complejas de aplicar y con naturaleza proteccionista más o menos encubierta. Para solucionar el problema de las reglas de origen se debería alcanzar un acuerdo para su armonización en el seno de la OMC a partir del acuerdo previo alcanzado en la Conferencia Ministerial del Singapur de diciembre de 1996.

Al margen de los puntos anteriores, especialmente conflictivos, la mejor forma de rebajar los efectos discriminatorios de los aranceles preferenciales aplicados por los bloques comerciales consiste en una profundización de la liberalización multilateral en la Ronda del Milenio donde además de los temas ya centrales (comercio de servicios y agricultura), deben incluirse nuevos puntos como la mejora del sistema de arbitraje que evite los abusos en las medidas anti-dumping y permita una mayor participación de los países en vías de desarrollo. Por otra parte, deben tratarse nuevos puntos, como el comercio y la inversión (la ausencia de reglas transparentes, la IED es una fuente de conflictos), comercio y competencia (se deben buscar soluciones multilaterales cooperativas, no bilaterales), mayor transparencia en las compras públicas y reformar el sistema de acceso de los países a la OMC, facilitando su participación.

TABLA 6-Elementos de debate en la Ronda del Milenio

Conflicto	Posibles problemas	Posibles soluciones
Reinterpretación art. XXIV para la creación de bloques regionales	“sustancialmente todo el comercio” deja áreas exentas	Eliminar frase Fijar porcentaje exentos
	“arancel aplicable” puede ser el límite máximo o el aplicado en realidad.	Liderazgo en los bloques asimétricos.
	“cualquier otra regulación del comercio” no se sabe si incluye la reglas de origen.	Armonización.
Intercambio de bienes	Política comercial proteccionista (aranceles, cuotas, comercio estratégico, anti-dumping, subsidios...)	Normas liberalizadoras (agricultura, textiles...)
	Normas laborales y sociales	No es posible la igualación mundial.
	Poder de mercado de las empresas.	Reglas de competencia. Libre acceso al mercado.
Intercambio de servicios	Discriminación frente a productores extranjeros	Tratamiento nacional
Circulación de factores Capitales	Riesgo de expropiación, competencia fiscal.	Códigos de conducta para los gobiernos. Armonización.
Tecnología	La falta de respeto por los derechos de propiedad rebaja los incentivos al progreso tecnológico.	Protección de los derechos de propiedad intelectual permitiendo la difusión gradual.
Trabajo	Fuertes migraciones	Liberalización del comercio y de los capitales como sustituto.
Contaminación	Comportamiento free-rider de algunos países	Reglas internacionales. Separación entre política medioambiental y política comercial.
Transacciones financieras	Volatilidad mercados cambiarios y financieros	Mayor coordinación. Nueva arquitectura financiera internacional.

Fuente: Siebert (1999) y elaboración propia.

5. Conclusiones.

- Durante la última década se ha producido un resurgimiento del proceso de regionalización en la economía mundial que hace prever un sistema cada vez más complejo de preferencias arancelarias. Sin embargo, la naturaleza y motivación de los diferentes procesos de integración regional son muy distintos; mientras que en el caso de la UE las razones que priman son las políticas sobre las económicas, en el resto de casos la motivación es principalmente económica.
- De forma paralela al crecimiento del regionalismo, se ha producido también una intensificación del comercio y de la inversión extranjera a escala planetaria hasta niveles nunca antes conocidos, generándose un proceso de globalización en el que las empresas multinacionales están jugando un papel cada vez más destacado.
- En la medida que los acuerdos de integración regional sean “cerrados” y con orientación proteccionista, pueden suponer un obstáculo para el proceso de globalización. Sin embargo, la evidencia señala en la dirección opuesta: el regionalismo y la globalización han sido dos fenómenos que se han reforzado mutuamente.
- En el largo plazo es posible encontrar una tendencia hacia la concentración del comercio en bloques continentales (exceptuando el caso de Asia), pero este efecto es relativamente pequeño y puede ser debido simplemente a causas “naturales”, ajenas a la creación de los acuerdos preferenciales.
- La globalización ofrece importantes ganancias económicas, pero también supone riesgos, en concreto de desintegración social, en la medida que los costes y los beneficios del proceso de integración económica se reparten de forma desigual.
- El riesgo principal del proceso de regionalización consiste en la desviación de comercio sobre terceros países y el empeoramiento para los mismos de su relación real de intercambio. Sin embargo, esta desviación tenderá a minimizarse si el proceso de integración regional se realiza dentro de un marco de liberalización comercial multilateral, de ahí la importancia de que la próxima Ronda de Milenio sea fructífera.
- En el caso de la economía española, el proceso de globalización ha coincidido con un momento histórico de la misma: España se ha integrado en el bloque económico más complejo y cuyos objetivos políticos van más allá de los representados por los meros acuerdos comerciales. En la actualidad la economía española se encuentra realizando (y en ocasiones sufriendo) los ajustes derivados de dicho proceso de integración. Sin embargo, los principales efectos negativos del proceso de regionalización mundial son para aquellos países que no pertenezcan a ninguno de ellos. Dado que España forma parte del mayor bloque existente en la actualidad y, en la medida en que éste no parece que vaya a

aumentar su proteccionismo frente al exterior, parece razonable ser optimistas sobre la situación española en el contexto internacional.

Referencias Bibliográficas.

- Anderson, K. y Norheim, H. (1993): 'History, geography and regional integration', en K. Anderson y R. Blackhurst (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Baldwin, R.E. (1995): "A domino theory of regionalism" en R.E. Baldwin, P. Haaparanta y J. Kiander (eds.), *Expanding membership of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, R.E. (1997): "The causes of regionalism", *The World Economy*, 20, pp.865-888.
- Bhagwati, J. (1968): "Trade liberalisation among LDC's, trade theory and GATT rules", en J.N. Wolfe (ed), *Value, capital, and growth: Papers in honour of sir John Hicks*, Oxford University.
- Bhagwati, J. (1993): 'Regionalism and multilateralism: an overview', en De Melo, JH. Y Panagariya, A. (eds.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.
- Bhagwati, J., Krishna, P. y A. Panagariya (1999): *Trading blocs. Alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*, Massachusetts Institute of Technology.
- Bhalla, A.S. y Bhalla, P. (1997): *Regional Blocs. Building Blocs or Stumbling Blocs?*, St. Martin's Press.
- Comisión (1997): *Foreign Direct Investment*, Single Market Review, IV/1.
- Cooper, C.A. y Massell, B.F. (1965): "Towards a general theory of customs unions for developing countries", *Journal of Political Economy*, 73, pp. 461-76.
- Deardorff, A.V. (1998): "Determinants of bilateral trade: does gravity work in a neoclassical world?" en Frankel, J.A., *The Regionalisation of the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Deardorff, A.V. y R. M. Stern (1992): "Multilateral trade negotiations and preferential trading arrangements", Discussion Paper n. 307, RFIE, University of Michigan.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (eds.) (1993): *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Esteve, V. , Sosvilla, S. y Tamarit, C.R. (1999): “Un análisis empírico del proceso de convergencia fiscal en la UE”, *Hacienda Pública Española* (pendiente de publicación).
- Ethier, W.J. (1996): “Theories about trade liberalisation and migration: are they substitutes or complements? en Lloyd, P.J. y Williams, L. (eds.) *International Trade and Migration in the APEC Region*, Melbourne, Oxford University Press.
- Ethier, W.J. (1998): “The New Regionalism”, *Economic Journal*, 108.
- Feenstra, R.C. (1998): “Integration of trade and disintegration of production in the global economy”, *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 31-50.
- Frankel, J.A., Stein, E., and Wei, S.J. (1998): “Continental trading blocs: are they natural or supernatural?” en Frankel, J.A. op.cit.
- FMI (1999): *Perpectivas Económicas Internacionales*, Cap. V. , Washington.
- Grossman, G.M. (1998): “Comment” on Deardorff, en Frankel, op. Cit.
- Hine, R.C. (1985): *The Political Economy of European Trade*, Wheatsheaf, Brighton.
- Hine, R.C. (1992): “Regionalism and the integration of the world economy”, *Journal of Common Market Studies*, 30, pp. 115-23.
- Hine, R. C. (1998): “Globalisation vs. Regionalism?”, IESG 23rd Annual Conference at St Antony’s College, mimeo, Oxford.
- Johnson, H.G. (1965): “An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs unions”, *Journal of Political Economy*, 73, pp. 256-83.
- Kemp, M y Wan, H (1976): “An elementary proposition concerning the formation of customs unions”, *Journal of International Economics*, 6, pp. 95-97.
- Krugman, P. (1991): “Is bilateralism bad?” en E. Helpman y A. Razin (eds.): *International trade and trade policy*, MIT Press.
- Krugman, P.R. (1995): “Growing world trade: causes and consequences”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 327-77.
- OMC (1997): Informe Anual 1996, Volumen1, Ginebra, OMC.
- Rodrik, D. (1997): *Has globalisation gone too far?, 1960-92*, Institute for International Economics, Washington.

Sapir, A. (1998): "The political economy of EC regionalism", *European Economic Review*, 42, pp.717-732.

Suárez, C. y Tamarit, C.R. (1994): "Comercio, política comercial y negociaciones multilaterales", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, no. 725, pp. 19-32.

Siebert, H. (1999): *The World Economy*, mimeo.

Tamarit, C.R. (1996): "La política comercial entre bloques regionales: ¿integración vs. Multilateralismo?", *Papeles de Economía Española*, 66, pp.23-39.

Winters, L.A. (1999): "Regionalism vs. Multilateralism" en Baldwin, R.E., Cohen, D., Sapir, A. y A. Venables (eds.), *Market integration, regionalism and the global economy*, CEPR, Cambridge, Cambridge University Press.