

LA POLÍTICA COMERCIAL ENTRE BLOQUES REGIONALES: ¿INTEGRACIÓN VERSUS MULTILATERALISMO?

Cecilio R. TAMARIT

I. INTRODUCCIÓN

DESDE finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años ochenta, los acuerdos regionales de carácter comercial y las negociaciones de naturaleza multilateral bajo los auspicios del GATT se podían considerar, razonablemente, como complementarios, en el sentido de ser dos vías diferentes para la consecución de una mayor apertura de los mercados internacionales. Sin embargo, desde comienzos de los años ochenta, diversos acontecimientos impulsaron los acuerdos regionales de carácter comercial. Así, la Comunidad Europea (CE) se amplió hacia las nuevas democracias del Sur y, al mismo tiempo, inició un ambicioso programa para la consecución de un mercado único y, posteriormente, una unión económica y monetaria. Por su parte, Estados Unidos y Canadá firmaron un acuerdo de libre cambio en 1989, al que se unió México en 1992. Por último, en el caso de las economías del Sureste asiático, si bien formalmente no se ha llegado a un acuerdo, desde 1985 es apreciable un aumento considerable de la inversión japonesa y de las importaciones procedentes de dicha región.

Al observar las cifras actuales de las transacciones mundiales (gráfico 1), se pueden constatar dos hechos de forma inmediata. En primer lugar, que los intercambios comerciales se están organizando en torno a tres bloques

principales constituidos por Estados Unidos y el resto de América, Europa y su ampliación hacia el Este, y Japón y otros países satélites del Sureste asiático. En segundo lugar, que los principales desequilibrios comerciales, que pueden ser origen de conflicto, son los existentes entre Japón y el resto de bloques (especialmente con Estados Unidos). La falta de operatividad del sistema multilateral para solucionar estos problemas puede haber sido una de las causas del aumento del regionalismo (Del Saz, 1993; Sterne y Bayoumi, 1993).

En las próximas páginas, se estudian las consecuencias que puede tener el aumento del regionalismo para la solución de estos problemas. Asimismo, dado que la economía española se ha integrado en el bloque comercial constituido por la Unión Europea (UE), se investiga la orientación de la política comercial de dicho bloque en el contexto mundial.

II. GATT Y BLOQUES COMERCIALES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. Lógica y evolución del sistema GATT

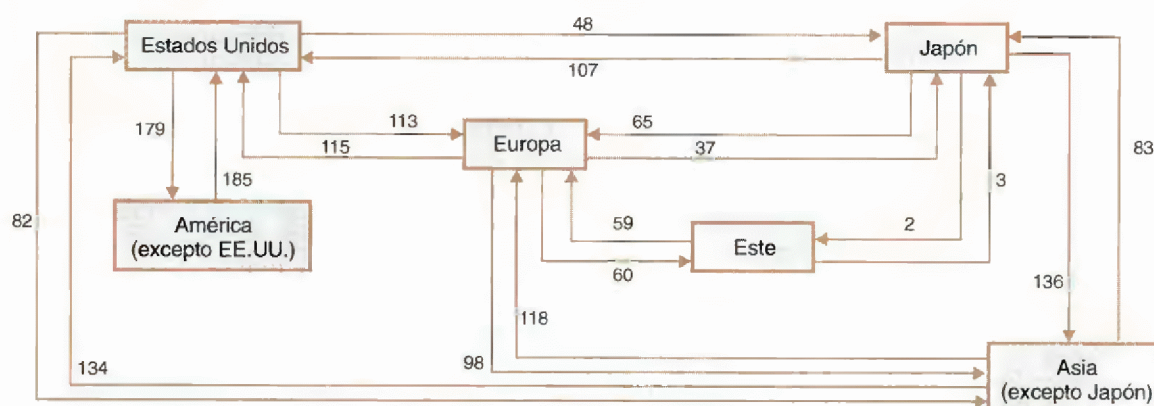
Cuando se planteó el nuevo orden económico internacional que debía regir tras la segunda guerra mundial, se pensó en construir una Organización de Comercio Internacional (ITO) que regulase las transacciones comerciales en el ámbito internacional. Sin em-

bargo, dicha institución no llegó a ser ratificada y, en su lugar, se alcanzó un pacto en 1947 para reducir los aranceles, que dio lugar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este acuerdo sentó unos principios, que posteriormente obtuvieron la adhesión de más países, y se dotó de una cierta estructura organizativa.

Dichos principios eran: la reciprocidad, el multilateralismo y la no discriminación, a través de la cláusula de «nación más favorecida», por la que los países se comprometen a extender a todos los firmantes cualquier concesión comercial efectuada a uno de ellos. Este sistema sirvió para caminar en la dirección del libre comercio, utilizando los intereses de los exportadores en un comercio más abierto para contrarrestar las presiones en sentido opuesto de las empresas que competían con las importaciones. En efecto, mientras los consumidores, generalmente, están más dispersos y son menos conscientes de los efectos que tiene sobre ellos una determinada política arancelaria, los productores cuyas industrias compiten con las importaciones del exterior son menos numerosos, y se organizan en *lobbies* para presionar al gobierno. Por ello, era necesario buscar en el plano político argumentos que favoreciesen los intereses de los grupos de presión que representaban a los productores-exportadores.

De esta forma, el pensamiento que se encuentra detrás de las negociaciones del GATT se podría calificar de «mercantilismo culto» (Krugman, 1991b). Es mercantilismo porque considera que las exportaciones son buenas y las importaciones malas; sin embargo, es culto porque reconoce que si cada país actúa de forma separada, subsidiando exportaciones y restringiendo importa-

GRÁFICO 1
INTERCAMBIOS COMERCIALES MUNDIALES. FLUJOS COMERCIALES ENTRE ZONAS EN 1993
 (Miles de millones de dólares)



Fuente: "Lettre Economique de la Caisse des Dépôts"

ciones, los resultados serían negativos y que, por tanto, *ceteris paribus*, un incremento proporcional de ambas es algo positivo.

Por tanto, el mecanismo del dilema del prisionero, al margen de la corrección de sus supuestos desde un punto de vista económico, puede servir para entender cómo han funcionado las negociaciones dentro del GATT; más aún, podría explicar cómo las decisiones que se han adoptado de forma unilateral han conducido a un balance muy positivo.

2. Amenazas al sistema GATT: el regionalismo

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, que afectan a un grupo de países y que constituyen una excepción al criterio de no discriminación, ya que la elimi-

nación de aranceles y otras barreras sólo afecta a los «socios» del acuerdo regional.

Mediante el uso y el abuso de esta cláusula, pueden distinguirse, siguiendo a Bhagwati (1993), dos oleadas distintas de regionalismo. En los años cincuenta y sesenta, se produjo un primer incremento de regionalismo económico, saldado con escaso éxito, al margen de la CE. 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 basada en el argumento de la industria naciente.

Sin embargo, estas iniciativas fracasaron hacia finales de los años sesenta y comienzo de los setenta 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 éstas se hacía por criterios buro-

cráticos y políticos. Otro problema inevitable era la distribución de costes y compensaciones entre países con diferentes grados de desarrollo. De esta forma, iniciativas como la LAFTA (Latin-American Free Trade Area), el Mercado Común Centroamericano o la Comunidad Africana del Este acabaron en fracaso.

La coyuntura económica de los años setenta, caracterizada por la recesión y el desempleo, 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 deja el GATT para llevar a cabo prácticas proteccionistas. De esta forma, el sistema GATT quedaba en entredicho, al resultar inefectivo en muchos casos, pues algunas de las partes contratantes actuaban como *free-riders*.

La respuesta que la comunidad internacional ha dado a este proceso se ha efectuado desde 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, pero actualmente el único caso que se menciona en ocasiones es el de Hong-Kong. Por contra, las actitudes unilaterales recientes, por una parte, constituyen vulneraciones del Sistema GATT y, por otra, tratan no de liberalizar, sino de «exigir unilateralmente a otros que liberalicen el acceso a sus mercados». De esta forma, 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»), la cual permite a las autoridades estadounidenses adoptar represalias (recargos arancelarios de un 100 por 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, siendo Japón el principal país afectado (superordenadores, satélites...), aunque la UE (acero, oleaginosas) y otros países, como Brasil o India, también se han visto perjudicados.

c) La tercera respuesta ha sido el multilateralismo, a través de los resultados de la Ronda Uru-

guay del GATT sobre las barreras no arancelarias (BNA), procedimientos de arbitraje, agricultura, servicios, inversiones, etcétera.

d) Por último, dado que la Ronda Uruguay no finalizó hasta diciembre de 1993, una respuesta alternativa que apareció inicialmente fue 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.

¿Qué factores explican el auge de este nuevo regionalismo? Existen diversas causas, pero la razón fundamental, que ha servido de catalizador a las otras, según Bhagwati (1993), ha sido la conversión al regionalismo de EE.UU., que de ser defensor a ultranza del multilateralismo en los años de postguerra ha pasado actualmente a encabezar varios procesos de formación de bloques regionales, como el Área de Libre Comercio Norteamericana (NAFTA) o la Iniciativa por la Empresa de las Américas. Los motivos que explican este proceso son:

a) Un sentimiento antimultilateralista creciente por parte de la profesión económica norteamericana, que considera que la formación de bloques comerciales regionales constituye una buena *alternativa* al multilateralismo de postguerra (el cual se basaba en una visión demasiado altruista de las relaciones internacionales por parte de EE.UU.) o que, al menos, puede ser un buen *suplemento* que incluso *acelere el proceso de negociación multilateral*.

b) Los elevados y persistentes déficit comerciales norteamericanos han acelerado las demandas para conseguir resultados «rápi-

dos» en las negociaciones comerciales, y se ha pensado que ello sería más fácil si aquéllas se dan a nivel regional.

c) La creación de un mercado interior en Europa y sus posibles ampliaciones y profundizaciones (unión económica y monetaria) han reforzado, tal y como ocurrió con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), el sentimiento de que debe hacerse frente a este desafío mediante la creación de otro bloque comercial.

d) La reacción positiva de otros países latinoamericanos para la formación de bloques comerciales y su posible unión futura al NAFTA. Así, entre 1985 y 1992, los aranceles de los países latinoamericanos se han reducido en 40 puntos porcentuales de media. Paralelamente, esta fase de «orientación al exterior» se ha plasmado en un resurgimiento de los acuerdos regionales, como el Pacto Andino, MERCOSUR o el Mercado Común Centro-Americano.

e) Por último, la pérdida de interés del sistema GATT ante el declive de la «hegemonía norteamericana» de postguerra y la imposibilidad, de facto, de que EE.UU. siga arbitrando la situación internacional y evitando posiciones de *free-riding*, junto a la importancia creciente de nuevas potencias como la UE y, especialmente, Japón, cuyas diferencias institucionales hacen que no resulte muy efectivo negociar en el seno del GATT, pues la economía japonesa puede ser muy abierta de iure, pero altamente proteccionista de facto.

Si bien estos argumentos no tienen demasiada importancia desde el punto de vista de la teoría económica, la pérdida de hegemonía de uno de los jugadores para actuar de árbitro, la inad-

cuación de las reglas del juego, la mayor tendencia a no respetar las reglas y, por último, la aparición de nuevos jugadores han afectado considerablemente a la «realidad» del sistema GATT, dando lugar a lo que se ha llamado la «respuesta regional» (Martínez Coll, 1994).

III. EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS BLOQUES COMERCIALES

Como se ha visto en el apartado anterior, parece bastante seguro que este «nuevo regionalismo» surgido en los años ochenta y noventa va a tener mayor éxito que la experiencia de los años sesenta, en el sentido de perdurar en el tiempo. A partir de este hecho, surgen un conjunto de preguntas que van a ser formuladas con la ayuda del gráfico 2. En él aparecen representados el nivel de bienestar mundial en el eje de ordenadas y el tiempo en el de

abscisas. El punto inicial U^0 representa el nivel de bienestar mundial cuando existen barreras al comercio, y U^1 indica la situación de óptimo global que se alcanza cuando existe libre comercio multilateral, pudiéndose plantear situaciones intermedias según la estrategia comercial elegida para alcanzar el libre comercio. De esta forma, cabe plantearse las siguientes cuestiones:

a) ¿El efecto estático inmediato de un bloque regional reduce el bienestar mundial (hasta un punto U_r^1) o lo incrementa (hasta U_r^2)?

b) Al margen del resultado anterior, ¿puede ser el regionalismo una vía para alcanzar el libre comercio (punto U^1) o, por el contrario, llevará a una fragmentación del mundo y a un estancamiento del bienestar mundial? (en los niveles U_r^1 o U_r^2 antes señalados, los cuales siempre están por debajo de la solución multilateral alcanzada incluso con problemas de *free-riding*, U_m).

c) ¿Podrá el proceso de negociación multilateral superar el problema del *free-rider* y alcanzar un nivel de bienestar U^1 , superando por tanto al regionalismo?

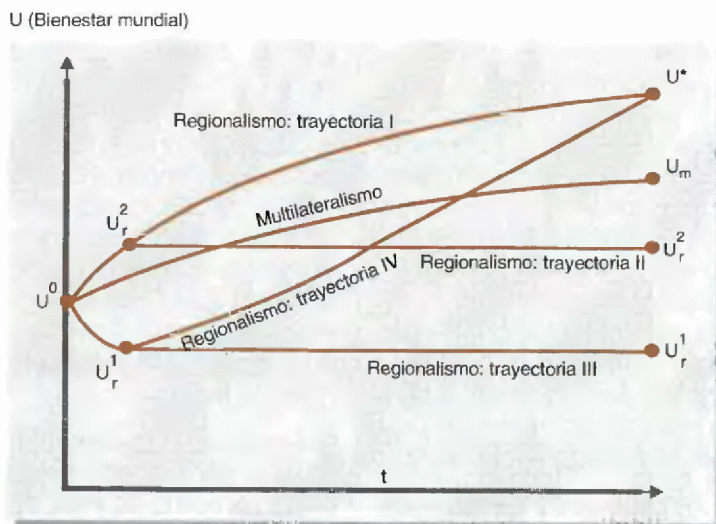
1. El efecto impacto estático de un bloque regional

La literatura teórica sobre acuerdos de integración regional ha tendido a concentrarse en el caso de las uniones aduaneras más que en otros tipos de acuerdos discriminatorios que se vienen utilizando actualmente en el mundo (mercados comunes, uniones económicas y monetarias). La discusión de los efectos sobre el bienestar y el comercio de las uniones aduaneras ha sido un punto de referencia estudiado por los economistas desde la segunda guerra mundial; desde los trabajos seminales de Viner (1950), Meade (1955) y Lipsey (1957) hasta Berglas (1979), Wonnacott y Wonnacott (1981) y Wooton (1986).

En un mundo competitivo, el óptimo de Pareto global se alcanzaría con el libre comercio. Sin embargo, aunque cualquier variación de esta situación reduciría la producción agregada mundial, el bienestar de un país grande puede aumentar aplicando un arancel pequeño. A pesar de ello, Scitovsky (1941) y Johnson (1953) demostraron que esta política de empobrecer al vecino de forma unilateral puede inducir represalias, dando lugar a una economía mundial con fuertes distorsiones e ineficiencias en la producción.

Por otra parte, un proceso de negociación multilateral que conduzca con éxito al libre comercio permitiría alcanzar un óptimo paretiano. Sin embargo, esto puede que no sea posible por diversas razones. Por una parte, los costes de negociación pueden ser

GRÁFICO 2
REGIONALISMO Y BIENESTAR: EFECTO ESTÁTICO VS. SENDAS DINÁMICAS



Fuente: Bhagwati (1992)

demasiado altos y, por otra, un país en particular puede encontrarse mejor aplicando un arancel que en libre comercio y, aunque es posible inducir a un país para que se una al acuerdo multilateral mediante transferencias de otros países, esto resulta muy difícil en la práctica, tanto para calcular el importe de la cantidad a pagar como para establecer los países que deben efectuar la transferencia.

Por tanto, surge la cuestión de si para un subconjunto de países no será más beneficioso formar un acuerdo de integración regional. ¿Qué tipo de acuerdo? Dado que estamos comparando entre subóptimos, no podemos establecer una clasificación entre las diversas formas de integración posibles. ¿Qué es lo que nos dice la teoría? El trabajo seminal de Viner (1950) y posteriores desarrollos distinguen entre dos tipos de efectos: creación y desviación de comercio, según éste se genere como resultado de la ventaja comparativa a escala internacional o como resultado del tratamiento preferencial que surge al formar la unión aduanera.

Si bien la distinción entre efectos de creación y desviación de comercio puede ser una útil descripción de los efectos que genera una unión aduanera, resulta, sin embargo, inadecuada para medir los efectos de la integración regional sobre el bienestar. En primer lugar, para el país que forma parte del acuerdo, la desviación de comercio puede resultar beneficiosa, ya que los precios domésticos de los bienes que importa se reducen, lo que puede compensar perfectamente las pérdidas de ingresos arancelarios. Por tanto, los cambios inducidos sobre el patrón comercial no son buenos predictores de las consecuencias sobre el bienestar de un acuerdo comercial regional desde el punto de vista de los países que participan en él.

Además de la distinción entre creación y desviación de comercio, otros autores consideran diversas ganancias potenciales que provienen de la reducción de las distorsiones en el consumo, el aumento de la eficiencia y competitividad en mercados oligopolísticos sujetos a economías de escala y los efectos sobre la relación de intercambio.

Por lo que se refiere a los aspectos negativos de la integración, los principales son los derivados de la desigual incidencia sobre sectores y grupos, así como los ajustes que la reordenación del aparato productivo puede originar en cada caso, al margen de la existencia de posibles «ganancias globales» en el sistema. En todo caso, que el efecto global sea positivo debería asegurar la viabilidad de políticas de compensación adecuadas. La magnitud de estos efectos redistributivos depende del tipo de comercio que se intensifique. Si es del tipo interindustrial, los sectores o industrias que se mantenían gracias a la protección se verán inducidos a «reconvertirse». Si el comercio que surge de la integración es del tipo intraindustrial, los costes pueden ser más difusos, y aparecer en forma de «racionalización» de industrias, mediante procesos de fusiones, cierres y absorciones, para obtener una estructura industrial eficiente.

Frente a estos efectos distributivos, tienen un papel a desempeñar las políticas de tipo industrial o regional, tanto nacionales como a escala del área comercial. El problema es que quienes tienen que pagar estas políticas son los países que, por tener una mayor proporción de comercio intraindustrial, perciben menos directamente la dolorosa consecuencia de los reajustes del aparato productivo, lo que convierte su negociación en un difícil tema político.

Un enfoque interesante, que sirvió para justificar teóricamente la integración comercial en forma de uniones aduaneras, fue el de Kemp y Wan (1976), quienes demostraron 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. Naturalmente, lo que queda por comprobar es que, en la vida real, la liberalización interior viene acompañada del adecuado arancel exterior común que satisface este criterio.

Esta preocupación parece estar recogida en el artículo XXIV del GATT, que permitía 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 más restrictivo que la incidencia general de las cargas y regulaciones del comercio aplicables con anterioridad. El arancel común inicial de la CEE, del 13 por 100, 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 por 100 y al 6,6 por 100, respectivamente.

En cualquier caso, el teorema de Kemp-Wan demuestra que el bienestar mundial puede aumentar de forma paralela a un aumento del comercio intrarregional, lo cual es una conclusión importante para el futuro, pues se está indicando que los países que forman una unión aduanera pueden aumentar su bienestar sin que esto sea a costa, necesariamente, del resto del mundo.

Por tanto, volviendo a la pregunta inicial, es decir, el impacto estático de la formación de una unión aduanera, ésta puede aumentar o disminuir el bienestar global dependiendo de su dise-

RECUADRO 1

DEMOSTRACIÓN DEL TEOREMA DE KEMP-WAN

Suponemos tres países: A, B y E (resto del mundo) antes de formar una unión aduanera. La idea del teorema de Kemp-Wan es que A y B ajustarán sus economías y el comercio entre ellos de forma que el comercio exterior permanecerá constante. La prueba de este teorema se basa en el teorema fundamental de la economía del bienestar, y su demostración se puede hacer de forma simplificada mediante un sencillo diagrama.

Suponemos que sólo existen dos bienes en la economía, y que las fronteras de posibilidades de producción de los países A y B vienen dibujadas por las curvas PP y P'P', respectivamente. Con el fin de mantener una especificación simple del equilibrio, suponemos que todos los consumidores de A y B consumen de los bienes 1 y 2 en la misma proporción fija, la cual viene dada por la recta OR. Inicialmente, A y B son dos países separados que aplican diferentes aranceles. Así, los precios iniciales de sus producciones son diferentes, lo que se representa en el gráfico por unas pendientes de las tangentes a las fronteras de posibilidades de producción diferentes.

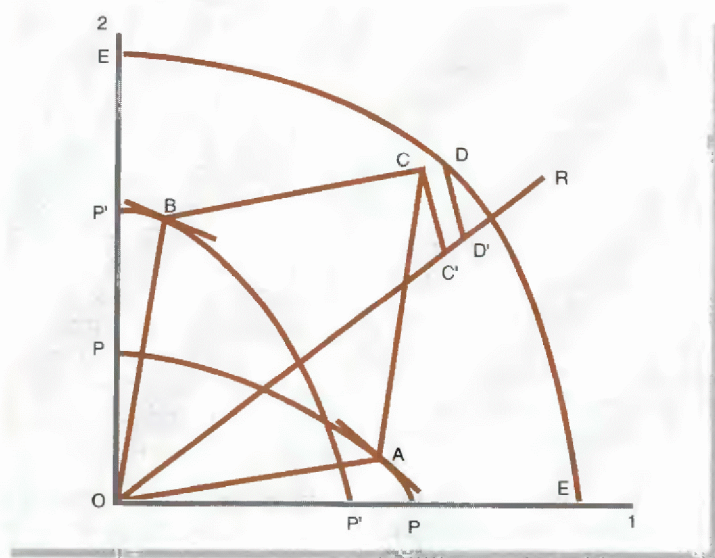
La producción conjunta de los dos países viene dada al completar el paralelogramo en el punto C, el cual se sitúa en el interior de la frontera EE (frontera

de posibilidades de producción conjunta de A y B, definida por el límite exterior de todos los paralelogramos formados con dos puntos de las fronteras de PP y P'P', respectivamente). EE sólo es alcanzable cuando las pendientes de las dos fronteras son iguales. Cuando la producción está en C, el consumo se sitúa en C' sobre el radio OR, lo que implica la existencia de comercio con E desde C hasta C', con la relación de intercambio definida por dicha pendiente.

Si A y B forman una unión aduanera y pasan a realizar una producción conjunta y eficiente (mismos precios), entonces el punto D sobre la frontera EE satisface dos propiedades: es eficiente, y la línea desde D hasta el radio OR en el punto D' tiene la misma pendiente y longitud que la línea CC'. Esto implica que los consumidores de A y B consumen en D', lo que significa un aumento del bienestar, manteniéndose inalterado el comercio con E. El problema consiste en encontrar en la realidad el arancel adecuado y las transferencias de suma fija correctas entre los dos países que forman la unión aduanera, en un contexto donde la información es un bien escaso, y un sistema de transferencias puede cambiar los incentivos de los agentes económicos dentro de la unión.

Fuente: Bliss (1994).

DEMOSTRACIÓN DEL TEOREMA DE KEMP-WAN



Fuente: Bhagwati (1992)

ño. En principio, una sólida intuición económica es la que apunta a que la formación de bloques comerciales tendrá mejores resultados iniciales entre países industriales de renta alta, especialmente si éstos parten de unas barreras comerciales elevadas. En cualquier caso, se tendrán que evaluar no sólo los porcentajes de comercio y gasto entre los países que se integran, sino también las elasticidades de sustitución de los bienes que producen, así como el uso indebido de prácticas comerciales que, en principio, podrían ser lícitas (mecanismos *anti-dumping* y restricciones voluntarias a la exportación), teniendo que estudiarse los efectos caso por caso y sector por sector.

2. Efectos dinámicos de los bloques regionales sobre la negociación comercial

a) Empobrecimiento del vecino

¿Por qué los países intentan alcanzar acuerdos comerciales internacionales en lugar de liberalizar unilateralmente su comercio? En este último caso, habría efectos de creación de comercio, pero se evitarían los efectos de desviación. Wonnacott y Wonnacott (1981) y Kowalczyk (1992) contestan esta pregunta suponiendo que el país que se integra tiene poder para influir sobre los términos de intercambio (país grande) e incluyendo los bienes exportables (equilibrio general). En este contexto, la ventaja de la unión aduanera estriba en la reciprocidad, ausente en la reducción unilateral de aranceles.

En el apartado anterior, se demostró que si el comercio con el resto del mundo permanece constante, según el teorema de Kemp-Wan, un bloque comer-

cial puede aumentar el bienestar en el sentido de Pareto aunque aumente el comercio intrarregional en relación con el interregional. Sin embargo, si el comercio entre la región y el resto del mundo se reduce, el resultado es diferente, pues las ganancias para una de las regiones son a expensas de las otras.

Desde un punto de vista teórico, al relajar el supuesto de país pequeño, se pueden analizar los efectos sobre la relación de intercambio de la unión en su conjunto respecto al resto del mundo. Si la formación de una unión aduanera afecta a la demanda de importaciones procedentes de terceros países, contrayéndola, la relación de intercambio de la unión tenderá a mejorar. Este efecto positivo compensará, en parte, las pérdidas de eficiencia producidas por la desviación de comercio. Los factores que provocarán una caída mayor en los precios de importación y, por tanto, una mejora más intensa en la relación de intercambio son:

- el tamaño de la unión;
- el nivel del arancel exterior común;
- el mayor poder de negociación de una gran unión aduanera frente a terceros.

Sapir (1992) discute la conclusión de un estudio de Petith (1977) según el cual la mejora en la relación de intercambio de la CE sería «su principal efecto económico». Petith (1977) calcula que la creación de la CE habría supuesto una ganancia del 0,3-0,9 por 100 del PIB (frente a la estimación de Balassa de una ganancia por creación de comercio de sólo el 0,15 por 100 del PIB). Pero ese análisis no incorpora la reducción en el arancel exterior común que supusieron las rondas del GATT en los años sesenta. Según Sapir (1992), ta-

les reducciones contrarrestarían el efecto negativo sobre el resto del mundo, e incluso la expansión de la demanda en la CE originaría una mayor demanda de importaciones procedentes del resto del mundo, siempre con la excepción de la política agrícola.

En cualquier caso, una mejora en la relación de intercambio de la unión significa, a su vez, una pérdida en la relación de intercambio del resto del mundo. De esta forma, una unión aduanera puede ser muy deseable desde el punto de vista de los países miembros, incluso si inicialmente conduce a un efecto neto de desviación de comercio, pues es, precisamente, esta última la que produce la mejora de la relación de intercambio para la unión. Esta ganancia, sin embargo, se realiza a expensas del resto del mundo, por lo que, incluso si la formación de una unión aduanera no comporta ningún aumento en el arancel exterior, puede constituir, de hecho, una política para «empobrecer al vecino».

Esta es la percepción que puede tener, por ejemplo, EE.UU. en relación con la ampliación de la UE, especialmente en lo referido a la agricultura, pues priva a sus exportadores de algunos de sus mercados tradicionales. De ahí que haya exigido a la UE reducciones compensadoras. De hecho, esto es lo que debe ocurrir en una unión aduanera si no se constituye con el propósito de ser una política de empobrecimiento del vecino: la formación de una unión aduanera debe ir acompañada de una reducción de su arancel exterior común (recuérdese el teorema de Kemp-Wan). La pregunta que surge es si los países que forman la unión aduanera estarán dispuestos a bajar suficientemente el arancel exterior común como para evitar cualquier tipo de desviación de comercio. ¿Qué es lo más probable

que puede ocurrir? En principio, al bloque comercial le resultará más interesante elevar su arancel exterior. El motivo es que, normalmente, el bloque tendrá más poder de monopolio en el comercio mundial que cualquiera de los países que lo forman por separado, y la teoría estándar nos dice que el arancel óptimo para un país que actúa de forma unilateral con el fin de mejorar su relación de intercambio es mayor cuanto más baja sea la elasticidad de la demanda mundial de sus exportaciones. De ahí que, para un bloque comercial que intenta maximizar el bienestar de sus residentes, el arancel óptimo, normalmente, sea superior al de los países constituyentes por separado. Esto implica que el ajuste del arancel exterior común tras la creación de un bloque comercial no sólo no elimina el problema del «empobrecimiento del vecino», sino que tiende a aumentarlo. Sin embargo, este resultado inicial debe ser matizado en un contexto dinámico.

b) *Bloques regionales y guerras comerciales: aspectos estratégicos*

Supóngase un mundo constituido por bloques comerciales. Si todos deciden adoptar políticas de empobrecer al vecino, el resultado es una guerra comercial en la que todos pierden.

Pensemos en un mundo formado por cuatro países: A, B, C y D. Supongamos que A y B forman una unión aduanera. El resultado neto puede ser que ésta produzca desviación de comercio, pero aun en este caso, aumentará su bienestar si mejora su relación de intercambio a expensas de C y D.

Supóngase ahora que C y D también deciden formar un bloque comercial. Entonces, ambos bloques aumentarán sus arance-

les en un esfuerzo por explotar su poder de mercado. Obviamente, ambos no obtendrán éxito en su propósito, de forma que la relación de intercambio de uno de los bloques mejorará y la del otro empeorará, pero menos de lo que lo haría si actuase por su cuenta. Mientras tanto, la desviación de comercio pasará su factura, empeorando la eficiencia mundial. El resultado será un mundo en el que los cuatro países empeorarán. Sin embargo, los países miembros de cada bloque estarán mejor que si no hubiesen entrado en ninguno de los bloques, quedando así a merced del otro bloque. De esta manera, el juego de la formación de un área de libre comercio puede ser en sí mismo una forma de dilema del prisionero, en el cual las acciones racionales individuales pueden conducir a un mal resultado colectivo.

¿Serán más sencillas las negociaciones dentro y entre bloques comerciales que en un contexto multilateral? La respuesta no está clara. Dentro de los bloques comerciales, hay que distinguir dos tipos: los hegemónicos o asimétricos (como el NAFTA en la actualidad) y los simétricos (como la UE). En este último caso, no hay un poder (nación) dominante, por lo que las reglas comerciales tienen que establecerse por un proceso de consenso político. Aunque este segundo tipo, en principio, puede parecer más complicado de gobernar, estas dificultades pueden ser también beneficiosas, puesto que las reglas que provienen del consenso pueden ser más estrictas, y su grado de cumplimiento por los miembros, mayor.

En cualquiera de los dos casos, se tiende a ver el regionalismo como una opción más realista que puede facilitar la negociación interna, ya que los burócratas, en general, prefieren peque-

ños grupos negociadores, donde los miembros son más homogéneos y, por tanto, los intereses son comunes (es lo que se llama, en el lenguaje negociador, *like-minded people*). Por otra parte, tal y como predice la teoría de la elección colectiva, las pérdidas de los consumidores debidas a situaciones proteccionistas tienden a estar más difusas, mientras que las ganancias de los productores están más concentradas; de ahí que las fuerzas a favor del regionalismo frente al multilateralismo suelen estar mejor organizadas y sean más efectivas desde un punto de vista político. A su vez, para los políticos, también resulta más atractiva esta opción, ya que puede traducirse más fácilmente en votos. Por último, es cierto que el problema del *free-rider* era más difícil de evitar en la medida en que el número de miembros del GATT iba aumentando.

De esta forma, en un mundo constituido por bloques comerciales cerrados, la integración garantiza el acceso a un mercado mayor. En segundo lugar, asegura que las reformas del país que se integra no volverán hacia atrás, lo que es crucial para la credibilidad de la política económica del país menos desarrollado. En tercer lugar, el país que se integra puede importar el tipo de instituciones económicas de los países socios más desarrollados, lo que facilitará el crecimiento (mercado de trabajo, políticas macroeconómicas estables...). Este último factor puede ser un elemento dinamizador de la máxima importancia, ya que cualquier acuerdo regional implica la imposición de algunas reglas de conducta comunes, así como la aceptación recíproca de un conjunto de compromisos y obligaciones.

La segunda cuestión a plantearse es saber si el regionalismo es más eficiente; es decir, si pro-

duce mejores resultados en la negociación y ésta, paulatinamente, puede conducir al librecambio.

Ya se ha visto que la negociación comercial entre bloques se caracterizaba como un dilema del prisionero. Este dilema surge, en parte, por el efecto sobre los términos de intercambio a partir del análisis convencional del arancel óptimo de un país grande (ahora el bloque comercial), pero también (y, en la práctica, prioritariamente) por los efectos que tienen los aranceles de cada uno de los bloques sobre los intereses de los productores del otro bloque.

Debido a este dilema del prisionero, característico de las negociaciones comerciales, cabe hacer uso de los populares teoremas de los juegos repetidos y de la consistencia temporal para poder ver mejor las posibilidades y las dificultades de encontrar soluciones cooperativas. De esta forma, la liberalización comercial puede encontrar su apoyo en la creencia que tienen los países negociadores de que si engañan saldrán perdiendo con la ruptura de la solución cooperativa. Para que esto funcione, los negociadores deben ser capaces de observarse mutuamente y que sus promesas sean creíbles. Esto es más fácil que ocurra entre bloques que entre países individuales.

Si los bloques comerciales establecen sus políticas comerciales de forma no cooperativa, esto normalmente llevará a unos aranceles exteriores más elevados, lo que aumentará la probabilidad de unos resultados adversos (Méndez, 1995). Un sistema comercial mundial formado por un G3 de bloques comerciales —básicamente el NAFTA, la UE y Japón— supondría, en principio, menores problemas de *free-riding* que otro en el que Francia o Italia sean libres para hacer demandas

independientes o engañar a sus socios.

Por el contrario, 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.

Por tanto, en principio, los acuerdos regionales pueden ser un elemento a favor o en contra del librecombio.

c) Bloques comerciales y bienestar

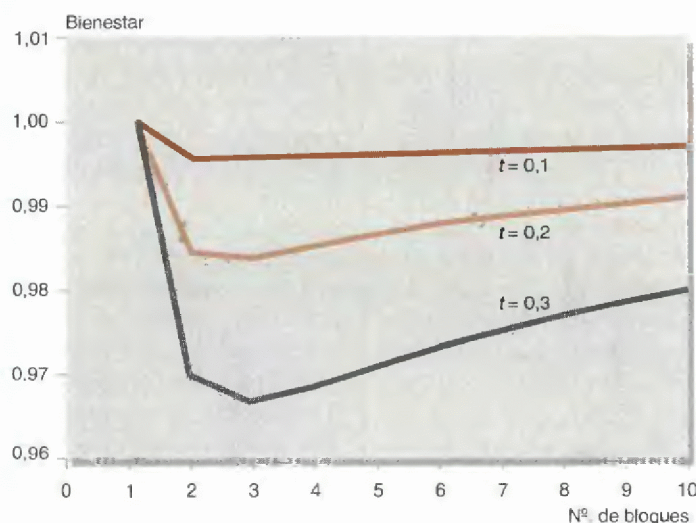
Una vez se ha llegado a este punto, cabe preguntarse, por tanto, qué número de bloques comerciales minimizaría el bienestar mundial. En un trabajo de Krugman (1991a), se presenta un intento de medir los efectos sobre el bienestar general de la formación de bloques comerciales. La idea es ver cómo evoluciona el bienestar en un modelo muy estilizado de la economía mundial que se va organizando en un número cada vez más reducido de grandes bloques comerciales. La estructura de la economía mundial se basa en los siguientes supuestos:

1) El mundo se compone de un gran número de pequeñas unidades geográficas que reciben el nombre de «provincias», cada una de las cuales se especializa en la producción de un bien distinto.

2) Los productos de todas las provincias entran de forma simétrica en la demanda mundial con una elasticidad de sustitución constante (σ) entre cualquier par de productos.

3) El mundo está compuesto por un número B de bloques comerciales del mismo tamaño y con un arancel exterior t .

GRÁFICO 3
NÚMERO DE BLOQUES COMERCIALES Y BIENESTAR



Fuente: Krugman (1992).

4) Los bloques fijan sus aranceles de forma no cooperativa, con el fin de maximizar su bienestar.

Conforme se reduce el número de bloques, se produce creación y desviación de comercio. La creación de comercio se da porque un mayor porcentaje del comercio mundial tiene lugar dentro de los bloques y, por tanto, sin aranceles. A su vez, la desviación de comercio se genera por dos razones:

a) A cualquier nivel arancelario, el menor número de bloques conduce a algún tipo de desviación del comercio que, en otro caso, tendría lugar entre provincias de bloques diferentes.

b) Dado el supuesto de solución no cooperativa, los bloques comerciales, como tienen mayor poder de mercado, poseen un incentivo a cargar aranceles más elevados que los bloques pequeños, de tal forma que, en la medi-

da en que B se reduce, el comercio entre bloques es menos libre.

A causa, precisamente, de esta mezcla entre los efectos de creación y desviación de comercio, la consolidación en un número más reducido de bloques comerciales tiene un efecto ambiguo sobre el bienestar. Sin embargo, sorprendentemente, los mejores resultados los obtiene Krugman en los casos en los que hay muy pocos o muchos bloques comerciales. El motivo es que, en el límite, con un solo bloque, nos encontraríamos en una situación de librecombio y cuando hay muchos bloques, cada uno de ellos tiene poco poder de mercado y, por tanto, fija bajos aranceles. El peor resultado se obtiene con un número de bloques intermedio, donde el comercio potencial interbloque es importante, aunque los aranceles lo distorsionan considerablemente.

Al hacer simulaciones sobre la función de utilidad (bienestar), el

resultado más sorprendente es que para una amplia banda de elasticidades de sustitución posibles (σ), el número de bloques comerciales que minimiza el bienestar mundial es tres (gráfico 3).

El resultado más llamativo de este modelo básico de bloques comerciales es que la función de bienestar tiene forma de U, dependiendo del número de bloques comerciales, y que alcanza su mínimo para un número pequeño de bloques, lo que, en principio, hace que seamos muy pesimistas sobre el futuro de las relaciones comerciales internacionales.

Sin embargo, dos de los supuestos son muy poco realistas. En primer lugar, los aranceles se fijan dentro de un proceso más cooperativo que el expuesto en el modelo (el triunfo de la Ronda Uruguay y la capacidad de arbitraje de la Organización Mundial del Comercio nos dan un grado de optimismo sobre ello) y, por otra parte, en el modelo se supone que todas las provincias tienen entre sí una relación comercial simétrica; es decir, que no hay bloques comerciales «naturales».

d) *La importancia de los bloques comerciales «naturales»*

Si los costes de transporte y de comunicación son lo suficientemente importantes para que los países tiendan a comerciar con sus vecinos principalmente, y el acuerdo comercial preferencial se produce entre estos países, la probabilidad de que la consolidación del comercio mundial en unos pocos bloques comerciales reduzca el bienestar es menor de lo que se pensaba. El motivo es que las ganancias de liberalizar el comercio intrarregional serán mayores y los costes de la reducción del comercio interregional

menores de lo que sugiere el modelo.

En la práctica, los conjuntos de países que se encuentran envueltos en procesos de integración comercial son socios comerciales «naturales», que comerciarían entre ellos mayoritariamente incluso en ausencia de acuerdos especiales. Una primera aproximación para medir hasta qué punto dos países son socios comerciales de forma significativa puede hacerse comparando su comercio corriente con el que predeciría una ecuación de «gravidad», la cual supone que el comercio entre dos países cualquiera es una función de sus rentas nacionales. Estimaciones para el caso de España se encuentran en Sanso, Cuairán y Sanz (1991), y Martín (1995).

La simple inspección de tales relaciones de «gravidad» entre bloques comerciales revela una tendencia de los diversos países a concentrar su comercio en sus vecinos más cercanos, es decir que, a pesar de los modernos medios de transporte y de las comunicaciones, el comercio sigue siendo principalmente un «asunto de vecindad» (Krugman, 1991b).

Más evidencia en este sentido puede encontrarse en un trabajo de Summers (1991), quien comparó los patrones de comercio actuales con los de un mundo «geográficamente neutro», en el que el porcentaje de exportaciones de un país A que van a otro B depende del porcentaje del país B en la producción mundial exceptuando la de A. De esta forma, calculó la *ratio* entre los porcentajes de comercio reales respecto a los que tendrían lugar en un mundo geográficamente neutral para el conjunto de países industrializados, llegando a la conclusión de que entre EE.UU. y Canadá, y especialmente entre los países de la UE, el volumen de comercio

es mucho más intenso que el que se predeciría con «neutralidad geográfica».

Por supuesto, estos resultados se deben, en parte, al hecho de que, en la actualidad, ya existen acuerdos comerciales preferenciales entre ellos. Sin embargo, los resultados son tan robustos que ponen claramente de manifiesto que la distancia geográfica es un elemento importante a la hora de la creación de bloques comerciales, de forma que las ganancias de comercio en estos bloques es más fácil que puedan superar a las posibles pérdidas ocasionadas por la desviación externa de comercio. Esto puede minimizar el dilema del prisionero que parecía surgir de la regionalización del comercio mundial. Por lo tanto, 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 los bloques comerciales, la mayor parte de la población mundial vive fuera.

e) *El problema del outsider («fuera hace más frío»)*

Un aumento del proteccionismo de los países que han formado acuerdos regionales difícilmente conducirá a malos resultados para los países miembros; por el contrario, fácilmente dañará a los que no han conseguido formar parte de ninguno de los bloques.

Imagínese que los países industrializados del mundo, junto a algunos de los que se encuentran en desarrollo, deciden agruparse en tres bloques: Europa, Norteamérica y Japón-Sureste asiático, los cuales importan, de media, un 10 por 100 de su producción desde el exterior.

Supóngase que, debido a los bloques comerciales, estos países deciden utilizar su poder de mercado y que actúan de forma más proteccionista aumentando su arancel exterior en un 20 por 100; suponiendo unas elasticidades típicas, el efecto de dicho aumento en el arancel implicaría una reducción de las importaciones desde fuera del bloque de alrededor de un 20 por 100. La pérdida de eficiencia que esto supone vendrá dada por el producto de la media aritmética de los aranceles inicial y final multiplicada por la caída de las importaciones: 0,2 veces el 2 por 100 del producto bruto del bloque; es decir, el 0,4 por 100. Esta pérdida es pequeña, aunque no desdeñable; sin embargo, puede ser fácilmente superada por las ganancias del libre comercio que se generan dentro de cada uno de los bloques.

Considérese ahora el caso de una nación que no forma parte de ninguno de los bloques. Para este país, se produce un aumento del arancel que deben pagar sus exportaciones para poder entrar en los principales mercados mundiales, sin que exista ninguna contrapartida. Por tanto, sufre un deterioro en su relación de intercambio próximo a la magnitud del incremento del arancel. Así, por ejemplo, un país que exporta el 15 por 100 de su PNB a la OCDE tiene que hacer frente a un aumento del 20 por 100 en el arancel del nuevo bloque, por lo que sufriría una pérdida de renta real próxima al 3 por 100, sin que obtenga ninguna contrapartida. Por tanto, los mayores costes de una consolidación del mundo en unos pocos bloques comerciales serían para aquellos países que quedasen fuera de los bloques, pues serían las víctimas de una «política de empobrecer al vecino pobre». En esta situación se encuentran los países subdesarrollados y buena parte de los países en desarrollo.

IV. LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO: ¿INTEGRACIÓN VERSUS MULTILATERALISMO?

1. Balance de la primera etapa de la política comercial común (1957-1980)

En los primeros años de la CE, el comercio extracomunitario creció a un ritmo similar al del comercio mundial, pero el comercio intracomunitario lo hizo el doble de rápido, tomando este último principalmente la naturaleza de creación de comercio, excepto para el caso de los productos agrícolas, donde ha predominado el efecto desviación. Durante este período, se eliminaron los aranceles y las cuotas en el comercio intracomunitario, creándose un arancel exterior común y armonizándose las prácticas *anti-dumping*; también se establecieron acuerdos preferenciales con distintos grupos de países, se aplicaron políticas comunes para los sectores del acero y de la agricultura, y se llevaron a cabo negociaciones conjuntas en distintas rondas del GATT. Sin embargo, este proceso llegó a su fin con la primera crisis del petróleo, en 1973. A partir de entonces, el comercio intracomunitario creció al mismo ritmo que el extracomunitario. Las razones que Jacquemin y Sapir (1988) proporcionan para explicar este fenómeno son tres:

1) La reducción de aranceles en el seno de las diversas rondas del GATT y de los acuerdos preferenciales de la CE.

2) La intensificación de la competencia en diversos productos provenientes de Japón y de los

nuevos países industrializados (NIC).

3) La restricción progresiva del comercio intracomunitario desde 1973 mediante el aumento de las barreras no arancelarias (BNA).

De esta forma, a mediados de la década de los años ochenta tiene lugar una reactivación del proceso de integración comunitario a iniciativa del entonces Presidente de la Comisión, Jacques Delors, a través de un programa que contenía 300 medidas para transformar el mercado común europeo en un verdadero mercado interior en 1992. Las barreras que había que eliminar eran las de naturaleza no arancelaria.

La creación del mercado único europeo ha resultado ser un éxito desde el punto de vista del «marketing político», pues se convirtió en un verdadero revulsivo para los productores europeos, quienes comenzaron un proceso de ajuste que les permitiese ganar competitividad ante los retos que se derivarían de un mercado libre formado por 320 millones de consumidores. La mayor parte de los estudios que intentaban ver las consecuencias económicas de su constitución se centraron en los aspectos internos. Sin embargo, en general se dejó de cubrir un área de gran relevancia: su dimensión externa. Parecía como si se supusiera que el mercado interior fuera a ser neutral respecto a los países no miembros, o bien que estos últimos saldrían beneficiados. La falta de claridad por parte de la Comunidad parecería ser una estrategia estudiada, pues de esta forma los diferentes agentes verían en el mercado interior lo que «deseaban» ver. Los productores que buscasen en el mercado interior la oportunidad de aprovechar economías de escala, de aprendizaje y otras sinergias, para aumentar su competitividad y con-

RECUADRO 2

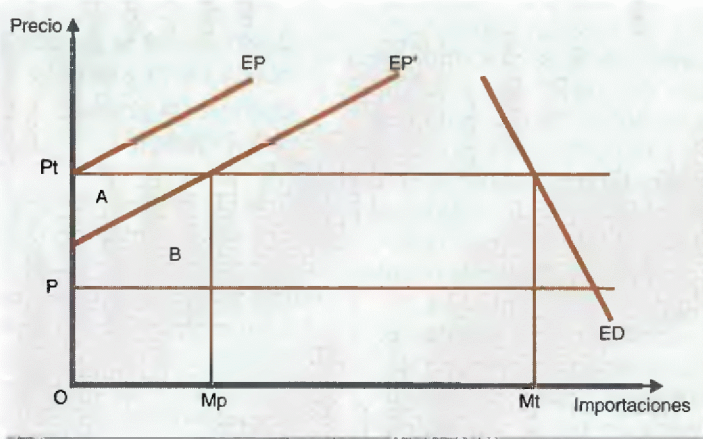
EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA ELIMINACIÓN DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS DENTRO DE UNA UNIÓN ADUANERA

Pelkmans y Winters (1988) han indicado que el impacto de la eliminación de una BNA dentro de una unión aduanera dependerá de si ésta es recaudadora o *revenue-raising* (como, por ejemplo, una cuota que se subasta) o que simplemente eleva el coste, o *cost-increasing* (como, por ejemplo, el aumento del período de espera en frontera). Esta última es más interesante en la medida en que los efectos sobre el bienestar que genera pueden diferir de los producidos por un arancel. Esto se puede ilustrar mediante el gráfico A.

En él aparece una unión aduanera formada por dos miembros (economía doméstica H y el país socio P) que son pequeños y que, por tanto, hacen frente a una curva de oferta del resto del mundo completamente elástica. El arancel exterior común es PP_1 , e inicialmente importan una cantidad M_1 del resto del mundo. La eliminación de la BNA aumentadora del coste desplaza la curva de exceso de oferta del país socio desde EP a EP' , de forma que ahora el país socio suministra M_2 a la economía doméstica, desviando esta cantidad de comercio desde el resto del mundo. Para la economía doméstica, la única consecuencia desde el punto de vista del bienestar es la pérdida de los ingresos arancelarios por un montante igual a $(A + B)$, mientras que el país socio alcanza un superávit (neto de la pérdida de los consumidores) igual al área A. Bajo la hipótesis estándar de que es posible la compensación, se da una pérdida neta para la unión igual al área B. De esta forma, se demuestra que la eliminación de una BNA aumentadora del coste dentro de una unión aduanera puede tener efectos negativos sobre el bienestar debido a la desviación de comercio que genera. Sin embargo, las ganancias de bienestar para la unión podrían ser mayores si la supresión de las BNA se extendieran a los países terceros. Este aspecto se ilustra en el gráfico B.

El gráfico B muestra los efectos en el caso de una supresión uniforme y no discriminatoria de las BNA. Como toda BNA genera unos sobrecostes con respecto al precio que regiría en su ausencia, su supresión implica automáticamente la reducción de dichos costes y, presumiblemente, del precio del bien importable, que pasa de P a P' . Este cambio genera variaciones en los flujos comerciales y en la cantidad total demandada del mismo signo que las que

GRÁFICO A
DESVIACIÓN DE COMERCIO Y ELIMINACIÓN DE UNA BNA "ELEVADORA DEL COSTE" DENTRO DE UNA UNIÓN ADUANERA

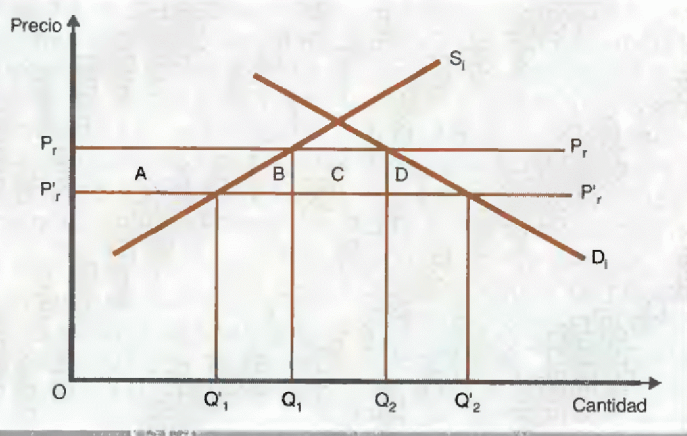


Fuente: Hine (1990)

se producen al reducir o suprimir aranceles: incremento de las importaciones totales, que aumentan de Q_1 a Q_2 , disminución de la producción interna (de OQ_1 a OQ_2) y aumento en el consumo total (de OQ_2 a OQ_2'). La diferencia se presenta en los efectos sobre el bienestar asociados a dicha reasignación de recursos. Mientras que al eliminar aranceles la ganancia neta de bienestar ve-

nía representada únicamente por las superficies de los triángulos B + D, la ganancia neta al eliminar la BNA es de $B + C + D$, ya que en este caso la superficie C, que representa una parte de la ganancia de excedente del consumidor, no se ve anulada por ninguna pérdida de ingresos arancelarios, a diferencia de lo que sucedía al eliminar aranceles.

GRÁFICO B
EFFECTOS ESTÁTICOS DE LA SUPRESIÓN NO DISCRIMINATORIA DE BNA (POR EJEMPLO RONDA URUGUAY DEL GATT)



Fuente: Jordán (1994)

quistar mercados exteriores, estarían a favor del proyecto, y aquellos otros que viesan en éste una forma de ampliar su mercado potencial al resguardo del resto del mundo también lo apoyarían. Por otra parte, los países del resto del mundo temían que la Comunidad evolucionase hacia un mercado liberalizado de «puertas adentro», pero más proteccionista frente al exterior, especialmente, mediante el mantenimiento de las BNA (a pesar de que, como puede verse en el recuadro 2, a la propia CE le interesa, en teoría, ampliar el desmantelamiento de BNA respecto a terceros) y la desviación de los flujos de inversión directa (Hughes Hallet, 1994).

2. «Fortaleza europea» vs. «una Europa de puertas abiertas»

En los últimos años, se ha ido consolidando la creencia de que la economía europea se encuentra acosada comercialmente por los NIC, por una parte, y EE.UU. y Japón, por la otra, en el sentido de que los primeros están aumentando su cuota de comercio mundial en productos intensivos en mano de obra, mientras que los segundos lo hacen en productos intensivos en investigación, lo que puede empeorar el ya grave problema del desempleo en Europa.

Para conseguir un crecimiento sostenido del empleo, es necesario lograr tasas de crecimiento por encima del aumento de la productividad del trabajo. Una importante restricción del crecimiento viene dada por el sector exterior, de forma que, en la medida en que los productos de tecnología avanzada tienen una elasticidad demanda-renta alta, una estrategia adecuada sería especializar la producción en este tipo de productos.

El razonamiento anterior constituye un incentivo para los gobiernos en el uso activo de las políticas industriales, con el fin de reestructurar sus economías hacia la fabricación de bienes sofisticados en tecnología.

En estas circunstancias, es poco probable que los gobiernos europeos estén dispuestos a responder en forma positiva a una liberalización comercial en estos sectores que permitiría a EE.UU. y Japón tener ventaja inicial. Una alternativa a la liberalización multilateral sería la negociación sector a sector de un *modus vivendi* en el seno del GATT, buscando el reconocimiento «universal» del principio de que no es aceptable que las industrias de mayor demanda estén dominadas por uno o dos suministradores, de forma que cada país tenga una cuota en las mismas. Esto llevaría a acuerdos sobre BNA y aranceles temporales que permitiesen el desarrollo de industrias nacientes (por ejemplo, los aranceles se reducirían en la medida en que se alcanzasen equilibrios comerciales sectoriales).

Sin embargo, esta solución de comercio administrado bajo un acuerdo global es puesta en duda por diversos autores, y se propone como alternativa el control en el ámbito europeo. Esta sería la postura de la «fortaleza europea» defendida por Hager (1982), y que se puede resumir en los siguientes puntos:

1) La Europa Occidental de la posguerra mundial ha generado un «estado del bienestar» dedicado a mejorar las condiciones económicas y de vida de los trabajadores, canalizando ahorros e inversiones hacia infraestructuras y servicios de carácter social y no productivos. La estructura productiva oligopolística ha permitido a las empresas europeas vender cargando un «plus social» en

el coste de sus productos al resto del mundo.

2) El aumento de la competencia desde Japón y los NIC ha minado este consenso, pues las condiciones socioeconómicas en estos países son bastante diferentes de las europeas. Por ejemplo, en Europa los mercados laborales están regulados, pero no los de capitales, mientras que en los NIC existen mercados de trabajo completamente desregulados, pero el capital se asigna de forma centralizada por consideraciones estratégicas. Sin comercio administrado, Europa debe cambiar su estilo de vida o bien aceptar tasas de crecimiento menores y mayor desempleo.

3) Dejando el comercio administrado en manos de los gobiernos nacionales se corre el riesgo de «balcanizar» Europa y romper el mercado interno.

4) De forma alternativa, «tenemos que hacer frente a la paradoja de que la existencia de un mercado libre a escala europea hace precisa la existencia de comercio administrado con el resto del mundo».

Esta postura ha sido contestada por muchos otros autores por diversas razones. Así, Hindley (1982) indica que la protección implica represalias, y que la división en dos bloques Europa-NIC es arbitraria y poco realista. Wolf (1983) ha señalado que la protección implica transferencias de consumidores a productores, y que penalizará a los productores europeos más eficientes.

En las circunstancias presentes, es muy difícil que la UE tome este tipo de medidas, pues ha señalado que es consciente de que la prosperidad de Europa depende de su relación con el resto del mundo y del estímulo que supone la competencia global. Sin embargo, también es cierto que, en

la medida en que el ajuste interno que supone el mercado interior comporta la crisis de determinados sectores, éstos presionan para que se discrimine en contra de los productores no europeos, de forma que el peso del ajuste se traslade desde los productores domésticos a los exteriores. El que lo consigan o no dependerá de que puedan alcanzar el grado de respaldo suficiente para convencer a los políticos, lo que estará, en gran medida, en función del número de puestos de trabajo y empresas perdidos, y de su distribución regional.

¿Cuáles son las razones por las que los países terceros pueden sentir *desconfianza* hacia el mercado interior europeo?

— En *primer* lugar, la posible desviación de comercio. Ésta puede venir causada por la eliminación de los controles internos en frontera y los nuevos acuerdos sobre regulaciones técnicas entre los diversos países miembros, pero no respecto a terceros. Por otra parte, el mayor tamaño del nuevo mercado significa que parte del coste de la desviación de comercio la sufrirán los países terceros a causa de un deterioro en su relación de intercambio.

Debe tenerse también en cuenta que la desviación de comercio se producirá incluso si el valor medio de las BNA no varía, e incluso si disminuye (como es el caso actual tras la Ronda Uruguay). La consolidación de las distintas BNA nacionales (como las cuotas sobre automóviles japoneses o las VER) en una a escala de la UE aumenta el poder de monopolio de la UE para conseguir una mejor relación de intercambio.

La consolidación de las diferentes medidas proteccionistas en una medida global que sea la media de las anteriores puede

ser más proteccionista que ellas. El motivo es que, en un área de libre comercio, el país más proteccionista y que produce a mayor coste atrae importaciones del país socio que tiene un arancel más bajo y produce a precios más baratos, hasta que se elimina la diferencia de precios. Por ejemplo, Francia puede restringir la entrada de automóviles japoneses hasta, digamos un 3 por 100 de su mercado, pero tiene que dejar entrada libre a los coches alemanes, los cuales tienen escasa protección frente a los japoneses en Alemania, ya que su competitividad está próxima a ellos. Por tanto, las compañías francesas se ven obligadas a mejorar su competitividad para poder sobrevivir. Sin embargo, con una restricción general en el ámbito europeo sobre los coches japoneses, la protección aumentará en Alemania y disminuirá en Francia, con lo que tanto los productores alemanes como los franceses estarán más protegidos.

— En *segundo* lugar, el comportamiento pasado y presente de la UE en política agrícola.

— *Tercero*, el comportamiento de la UE en el pasado y en el presente sobre los productos manufacturados considerados como «sensibles». En estos casos, ha utilizado distintos tipos de BNA, especialmente los VER, para cartelizar un mercado. El problema actualmente está en vías de solución tras la Ronda Uruguay.

— *Cuarto*, la CE ha tendido a aplicar lo que podría denominarse «el principio de la nación menos favorecida». En efecto, la CE ha distorsionado completamente las nociones de multilateralismo y no discriminación en el sistema comercial mundial. En la práctica, ha funcionado como un bloque comercial que ha establecido acuerdos preferenciales por grupos de países con distinto gra-

do de acceso al mercado y de contraprestación, dando lugar a la llamada «pirámide de privilegios».

— En *quinto* lugar, los estudios realizados por Hindley (1988) demuestran un alto grado de arbitrariedad en la aplicación de los mecanismos *anti-dumping* comunitarios, con márgenes que oscilan desde el 30 al 70 por 100 sobre los productos japoneses.

— *Sexto*, la política industrial activa puede intentar reservar mercados públicos a las empresas europeas en ciertos sectores para desarrollar empresas líderes en el seno de la Unión («eurocampeones») que hagan frente a las de países terceros (por ej., en sectores excluidos como el agua, la electricidad, el transporte y las telecomunicaciones).

— *Séptimo*, el establecimiento de reglas de origen/contenido local, especialmente en productos electrónicos, circuitos integrados y automóviles. Las principales víctimas pueden ser Japón y EE.UU. La norma general es considerar que el origen del producto es aquél donde haya experimentado su última transformación más sustancial.

— *Octavo*, las posibles demandas de reciprocidad, principalmente en áreas como los servicios bancarios, donde pueden ser utilizadas como un pretexto para protegerlos.

— *Noveno* y último, el aumento de la eficiencia de las empresas europeas, como consecuencia del aprovechamiento de las economías derivadas del mercado interior, puede aumentar su competitividad exterior, lo que supone un riesgo para los países terceros.

Frente a estas posibles desventajas o retos para los países terceros que supone el mercado

interior, también es posible citar un conjunto de *razones para el optimismo*:

— En *primer* lugar, el éxito de la Ronda Uruguay del GATT, que ha conseguido una reducción pactada de las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias. También se ha alcanzado un acuerdo para la reducción del apoyo a la agricultura y la liberalización de los servicios. Por tanto, este resultado ha sido el factor más beneficioso para alejar el peligro de una posible «fortaleza europea».

— *Segundo*, el éxito del mercado interior; en la medida en que se consigan los objetivos del mercado interior y el proceso conduzca a una creación neta de comercio, la industria comunitaria puede ganar competitividad y, por tanto, tendrá menos incentivo para presionar por un aumento del proteccionismo.

— *Tercero*, los efectos dinámicos del mercado interior. Las estimaciones de los efectos dinámicos realizadas por Baldwin (1992) apuntan a que éstos multiplicarán por 4 ó 6 los efectos estáticos del Informe Cecchini (2,5-6 por 100 del PIB comunitario). Por tanto, las ganancias de renta estimada y de puestos de trabajo pueden compensar la desviación de comercio sobre los países terceros.

— *Cuarto* y último, la dependencia de la UE respecto al comercio mundial hace improbable que se consolide como un bloque cerrado y proteccionista. Aproximadamente el 40 por 100 de las importaciones y exportaciones de los países miembros de la UE proceden o van destinadas a mercados no comunitarios. De ahí que la construcción de una «fortaleza europea», además de ser incoherente con la actual y progresiva internacionalización de las transacciones corrientes y fi-

nancieras, provocaría que los países con los que comercia la UE, como EE.UU., Japón o la EFTA, impusiesen restricciones a sus exportaciones. Al ser la UE el principal exportador mundial, tiene un enorme interés en la existencia de un mercado internacional libre de restricciones.

V. CONCLUSIONES

El futuro de los bloques comerciales tras la Ronda Uruguay

La teoría de la integración económica predice que la formación de áreas o bloques comerciales preferenciales puede producir, en principio, efectos negativos sobre el conjunto de la economía. Los efectos de desviación de comercio pueden superar a los de creación incluso si se mantiene invariable el grado de protección exterior. Además, el aumento del poder de mercado que adquiere el bloque comercial puede inducirle a comportamientos no cooperativos en las negociaciones multilaterales mundiales, lo que tendría como consecuencia un aumento del proteccionismo.

Sin embargo, aunque algunos de los procesos de formación de bloques regionales puedan producir efectos de desviación de comercio claramente negativos, es poco probable que el efecto neto total de aumento de la regionalización en las transacciones mundiales sea perjudicial en términos de eficiencia o bienestar mundial. La razón de ello es que la práctica totalidad de estas iniciativas se está llevando a cabo entre países vecinos y, por tanto, que el comercio entre ellos sería mayoritario incluso en ausencia de acuerdos preferenciales. Es decir, que el factor geográfico es importante, pues limita las pérdidas potenciales de la desviación

de comercio y, al mismo tiempo, potencia las ganancias derivadas de la creación de comercio.

El problema de la formación de bloques comerciales depende del comportamiento que éstos adopten. Si se trata de bloques cerrados, aunque causen poco daño a los países que los forman o a los otros bloques comerciales, pueden ocasionar verdaderos problemas a las economías que no formen parte de ellos; es decir, a la mayor parte de los países en desarrollo. Si, por el contrario, los bloques que se forman son abiertos, pueden convivir simultáneamente con un sistema multilateral que regule las relaciones entre bloques y también las relaciones bloque-país. En la medida en que las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT han dado lugar a un resultado razonable, parece sensato ser optimistas.

Existen diversos elementos que permiten considerar la «visión apocalíptica» como poco realista:

1) De forma contraria a la visión popular, las estadísticas demuestran que el comercio intrarregional se encuentra relativamente estancado frente al comercio interregional.

2) Los obstáculos políticos hacen poco probable un mundo completamente dividido en tres o más bloques.

3) Los acuerdos regionales no son incompatibles con la liberalización multilateral del comercio. El propio GATT reconoce el derecho a la formación de áreas de libre comercio y de uniones aduaneras, habiendo coexistido con el multilateralismo a lo largo de toda la historia del GATT.

El riesgo principal, como se ha visto, consiste en la desviación de comercio sobre terceros países. Sin embargo, es probable

que esta desviación de comercio se minimice si el proceso de integración regional se realiza dentro de un marco de liberalización comercial multilateral, tal y como ocurrió en los años sesenta con la creación de la CE y las rondas Dillon y Kennedy.

4) El éxito de la Ronda Uruguay minimizará la desviación de comercio y maximizará las oportunidades para la sociedad global que necesitan los negocios actuales.

¿Qué consecuencias pueden extraerse para España? El proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales que se está produciendo en la actualidad ha coincidido con un momento histórico de la economía española. En efecto, España se ha integrado en un bloque económico cuyos objetivos se encuentran más allá de los representados por los meros bloques comerciales (acuerdos comerciales preferenciales), y su economía aún está realizando (y en ocasiones sufriendo) los ajustes derivados del proceso de integración.

De esta forma, si bien el coste de la integración ha sido la reducción de la autonomía nacional, el beneficio puede venir de unos mejores resultados económicos a través de diversas vías, tanto institucionales como económicas.

En el plano estrictamente económico, se espera que la reducción de barreras comerciales dentro del área comercial que supone la Unión Europea conduzca a una elevación del crecimiento a largo plazo de la economía española y, conforme se amplíe la integración comercial a otros ámbitos, al desarrollo de procesos de aprendizaje a través de los efectos dinámicos inducidos por la inversión y sus efectos desbordamiento (*spillover effects*).

Se ha visto que los principales efectos negativos de los bloques comerciales son para aquellos países que no pertenezcan a ninguno de ellos. Dado que España forma parte del mayor bloque comercial existente en la actualidad y, en la medida en que éste no parece que vaya a aumentar su proteccionismo frente al exterior (especialmente tras el éxito de la Ronda Uruguay), parece razonable ser optimistas sobre la situación española en el contexto internacional.

Sin embargo, para que la economía española pueda participar de las ganancias que se estima vendrán por la apertura de las relaciones comerciales derivadas de la Ronda Uruguay, es necesario que pueda superar con éxito los retos que le plantea la profundización en su proceso de integración en la Unión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, K., y BLACKHURST, R. (eds.) (1993), *Regional integration and the global trading system*, Harvester Wheatsheaf.
- BALDWIN, R. (1992), «Measurable dynamics gains from trade», *Journal of Political Economy*, febrero, págs. 162-174.
- BERGLAS, E. (1979), «Preferential trading theory: The n commodity case», *Journal of Political Economy*, 87 págs. 315-31.
- 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.
- (1993), «Regionalism and multilateralism: an overview», en DE MELO, J., y PANAGARIYA, A. (eds.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.
- BLISS, C. (1994), *Economic theory and policy for trading blocks*, Manchester University Press.
- COOPER, C. A., y MASSELL, B. F. (1965), «Towards a general theory of customs unions for developing countries», *Journal of Political Economy*, 73, págs. 461-76.
- CURZON, G. (1992), «Ten reasons to fear Fortress Europe», en M. BALDASARRI, J. MCCALLUM y R. MUNDELL (eds.), *Global disequilibrium in the world economy*, St. Martin's Press.

DEL SAZ, S. (1993), «Comercio mundial y regionalismo», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2390, págs. 3135-3139.

HAGER, W. (1982), «Protectionism and autonomy: how to preserve free trade in Europe», *International Affairs*, vol. 58, páginas 413-28.

HINDLEY, B. (1982), «Protectionism and autonomy: a comment on Hager», *International Affairs*, vol. 59, págs. 77-86.

— (1988), «Dumping and the far east trade of the European Community», *The World Economy*, n.º 11, págs. 445-63

HINE, R. C. (1990), «The trade policies of the European Community before and after 1992», trabajo presentado en la Universidad de Valencia, Departament D'Economia Aplicada, 1 de marzo.

HUGHES HALLETT, A. J. (1994), «The impact of EC-92 on trade in developing countries», *The World Bank Research Observer*, vol. 9, n.º 1, págs. 121-46.

JACQUEMIN, A., y SAPIR, A. (1988), «European integration or world integration?», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 124, págs. 127-39.

JOHNSON, H. G. (1953), «Optimum tariffs and retaliation», *Review of Economic Studies*, 21, págs. 142-143.

— (1965), «An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs unions», *Journal of Political Economy*, 73, págs. 256-83.

JORDAN, J. M. (1994), *Economía de la Unión Europea*, Civitas.

KEMP, M., y WAN, H. (1976), «An elementary proposition concerning the formation of customs unions», *Journal of International Economics*, 6, págs. 95-97.

KRUGMAN, P. (1991a), «Is bilateralism bad?», en E. HELPMAN y A. RAZIN (eds.), *International trade and trade policy*, The MIT Press.

— (1991b), «The move toward free trade zones», en *Policy implications of trade and currency zones*, The Federal Reserve Bank of Kansas City.

— (1993), «Regionalism vs. multilateralism: analytical notes», en DE MELO, J., y PANAGARIYA, A. (eds.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.

KOWALCZYK, C. (1992), «Welfare and customs unions», *NBER Working Paper*, número 3476.

LIPSEY, R. (1957), «The theory of customs unions: Trade diversion and welfare», *Economica*, 24, págs. 40-46.

MARTIN, C. (1995), «El impacto comercial de los acuerdos de la UE con los países del Este», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 63, págs. 269-284.

MARTINEZ COLL, J. C. (1994), «El lugar de la Unión Europea en una economía global», en CAPARRÓS, R. (ed.), *La Europa de Maastricht*, Universidad de Málaga/Debatés.

MEADE, J. (1995), *The theory of customs unions*. North-Holland.

MÉNDEZ NAYA, J. (1995), «El resultado del proceso de integración: Bloques comerciales vs. libre comercio», ponencia presentada en las *Cuartas Jornadas de Economía Internacional*, Castellón, 22 y 23 junio.

PELKMANS, J., y WINTERS, L. A. (1988), «Europe's domestic market», *Chatham House Paper*, 43, Royal Institute for International Affairs.

PETITH, H. C. (1977), «European integration and the terms of trade», *Economic Journal*, vol. 87, págs. 262-272.

SANSO, M.; CUAIRÁN, R., y SANZ, F. (1989), «Flujos bilaterales de comercio interna-

cional, ecuación de gravedad y teoría Heckscher-Ohlin», *Investigaciones Económicas*, vol. XIII, n.º 1, págs. 155-166.

SAPIR, A. (1992), «Regional integration in Europe», *Economic Journal*, págs. 1491-1506.

SCITOVSKY, T. (1941), «A note on welfare propositions in economics», *Review of Economic Studies*, 8, págs. 77-88.

STERNE, G., y BAYOUMI, T. (1993), «Regional trading blocks, mobile capital and exchange rate co-ordination», *Working Paper Series*, n.º 12.

SUMMERS, L. (1991), «The move to free trade zones: Comment», *Federal Review of Kansas City*.

VINER, J. (1950), *The customs union issue*. Carnegie Endowment for International Peace.

WOLF, M. (1983), «The European Community's trade policy», en R. JENKINS (ed.), *Britain and the EEC*, Macmillan.

WONNACOTT, P., y WONNACOTT, R. (1981), «Is unilateral tariff reduction preferable to a customs union? The curious case of the missing foreign tariffs», *American Economic Review*, 71, páginas 704-13.

WOOTON, I. (1986), «Preferential trading arrangements: An investigation», *Journal of International Economics*, 21, páginas 81-97.

Resumen

En el presente trabajo, se realiza un análisis de los efectos económicos sobre el comercio y la política comercial de la creciente configuración de las relaciones comerciales por bloques regionales. Asimismo, dado que la economía española se ha integrado en el bloque comercial constituido por la Unión Europea, se investiga la orientación de la política comercial de dicho bloque en el contexto mundial.

Palabras clave: comercio, política comercial, Unión Europea, España.

Abstract

This paper analyzes the economic impact on trade and trade policy of the increasing importance of regional blocs in the development of trade relations. Taking into account the Spanish economy's integration in the trade bloc formed by the European Union, it also examines the stance of EU trade policy within an international context.

Key words: trade, trade policy, European Union, Spain.

JEL classification: F13, F15.