

Bloques regionales y relaciones internacionales: ¿agrupaciones económicas o superpotencias políticas?¹

Alfred Tovias

Catedrático
Universidad Hebrea de Jerusalem

La pregunta de si el movimiento hacia acuerdos comerciales exclusivos puede ser interpretado bien como movimiento hacia un “regionalismo benigno” o bien hacia un “regionalismo agresivo” es una pregunta repleta de juicios de valor. El objetivo principal de este artículo es de clarificar una vez por todas la naturaleza y el propósito del regionalismo y de los bloques comerciales regionales para distinguirlos de otras figuras. Una revisión de los principales esquemas de integración lleva a la conclusión que el único bloque comercial regional, como tal, es la Unión Europea. Tanto MERCOSUR como la Unión Aduanera UE-Turquía no funcionan de momento como verdaderos bloques comerciales. Ni NAFTA ni el EEE pueden considerarse como bloques comerciales.

Palabras clave

regionalismo, integración económica, política comercial

¹ Traducción de Francisco Liñán. Este artículo fue publicado previamente en inglés en homenaje a la profesora Susan Strange, en T. Lawton, J. Rosenau y A. Verdun (2000): *Strange Power, Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*. Ashgate, Londres, págs. 321-341.

Introducción

Hace varios años este autor predijo que el éxito de la Ronda Uruguay no significaría que el movimiento hacia la consolidación de bloques comerciales se parase, sino solamente que ese movimiento sería más lento. Se desarrollaría rápidamente un escenario de confrontación si cualquiera de los dos bloques comerciales existentes o potenciales (esto es, la CE/EEE y los EE.UU./NAFTA²): primero, perdiese interés en el proceso multilateral de negociación; segundo, se convirtiese en una entidad que excluyese sistemáticamente a nuevos candidatos potenciales; tercero, mantuviese o aumentase el nivel medio de protección frente a los no miembros; cuarto, recurriese a la reciprocidad bilateral para lograr concesiones comerciales; quinto, impusiese unilateralmente medidas de represalia y recurriese a amenazas; o sexto, discriminase contra productores de fuera de ese bloque.

Desafortunadamente, las condiciones cuarta y quinta se han materializado en los últimos años noventa, y el fracaso de la reunión de Seattle de noviembre-diciembre 1999, que debía lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales llamada la Ronda del Milenio se debe claramente, entre otros factores, a que la condición primera también se ha materializado³. No es sorprendente que el fracaso de Seattle haya llevado a muchos países una vez más a buscar alternativas regionales. Es muy revelador que Japón, que hasta Seattle siempre había rechazado el camino de la discriminación bilateral para lograr la liberalización comercial, esté por primera vez considerando seriamente la posibilidad de negociar acuerdos del libre comercio (ALCs) con Singapur, Corea del Sur y México⁴. También puede esperarse que los Estados Unidos perseguirán con mayor vigor la idea de extender la NAFTA a todo el Hemisferio Occidental⁵.

El fin de la Guerra Fría podría tener algo que ver con la actual situación. El final de la lucha ideológica ha permitido a los gobiernos trasladar su atención a la dimensión económica de las relaciones internacionales.

²En este artículo usaremos el término CE para referirnos a lo que actualmente se conoce como la Unión Europea, en lugar del término UE, al ser el tema del mismo la política comercial, la cual es una materia manejada por los países miembros en el primer pilar de la UE y es supranacional. EEE es el Espacio Económico Europeo que incluye los 15 miembros de la CE, Islandia, Liechtenstein y Noruega. NAFTA es el acuerdo de libre comercio de Norteamérica.

³Para una revisión de lo que la reunión de Seattle debía lograr, véase *The World Trade Brief*, London, Agenda Publishing, Noviembre 1999. Para un análisis de lo que falló, véase Bayne (2000).

⁴International Herald Tribune, 17 de diciembre de 1999. El gobierno japonés ha sido reacio todos estos años a diseñar una política de “esfera de influencia” en el Sureste de Asia, siendo el motivo principal el miedo a ser acusado de neocolonialismo por sus potenciales satélites y antiguos enemigos de la Segunda Guerra Mundial. Evidentemente, este trauma va desapareciendo con el paso del tiempo.

⁵The Economist, 11 de diciembre de 1999.

Los asuntos de política comercial han reemplazado a los asuntos de "alta política exterior" en las agendas de los diplomáticos. Los Ministros del Asuntos Exteriores, que en el pasado quizá se contentaran con dejar estos asuntos a sus colegas a cargo de los Ministerios de Comercio, se aseguran de recordar a todo el mundo que la política comercial es política exterior. La despolitización de la política comercial, un resultado de la creación del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), y la adopción después de la Segunda Guerra Mundial de una versión incondicional del principio de la nación más favorecida parecen haber llegado a su final.

¿O acaso se dio alguna vez esa despolitización? Susan Strange hubiera dicho que no, y este autor tiende a estar de acuerdo con ella. En un trabajo no publicado de 1990⁶ argumentó que la política y las instituciones políticas siempre habían determinado el carácter de las políticas comerciales y la elección de socios comerciales, y que la política continuaría teniendo una gran influencia tanto en el contenido del comercio como en la dirección de los flujos comerciales. Ella ofrecía como ilustración típica de lo que quería decir, en el orden comercial post-1945, los ejemplos de los patrones comerciales Este-Oeste y Francia-África. Y continuaba afirmando que la CE era un acto político. Más aún, en relación a los primeros acuerdos comerciales de la CE con la Europa Central y Oriental después de 1988, fueron guiados más por las emociones que por las consideraciones económicas, una traslación del alivio experimentado por la caída del Muro de Berlín.

En el mismo sentido, es bien admitido entre los europeístas que la CE nunca aceptó la doctrina de separar comercio y política, puesto que habría implicado neutralizar su mayor instrumento de política exterior (y, hasta recientemente, el único) para influir sobre los acontecimientos en el mundo. Los Estados Unidos, la otra superpotencia económica, era la que rechazaba entrar en acuerdos bilaterales hasta los primeros años ochenta. Entonces, por diferentes razones económicas y estratégicas, decidió negociar un acuerdo de libre comercio con Israel, firmado en 1985. Este primer alejamiento de los EE.UU. desde su anterior doctrina de estricta adherencia al multilateralismo sería un precedente para otros acuerdos preferenciales. No faltaban razones para empujar a los EE.UU. en esa dirección. Una era la "CE-1992", esto es, los planes sugeridos por la Comisión de la CE en 1985 de completar para 1992 el mercado interno. Hacia 1988 todo el mundo en Washington hablaba sobre la "Europa Fortaleza". Se acepta comúnmente que una de las respuestas de los Estados Unidos fue firmar un acuerdo de libre comercio (ALC) con Canadá en 1989. Al mismo tiempo, las negociaciones de la Ronda Uruguay, que habían empezado en 1986, estaban decayendo y el gobierno de Estados Unidos pensó que la vía regional podría ofrecer la posibilidad de lograr acuerdos con países "afines" sobre asuntos GATT-plus (regímenes de inversión, reglas ambientales y laborales), algo impensable en ese momento a nivel multilateral⁷.

⁶Véase Strange (1990).

⁷Kahler (1995, p. 82); Mayer (1998, p.339).

Trataremos de analizar en este artículo si el movimiento hacia acuerdos comerciales exclusivos, esto es, acuerdos comerciales discriminatorios entre países soberanos sobre una base fundamentalmente regional, pueden ser interpretados bien como movimiento hacia un “regionalismo benigno”, entendido aquí como la consolidación de agrupaciones naturales basadas en aspectos económicos, o bien como un “regionalismo agresivo”, definido aquí como la creación de bloques comerciales continentales guiados por líderes regionales con el propósito explícito o implícito de aumentar el poder de negociación frente al resto del mundo. La literatura existente sobre Economía Política Internacional (EPI) es una guía muy pobre a este respecto. Una revisión realizada para este artículo muestra que no hay una definición clara de qué es un bloque comercial ni qué bloques comerciales existen en la actualidad. Spero (1992, p.77) identifica a la CE como el bloque comercial mayor del mundo, y la compara a continuación con EE.UU. o Japón, que son considerados como bloques comerciales en sí mismos. Lo mismo se aplica a Frieden y Lake (1991, p.367). Nótese que ninguno de los dos estudios identifica los acuerdos comerciales preferenciales entre la CE y países no miembros como la creación de un bloque comercial mayor del cual la CE sería el eje. El acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá de 1988 se describe como un refuerzo del régimen multilateral y un modelo para futuros acuerdos del GATT sobre inversiones y servicios, aunque signifique un potencial alejamiento de la política postbélica estadounidense de multilateralismo en el comercio internacional (Spero, 1992, p.85). Por otra parte, Gilpin (1997, p.397) se refiere tanto a los acuerdos de la CE como de EE.UU. con países de sus respectivas periferias como bloques regionales emergentes. En las tres últimas décadas, reputados académicos de la Economía Política Internacional (EPI) han predicho en diferentes momentos que la erosión de la hegemonía estadounidense tendía a dar lugar a bloques económicos proteccionistas (por ejemplo, Gilpin, 1987; Krasner, 1976), pero la evidencia disponible es -cuando menos- ambigua, de acuerdo con Mansfield y Milner (1997, p.10). Este movimiento hacia los bloques comerciales fue también previsto en el caso de que la Ronda Uruguay fallase (Spero, 1992). La característica común de todos estos estudios es que ninguno se molesta en definir el concepto. Otros no hacen referencia a bloques comerciales en absoluto, sino al “bilateralismo” como forma de superar el problema del oportunismo (“free-riding”) inherente a los regímenes comerciales post-1945 basados en el GATT y su forma incondicional de la cláusula de la nación más favorecida. Keohane (1984, p.38) habla de “proteccionismo cooperativo”, en lugar de usar el término “bilateralismo”.

Susan Strange (1991) se preguntaba también si los bloques comerciales estaban realmente emergiendo a comienzos de los noventa, siendo muy escéptica al respecto. Su argumento afirma que las corporaciones multinacionales -y más generalmente las empresas internacionales- no estaban interesadas en el establecimiento de bloques comerciales y por

tanto no empujarían a los Estados en esa dirección, ni les dejarían usar la política comercial discriminatoria para fines políticos, algo que podría hundir sus negocios. Argumenta también que los únicos bloques económicos regionales reales son los que se basan en regímenes monetarios particulares, permitiendo controles de cambio y en última instancia la posibilidad de declarar la divisa usada en la región como no convertible. Ese fue el caso en el pasado en la zona de la libra esterlina. Reconoce que la estructura financiera que liga a la moneda colonial con la imperial, y que une su sistema bancario al del país dominante, podría ejercer una influencia muy poderosa sobre los flujos comerciales (Strange 1988, p.170). Pero los bloques comerciales *per se*, no ligados a uniones monetarias, no podrían emerger por que en general las empresas con mentalidad internacional se opondrían a su formación y después de todo, nos recuerda ella, son las empresas las que comercian, no los estados.

Después de este repaso de la literatura sobre EPI uno tiene la clara sensación de que falta mucho por hacer para clarificar de una vez por todas la naturaleza y el propósito del regionalismo y de los bloques comerciales regionales, y para distinguirlos de otras figuras. Y sigue pendiente la cuestión planteada por Susan Strange: ¿son entes virtuales o reales? Así, este artículo se organiza de la siguiente forma:

Las secciones dos y tres tratan sobre la cuestión de si la regionalización del comercio mundial es una realidad y la distinción que debe hacerse entre ésta y el regionalismo comercial, así como con el concepto de "bloques comerciales regionales", que también es cuidadosamente explorado. Se dedica a continuación, en la siguiente sección (4), una atención especial al tamaño económico relativo de los socios, en particular la situación de los países más pequeños en un bloque comercial regional. El artículo muestra después las grandes diferencias existentes entre Uniones Aduaneras (UAs) y Zonas de Libre Comercio (ZLCs) en términos de su influencia potencial sobre las relaciones (económicas) internacionales (sección 5). Siguiendo este apartado analítico, surge la cuestión de qué bloques regionales existen, si es que existe alguno (sección 6). Entonces se muestra que el concepto de regionalismo abierto abrazado por los Estados Unidos está en oposición con el concepto de bloques comerciales (sección 7). Finalmente el artículo revisa la escasa evidencia empírica de que los bloques comerciales están emergiendo y convirtiéndose en actores en los asuntos internacionales (sección 8). La última sección reúne los argumentos principales presentados en este artículo.

La regionalización del comercio mundial.

Kol (1995) hace una distinción muy útil entre formación de bloques -que se refiere al regionalismo entre países que son miembros de un acuerdo *formal* de libre comercio o de integración económica superior-, y regionalización -relacionado con la concentración relativa del comercio entre países ligados no por un acuerdo formal, sino por una cohesión informal como la proximidad geográfica-. Éste último ha sido llamado por Krugman (1991) un “bloque comercial natural”. Se trata de un rasgo estructural. En otras palabras, gran parte del comercio bilateral existente entre países está ligado a una serie de factores de proximidad o vecindad como la distancia geográfica, lazos culturales, lenguaje común o similitud de gustos, niveles de vida, modos de vida (pautas de consumo), sistemas políticos. Las modernas teorías del comercio desde Linder (1961) han enfatizado estos factores como opuestos al modelo comercial neoclásico que ponía el énfasis en la dotación relativa de factores (esto es, ratios capital/trabajo o tierra/trabajo). Esto, ligado a la existencia de numerosas economías de escala apropiables por la moderna producción industrial, da lugar al comercio intraindustrial y al comercio de productos heterogéneos. Los modelos que ligan geografía y comercio ofrecen nuevas explicaciones para la concentración de la actividad económica, como la proximidad a los recursos, externalidades pecuniarias y no pecuniarias localizadas, y efectos de tamaño de mercado en industrias sensibles a la escala. De todo ello, algunos llegan a la conclusión que los conglomerados sólo se desarrollan en el centro (los países más grandes y más diversificados); pero otros señalan fuerzas compensadoras que benefician a las periferias, como los menores costes comerciales, la búsqueda de acceso mejorado al mercado, proximidad a ciertos recursos específicos y a veces políticas de redistribución en diferentes formas (por ejemplo ayuda militar). Obsérvese que todo esto puede existir en paralelo e independientemente de la existencia de acuerdos comerciales formales. En otras palabras, puede haber regionalización sin regionalismo o bloques comerciales, y viceversa (véase más abajo).

La existencia de una tendencia hacia la regionalización del comercio internacional en grandes áreas del mundo no parece estar en disputa entre los expertos. Freudenberg et al. (1998) ha calculado unos índices de intensidad comercial relativa para casi todos los países del mundo, que muestran cómo los países comercian más intensamente con otros de su propia región, aunque esto no es un fenómeno universal⁸. Lo observamos en la región Euro-Africana en particular y en alguna medida en el Hemisferio Occidental, pero mucho menos en Asia. Una excepción a esta regla son los países productores de petróleo. Esto no significa todavía la muerte de la distancia. Si miramos al período 1980-1994, los índices de intensidad comercial relativa han estado incrementándose en el caso de Europa, incrementándose pero a un ritmo menor en el Hemisferio Occidental, y decreciendo en Asia. Otros expertos afirma que la

⁸Para un temprano análisis sobre este tema, véase Lorenz (1991).

regionalización como tal ha venido acompañada allí de una apertura general de las economías. Esto tendería a oscurecer las tendencias regionales “naturales” para Asia también.

Cuando se buscan las razones a largo plazo de la regionalización, parece que la conclusión de acuerdos comerciales regionales es sólo uno de los muchos factores que explican esa regionalización y, de hecho, esa relación sólo puede ser claramente detectada en el caso de la CE y quizá en el caso de los acuerdos CE-EFTA de 1972. Por otra parte, algo menos sabido por ser menos obvio es que de hecho -como Ethier (1997) observa-, la liberalización comercial no discriminatoria, al hacer la distancia geográfica más importante en relación a las barreras comerciales, podría esperarse que provocase que los patrones comerciales de un país se volviesen más regionales. Así, ¿la regionalización puede ser, al menos en parte, resultado directo del éxito de la liberalización multilateral construida a partir del GATT!

Regionalismo comercial y bloques comerciales regionales

Antes de hablar de los bloques comerciales regionales, definimos primero el regionalismo en el comercio como la idea de que los países deberían promover preferentemente el comercio con países de la misma región en lugar de con cualquier otro del mundo, y esto por diferentes razones, ya sean políticas, culturales, defensivas y por último (pero no menos importante) económicas⁹.

Si la razón es económica, normalmente se trata de maximizar más allá de lo que ocurre espontáneamente (es decir, mediante la regionalización) los beneficios del comercio y la especialización. Los gobiernos pueden ayudar a lograr esto alcanzando “acuerdos de integración negativa”¹⁰, que red denominaré como acuerdos “eliminadores de barreras”. Su objetivo es facilitar el comercio entre países de la misma región, de la misma forma que el acuerdo para construir un puente entre Dinamarca y Suecia o el de construcción del Eurotúnel. Los economistas han mostrado, sin embargo, desde hace tiempo que estos acuerdos pueden terminar disminuyendo el bienestar de los países que los firman por la existencia de desviación de comercio. En segundo lugar, lo que también está claro es que estos acuerdos regionales no son firmados con el propósito de mejorar la fortuna económica de países que no son de la región sino, en todo caso, de distribuir las ganancias del comercio internacional en favor de los países miembros. Si los países que participan en este acuerdo

⁹Esta definición, que subraya una elección política por los decisores nacionales, contrasta claramente con otras que subrayan las fuerzas naturales de proximidad, renta y comercio intra-empresa.

¹⁰Así llamados por Jan Tinbergen, el primer premio Nobel de Economía. Véase Tinbergen (1965, p.76).

tienen un suficiente peso en el comercio mundial, la desviación del comercio llevará a una mejora de la relación de intercambio de los signatarios de ese acuerdo comercial discriminatorio frente a los no miembros.

Hasta aquí las razones económicas. Entre las no económicas estarían:

- 1) lograr acceso privilegiado a recursos estratégicos (por ejemplo energía)
- 2) desarrollar artificialmente la dependencia de otros países de la región de los mercados o recursos propios
- 3) seguridad y otros motivos políticos (tales como la estabilización política o la democratización del socio)

El segundo objetivo está reservado sólo a países grandes y sólo es totalmente obtenible si el acuerdo es de tipo no recíproco.

Resumiendo, el regionalismo en el comercio se define aquí como un movimiento político hacia la creación o expansión de acuerdos regionales preferenciales; esto es, el regionalismo es inherentemente preferencial. Por tanto, el concepto tan de moda hoy en día de “regionalismo abierto” (ver más adelante) no debería usarse nunca si uno se refiere a la creación de acuerdos comerciales no preferenciales, porque en tal caso es una contradicción terminológica.

La creación de un bloque comercial regional va, en la opinión de este autor, mucho más allá de la conclusión de un acuerdo preferencial regional para lograr los objetivos arriba indicados. Existe además un objetivo adicional, el de influir activamente en las relaciones comerciales internacionales con países no miembros y, más generalmente, en las relaciones internacionales. Nótese que no hay una connotación peyorativa adscrita a este término. No describe un grupo de países proteccionistas o egocéntricos. Es un término neutro. Como se ha indicado, los acuerdos de integración negativa pueden tener efectos positivos sobre la relación de intercambio para los miembros, pero éstos no son intencionados. Para manipular la relación de intercambio con los no miembros o ser capaz de extraer otras concesiones económicas o no económicas, los países miembros deben primero unificar y coordinar sus políticas e instrumentos económicos exteriores. Por eso es por lo que las Uniones Aduaneras se consideran bloques comerciales obvios, en el caso de que tengan suficiente fuerza a nivel internacional. Aquí, el tamaño económico relativo frente a los no miembros juega un papel importante. Podría ser que la creación de una UA no tenga efectos sobre la relación de intercambio porque la creación de esa unidad mayor no quite el hecho de que continúe siendo pequeña comparada con otras unidades comerciales rivales. La unión aduanera entre Suiza y

Liechtenstein no ayuda a estos países a mejorar su relación de intercambio frente a países no miembros. Por otra parte, los seis miembros originales de la CE podrían esperar que unirse en una Unión Aduanera sí supondría una diferencia, por ejemplo en relación a su mayor influencia en las negociaciones comerciales multilaterales.

La idea, por tanto, es que la creación de bloques comerciales regionales puede permitir a los países lograr objetivos extra-regionales que no podrían obtener por sí mismos. Los teóricos señalan que para apropiarse de los beneficios de la mayor influencia obtenida a través de la unión, los bloques comerciales deben ser más proteccionistas que sus miembros individuales, permaneciendo lo demás igual. A veces, el bloque puede realizar una política comercial estratégica donde los miembros individuales del club no podrían. Por supuesto, el resultado de las acciones del bloque depende de a quien se enfrente. Si se trata de otro bloque de tamaño similar, el resultado final del juego estratégico puede ser impredecible, debido al riesgo de represalias. Pero si el “otro” no es un bloque sino un pequeño país, el resultado de la guerra comercial parece claro. El peor escenario para el pequeño país es, desde luego, que los diferentes bloques comerciales se alíen contra él (en el terreno militar, esto corresponde a la situación de Polonia en 1939). Esto es lo que países como Corea del Sur, Taiwán, etcétera, parecen temer desde la creación del EEE y la NAFTA. Fijémonos ahora en la situación de los pequeños países.

Países pequeños y bloques comerciales regionales

Los acuerdos de integración regional (AIRs) como se llaman ahora, está de moda desde principios de los noventa porque los teóricos han probado recientemente y de forma explícita que en la mayoría de los casos tienden a mejorar el bienestar económico de los países miembros. Tanto la especialización inter-industrial como también la especialización intra-industrial es más probable que ocurran a mayor escala si los acuerdos son alcanzados sobre una base regional, permitiendo además un mejor aprovechamiento de las economías de escala nacionales e internacionales.

Muchos expertos coinciden en decir que para los pequeños países vecinos de potencias económicas desarrolladas avanzadas (como la Unión Europea o los Estados Unidos), estos acuerdos ayudan a fortalecer la reforma política interna, a dar una sensación de seguridad a la población, y aseguran que el acceso al gran mercado del vecino nunca será puesto en riesgo. Whalley y Perroni (1999) insisten en el argumento de seguridad: los países tienen más confianza hoy en día en el compromiso que supone una zona de libre comercio frente al compromiso de la cláusula de la nación más favorecida en caso de que se produjese

una guerra comercial global. Esto implica asumir que en ese caso, los miembros de una ZLC o una UA se eximirían entre sí de adopción de represalias. Señalan que esta es una concesión valiosa por parte del país grande (por ejemplo los Estados Unidos). No sorprende, por tanto, su conclusión de que los países más pequeños (como Canadá) tendrían que realizar pagos complementarios al líder regional en forma de concesiones no comerciales. Muestran por ejemplo que en una guerra comercial global sin Acuerdos de Integración Regional¹¹ y con todo el mundo fijando su arancel óptimo, la Unión Europea fijaría ese arancel alrededor del 900 a 1000 por ciento, y Estados Unidos en el 500 por ciento, la diferencia reflejando el distinto grado de apertura de las dos economías. México, Canadá o Japón, con menor poder de respuesta, impondrían aranceles menores. Esto muestra el hecho de que los países pequeños realizan esos acuerdos en mayor medida como seguro contra represalias durante una guerra comercial, que para ganar nuevas concesiones. También se señala el punto evidente de que con una UA en lugar de una ZLC, los Estados Unidos estarían mejor porque el arancel estadounidense es mayor que el de Canadá; así Canadá tendría que unirse en los esfuerzos de represalia de Estados Unidos elevando su nivel de protección mucho más allá de lo que lo haría actualmente con un acuerdo del tipo ZLC. Por último, también se señala que el valor de los acuerdos regionales de integración para los países grandes se eleva a medida que el riesgo de un conflicto comercial mundial crece, puesto que los grandes países pueden obtener cada vez mayores primas de seguro por parte de los socios menores que se unan a ese acuerdo discriminatorio.

Lo que parece claro es que los pequeños países en A.I.R. tienden a ganar incluso más que la media (en términos económicos). Más aún, permanecer fuera de cualquier acuerdo discriminatorio pone al pequeño en una posición desvalida con el peligro de que una o varias entidades comerciales conspiran contra él. Por esto los economistas tradicionalmente insisten (insistían) en que el tratamiento de la nación más favorecida (es decir, no discriminación) es el mejor régimen internacional para los pequeños países. En un mundo de grandes bloques comerciales regionales sin tratamiento de N.M.F., no hay duda de que los pequeños países tendrían que entrar en algún bloque (da igual cual) en lugar de en ninguno. Por supuesto, si se les permite, los pequeños países deberían tratar de entrar en más de un bloque. Sin embargo, puede que haya límites a esa estrategia. Para un país pequeño las cuestiones básicas son: 1) si los bloques existentes o nuevos permanecen relativamente abiertos o no; 2) si están abiertos a nuevos miembros o al menos a la asociación, incluso de países que no pertenezcan a esa región; y 3) si la pertenencia a ese club no impide unirse simultáneamente a otros clubes. Por ejemplo, no está claro si pertenecer al EEE es compatible con la participación en NAFTA porque en cierta medida, las regulaciones del EEE son de carácter supranacional. Por

¹¹Suponiendo aquí que la UE es un país grande.

ejemplo, Bruselas decide sobre grandes fusiones que implican a los países del EEE no miembros de la CE, como Noruega.

Si los bloques emergentes permanecen relativamente abiertos, no tiene gran importancia el bloque específico al que adherirse. Si uno de ellos está volcado hacia dentro mientras los otros no, aún no está resuelta la cuestión de si el pequeño país ganaría más tratando de integrarse en ese bloque o no. Así, a no ser que ese bloque tuviese mucha influencia en el resto del mundo, incluidos los otros bloques, la adhesión no sólo puede llevar a pérdidas por desviación de comercio, sino también pone en peligro el acceso a otros bloques.

Por supuesto, hay un precio a pagar por pertenecer a un bloque comercial específico. Primero está el coste inherente de desviación del comercio en favor del socio comercial preferido, que incluye desde luego un coste económico al ser las importaciones de terceros países sustituidas por importaciones más caras del socio preferido. Hay un coste político, porque no sólo se discrimina “a favor de un país” sino, por definición, también “contra otros países”. Además del coste de la desviación de comercio, una desventaja adicional de pertenecer a un bloque para un país pequeño es que los exportadores no tratan de ajustarse a las normas mundiales sino a las normas del bloque. Esto es lo que pasó con Australia en los años cincuenta y sesenta, con muy malos resultados. Lo mismo se aplica a los miembros europeos orientales del ex-COMECON. Así, si se les permite, los pequeños países deberían tratar de adherirse o estar asociados a más de un bloque.

En lo que se refiere al país grande o líder regional, sus ganancias sólo pueden provenir de unas pocas fuentes (Tovias, 1978, p.256): 1) la influencia política ganada a través del aumento artificial del comercio exterior con los pequeños países satélites de su periferia; 2) ganancias en la relación de intercambio mediante discriminación óptima contra países no miembros¹²; y 3) más influencia en el contexto internacional en las negociaciones comerciales multilaterales.

Uniones Aduaneras frente a Zonas de Libre Comercio

En cierto sentido, las Uniones Aduaneras son “ZLC reforzadas”. Parecen sumar los “acuerdos eliminadores de barreras” (ver más arriba) y la unificación de tipos arancelarios. Pero de hecho van mucho más allá, con grandes implicaciones políticas. Primero, no es la unificación de los tipos arancelarios lo que es importante, sino la

¹²Los modelos de equilibrio general, como los que presentan Kemp (1969) o Caves (1974), ofrecen resultados similares.

unificación de las políticas arancelarias; la creación de una unión aduanera implica la unificación parcial de las políticas comerciales, puesto que los aranceles juegan aún un papel central en estas últimas. Segundo, los miembros de la Unión Aduanera debe acordar qué hacer con los ingresos arancelarios obtenidos en la frontera: bien redistribuirlos, o bien crear una bolsa común. Si se elige lo último, entonces los miembros tendrán que decidir conjuntamente qué hacer con ese ingreso; esto es, hay un presupuesto común que manejar. Y tercero, no se necesitan reglas de origen puesto que el arancel aplicable a un producto dado en cualquier punto de entrada a la Unión Aduanera es el mismo y por tanto no hay razón para que un agente privado importe ese producto a través del punto donde el arancel sea menor, como sería el caso en una zona de libre comercio. Para evitar que esto ocurra (algo llamado en la jerga “deflexión del comercio”), los socios de una zona de libre comercio tienen que introducir reglas de origen en su acuerdo bilateral.

En contraste, la ZLC sólo requiere unificar las políticas relativas a la definición y acumulación del origen de los productos. No hay arancel común, por lo que no hay política comercial común. Las zonas de libre comercio no son lo mismo que el libre comercio. Ni siquiera garantizan el paso libre de aranceles de todos los bienes de un país socio al otro, sólo los productos originarios del mismo. Por tanto, las fronteras arancelarias entre los países miembros no sólo deben ser mantenidas sino que son en realidad reforzadas por nuevas barreras no arancelarias, los certificados de origen.

Tanto la UA como la ZLC producen creación y desviación de comercio. Si la desviación es sustancial podría influir sobre los precios mundiales de los bienes importados por los socios (ver más arriba). Obsérvese que en ambos casos cada país miembro puede vetar la ampliación del acuerdo a nuevos miembros. En general los países miembros pierden su libertad de acción en ambos casos en relación al acuerdo en sí, que contiene obligaciones vinculantes.

La ZLC tiende a ser menos desviadora de comercio que las uniones aduaneras, permaneciendo lo demás constante, porque los países con bajo arancel no elevan su arancel exterior frente a los no miembros después de la creación de la zona. En el caso específico de una ZLC, un efecto desplazamiento descubierto por Shibata (1967) implica que la desviación de comercio neta es probablemente menos dañina para el grupo como un todo que en la UA, después de que se halla previsto la expansión de capacidad en el país de bajo arancel¹³. Los efectos dinámicos también son menos dramáticos. Por ejemplo, la desviación de la inversión es probable que sea menos marcada. En conjunto, por tanto, los terceros países deberían estar menos molestos o ansiosos por la creación de una ZLC que por la creación de una UA.

¹³Un efecto desplazamiento ocurre cuando los productores del país de bajo arancel dentro de la ZLC se dan cuenta de que merece la pena destinar todas sus ventas al país de alto arancel, donde los precios pagados por los consumidores son obviamente mayores; mientras, los consumidores en el país de bajo arancel sustituirán a sus proveedores por importaciones de terceros países sobre las que pagarán el arancel (más bajo). Véase Curzon (1997, p. 182-184) para un análisis gráfico de este efecto.

En lo que se refiere a política comercial, los miembros de una UA negocian su arancel común como un bloque en las negociaciones comerciales internacionales, lo que no se da en una ZLC. Sin embargo, los miembros de la ZLC tienden a respaldar sus posiciones; como por ejemplo hizo la EFTA durante las Rondas Kennedy y Tokio. Considerense los aranceles sobre inputs y productos intermedios. Afectan a los precios de los productos finales producidos por países miembros y vendidos en otros miembros. Supóngase que Suecia y Finlandia tienen un acuerdo de ZLC. Si Suecia reduce el arancel sobre la piel importada, Finlandia tendrá que considerar hacer lo mismo. Así, si como resultado de unas Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCMs) la brecha entre los aranceles frente al exterior de los países miembros se incrementa mucho (porque el país de bajo arancel los ha disminuido aún más), el país de alto arancel verá como se incrementan el efecto desplazamiento y la desviación de comercio, y cómo disminuye el bienestar. Además, cuanto mayor sea esa brecha, mayor será la tentación de los defraudadores de cometer deflexión comercial. Por tanto, el país de alto arancel se verá empujado a disminuir sus propios aranceles también. Así, aunque el poder de negociación en las NCMs es claramente mayor para las UAs que para las ZLCs, ocurre que los miembros de la ZLC están obligados a armonizar de alguna forma sus posiciones. Aunque esto parece limitarles, les da la posibilidad de elevar su poder de negociación individual frente a los no miembros y así mejorar su relación de intercambio comercial. En otro terreno, las reglas comunes de origen pueden ser modificadas y manipuladas de tal forma que mejoren la relación de intercambio o atraigan inversiones a la ZLC artificialmente (Cooper, 1999, pp.231-2).

En política comercial bilateral, los socios de la ZLC mantienen su total libertad para negociar sus propios acuerdos con países particulares que sean de su interés, pero no del de los otros miembros. También retienen la libertad de rebajar los aranceles de forma unilateral, no así en las Uniones Aduaneras. Aquí, el ejemplo de Israel es revelador. Los Acuerdos de Libre Comercio firmados por este país con la CE, los Estados Unidos y la EFTA llevaron en los ochenta a tanta desviación de comercio contra el resto del mundo (principalmente importaciones originarias de Asia), con enormes costes reales para la economía israelí, que el gobierno israelí decidió poner en práctica una drástica rebaja arancelaria unilateral para el periodo 1991 a 2000. Otro punto importante, aunque distinto, es que incluso si uno de los socios de la ZLC es hegemónico, las normas comerciales internacionales incorporadas en la OMC (Organización Mundial de Comercio) no permiten a éste imponer su política comercial a los miembros menores de la ZLC. Este no es desde luego el caso en una Unión Aduanera asimétrica, donde los miembros pequeños tienen de hecho que ajustarse a la política comercial del miembro mayor. Por ejemplo, en el Tratado de 1996 que creó la Unión Aduanera entre la CE y Turquía, no existe obligación por parte de la Comisión Europea

cuando negocie un nuevo acuerdo comercial con un tercer país, ni siquiera de consultar con Turquía¹⁴.

¿Qué bloques comerciales regionales existen?

Primer pilar de la Unión Europea: la CE

Aquí tenemos una entidad que va mucho más allá de una Unión Aduanera. La Política Comercial relativa a la importación de productos se decide de forma supranacional, sin dejar prácticamente ningún papel a los gobiernos individuales. Nos referimos al importante artículo 113 (antiguo), ya incluido en el Tratado de Roma firmado en 1957 (que ha pasado a ser el artículo 133 en los nuevos Tratados) y que disponía tal política común después del periodo transitorio para la creación de una Unión Aduanera (que entró en vigor en julio de 1968). En relación al comercio de servicios, de acuerdo con una sentencia de la Corte Europea de Justicia de 1994, tanto los países miembros como las instituciones de la CE tienen una responsabilidad común. Esta sentencia ha reconocido la competencia exclusiva de la Comunidad en relación al suministro transfronterizo directo de servicios (similar al comercio de bienes), pero no para otros tipos de suministro como el consumo en el extranjero, presencia comercial o presencia de personas físicas. En algunos casos, los países miembros han sido particularmente reacios a dar a la Comisión el más mínimo papel, por ejemplo, en la negociación de acuerdos de aviación con terceros países (Estados Unidos). Las políticas exportadoras no están aún totalmente unificadas, por ejemplo en los controles a la exportación y la venta de armas. Desde enero de 1999, once de los quince miembros han creado la Unión Económica y Monetaria (UEM). Esto significa que una de las barreras no arancelarias más importantes en el comercio mutuo, el tipo de cambio, ha sido eliminada. Esto debería incrementar más aún la interdependencia comercial entre ellos y, por tanto, elevar la cohesión de este subgrupo de once países (desde enero 2001 doce con la incorporación de Grecia). El tipo de cambio del euro puede convertirse teóricamente en un instrumento de la política comercial de la UEM en el futuro. Obsérvese que la política de tipo de cambio debe ser determinada conjuntamente por los gobiernos de los países miembros, no por el Banco Central Europeo ni por la Comisión Europea.

La CE puede ser de sobra calificada como un bloque comercial regional, tanto benigno como agresivo. Es benigno si tenemos en cuenta que, por ejemplo, después de cada ampliación no ha elevado el nivel general de

¹⁴Funcionarios de la Comisión Europea afirmaron a este autor que se trata de informar a Turquía de manera informal. Sólo en relación a la legislación ordinaria (en el terreno aduanero) está la Comisión obligada por el artículo 55 del acuerdo de unión aduanera a consultar con Turquía antes de que se alcance un acuerdo en el Consejo de Ministros de la CE.

protección frente al exterior como la teoría predice que debería ocurrir. Y la compleción del Mercado Único tampoco ha llevado a la “Europa Fortaleza”. Pero la Comunidad a veces se ha comportado agresivamente al utilizar sanciones comerciales para modificar las políticas de los países a los que se dirigen (por ejemplo, Sudáfrica, Libia, Israel). Su peso en el comercio internacional es tan colosal que nadie puede ignorarla. Y no sólo eso. También es un actor importante en las relaciones comerciales globales, con una completa política importadora unificada en casi cada producto y una política exportadora bastante unificada. Esto permite a la CE negociar en las NCMs o bilateralmente para alcanzar acuerdos o imponer sanciones comerciales; en otras palabras, usar el palo y la zanahoria con terceros países. Es interesante sin embargo, señalar que al menos de momento la política de tipo de cambio no está totalmente unificada a nivel de la CE, algunos miembros permanecen fuera de la unión monetaria y, por tanto, no puede ser utilizada por la CE como tal en el manejo de sus políticas exteriores, puesto que no es responsable de ella. Sólo los representantes políticos de los países participantes en la UEM pueden usar la política de tipo de cambio como una política exterior.

El Espacio Económico Europeo

El EEE incluye los quince miembros de la CE más Islandia, Liechtenstein y Noruega. Ha creado un mercado único para bienes, servicios, capitales y trabajo entre sus miembros. Se trata de un acuerdo multilateral, no uno bilateral entre la CE y los otros tres países. ¿Se puede hablar del EEE como bloque comercial? Se podría estar tentado de responder negativamente. Para empezar, no existen elementos de una política comercial común. Ni siquiera hay un Arancel Aduanero Común para los países miembros y, en teoría, Noruega por ejemplo es libre de alcanzar acuerdos de libre comercio con cualquier país no miembro del EEE. Sin embargo, como se explicó más arriba, Noruega debe secundar las políticas comerciales de la CE, no sólo en relación a aranceles, sino también en lo referente a barreras no arancelarias o, al menos, tenerlas en cuenta cuando adopte una posición, y esto no se refiere sólo al comercio de bienes sino también al de servicios. Y, en la medida en que los cambios en la política comercial de la CE son frecuentes como consecuencia de la profundización en el Mercado Único (por ejemplo en el ámbito de las normas de salud y medioambientales), los miembros del EEE no pertenecientes a la CE tienen cierta influencia por su participación en el diseño de las decisiones, si no en la propia toma de las mismas (por ejemplo en el terreno de la ternera alimentada con hormonas). Curzon (1997, p.199) señala enfáticamente que los países de la EFTA no serían libres de negociar sobre servicios o movimientos de capital con terceros países. En relación a la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo de certificaciones y tests con terceros países, el Tratado del EEE indica claramente que los miembros de la EFTA deben adaptarse al formato usado por la CE en ocasiones anteriores. En una guerra comercial entre la CE y los Estados Unidos, Noruega con casi total certeza se alinearía con la CE, pero eso la pondría en una posición terrible. La CE tampoco puede contar automáticamente con el respaldo de Noruega en las negociaciones de la OMC o cuando su

OSD (Órgano de Solución de Diferencias) es invocado o activado por un país no miembro del EEE, como los Estados Unidos. Por ejemplo, en el conflicto de la banana, Noruega pudo permanecer al margen y, por supuesto, no fue incluido entre los países contra los que EE.UU. respondió. Para ilustrar aún mejor este punto, parece que Noruega se alineará con los EE.UU. y contra la CE en temas de pesca cuando surjan en futuras negociaciones comerciales multilaterales.

Las Uniones Aduaneras formadas por la CE de un lado, y Turquía, Malta y Chipre del otro

Chipre, Malta y Turquía tienen una UA con la CE y ya son por tanto parte de ese bloque comercial. Han transferido la fijación de aranceles a Bruselas, así como la posibilidad de alcanzar acuerdos preferenciales con países no miembros. De acuerdo con Pelkmans y Brenton (1999, p. 98), Turquía ya aplica las regulaciones de la CE en cuanto a normas de importación, gestión de cuotas, medidas anti-dumping, y nuevos procedimientos comerciales. También ha negociado acuerdos del tipo AMF (Acuerdos Multi-Fibra) con los suministradores textiles más importantes de la CE. Para el 2001, Turquía debe haber adoptado los acuerdos de la CE con todos los Países Mediterráneos no miembros, así como el esquema de Sistema de Preferencias Generalizadas de la CE en beneficio de los países en desarrollo. Las políticas sobre propiedad intelectual y sobre competencia deben adaptarse al acervo comunitario. Al menos en teoría, Chipre, Malta y Turquía deben ser consultados por la Comisión cuando ésta planea una política comercial particular en la OMC o una nueva política comercial en relación a países particulares o grupos de ellos (como los mediterráneos, Rusia o Ucrania). Sin embargo, a diferencia del caso del EEE, no existe mención en los respectivos acuerdos de Unión Aduanera a que estos tres países participen en el diseño de estas políticas.

La CE y la serie de acuerdos de libre comercio bilaterales firmados con los países de la Europa Central y Oriental y los del Mediterráneo

Uno podría preguntarse si la estructura radial puesta en marcha en los noventa por la CE y sus dos periferias supone la creación de nuevo bloque comercial a nivel mundial. En otras palabras, ¿se ha incrementado gracias a esta estructura el poder de negociación de la CE en las NCMs y en la OMC frente a EE.UU. y Japón? La respuesta es ambigua. En sentido afirmativo, podría decirse que aquellos “satélites” que van a convertirse en miembros de la CE en el futuro y adoptarán por tanto el acervo comunitario sobre relaciones internacionales en pocos años, son miembros “de facto” del bloque comercial de la CE. Por ejemplo, Hungría, un importante exportador agrario y hasta ahora miembro activo del Grupo de Cairns, sabe que tiene que retirarse de ese grupo en las próximas NCMs. Esto elevará la influencia relativa de la CE en las negociaciones agrícolas en el contexto de la OMC.

Por otra parte, los demás satélites pueden teóricamente alcanzar sus propios acuerdos con países no miembros y formar nuevas áreas de libre comercio tanto con países que están en la periferia de la CE (es decir, los otros satélites) como con otros ejes. Esto es lo que ha estado haciendo por ejemplo Israel. En opinión de este autor, los miembros de la Asociación Euro-Mediterránea no son, por tanto, parte del bloque comercial de la CE en el sentido de una alianza estratégica. Debe apuntarse que el concepto de Partenariado fue inventado por la CE precisamente para establecer una diferencia con la Adhesión. Por ello, la CE no cuenta ni debe contar con ellos en caso de necesidad. Algunos expertos dicen que, de hecho, no se trata ni siquiera de un auténtico partenariado, pero esa es otra cuestión.

*NAFTA*¹⁵

¿La NAFTA es un bloque comercial? ¿Pretendía ser un bloque comercial? No, pero quizá sí en cierto sentido. La NAFTA es una ZLC entre tres países, por tanto no es un acuerdo de tipo radial. Cada uno de los tres miembros puede mantener, en principio, su política comercial independiente frente a los no miembros. No hay una alianza comercial estratégica entre los miembros. Ninguno de esos tres miembros ha mencionado nunca la posibilidad de elevar la NAFTA para convertirla en una NACU (Unión Aduanera de Norte América). Estructuralmente, sin embargo, la NAFTA está dominada por un socio hegemónico, los EE.UU., en el sentido de que -de acuerdo a lo dicho en el apartado teórico- Canadá y México deben prestar mucha atención a las políticas comerciales de EE.UU. frente a los no miembros. Pero los EE.UU. no pueden imponer sus ideas a sus dos socios menores. Un ejemplo de esto sería la ampliación de la NAFTA a otros estados, tanto si están en el Hemisferio Occidental como si no. Y los EE.UU. deben, como cualquier otro miembro, usar el procedimiento de solución de diferencias acordado en caso de que surgiese un conflicto con los otros miembros, renunciando así a medidas unilaterales. Por ello, EE.UU. insiste frecuentemente en que la NAFTA es un ejemplo de regionalismo abierto que, como se explica más adelante, está en contradicción con el concepto de bloque comercial regional. De forma más general, el concepto de regionalismo guiado por el mercado, que es tan deseable en los EE.UU., parece contrario al concepto de bloque comercial como ente activo en los asuntos internacionales. Más aún, la falta de personalidad legal de la NAFTA implica que no tiene voz en la OMC, a diferencia del caso de la CE. Pero en algunos aspectos puede considerarse a la NAFTA como un bloque comercial. Por ejemplo, dado su tamaño, cualquier cambio acordado por los miembros sobre las reglas de definición y acumulación del origen puede influir sobre la capacidad de negociación de esos tres países en las NCMs. Lo mismo se aplica a cambios en las reglas sobre contenido interno recogidas en la parte de inversiones

¹⁵Véanse Bonser (1991), Cooper (1999), Porter (2000) o Whalley (1992) para análisis sobre la génesis de la NAFTA.

del acuerdo. Es importante señalar que la NAFTA es un completo acuerdo comercial y de inversiones que se extiende sobre la agricultura, la industria y los servicios. De nuevo, en una guerra comercial entre EE.UU. y la UE, parece que Canadá y México no permanecería neutrales, a no ser que hubiesen previamente alcanzado sus propios acuerdos de libre comercio con la CE¹⁶. Un conflicto comercial que enfrentara a los EE.UU. y a los países en desarrollo pondría seguramente a México en una posición difícil. En ese caso, EE.UU. no contaría probablemente con México para apoyarle.

Mercosur

La Unión Aduanera en vías de formación entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tiene algunos de los rasgos de un bloque comercial regional. Nótese que no se contempla que los países miembros gestionen conjuntamente los ingresos fiscales derivados del Arancel Aduanero Común o que haya una Política Comercial Común. El programa hacia el establecimiento de una Unión Aduanera comenzó en 1995. Sin embargo, al redactar este artículo, el Arancel Aduanero Común todavía no está en funcionamiento y la prensa ha informado de numerosos retrasos y retrocesos en el programa para el desmantelamiento de las barreras arancelarias entre los miembros. Esto es principalmente consecuencia de la crisis y devaluación de la moneda brasileña, que ha llevado a un déficit bilateral muy voluminoso en Argentina. Esto ha complicado la existencia a las autoridades argentinas y ha provocado tensiones en las relaciones con Brasil. En cualquier caso, es improbable que el poder de compra potencial del bloque sea tal que ejerza influencia sobre la relación de intercambio de Mercosur. Sin embargo, el hecho de que la UE se haya acercado a Mecosur para explorar la posibilidad de un acuerdo como medida preventiva por si la idea de una ZLC para las Américas se desarrolla, muestra que Mercosur puede jugar estratégicamente las pocas cartas que tiene en su mano.

Regionalismo abierto y bloques comerciales regionales

El concepto de regionalismo abierto parece ser exactamente lo opuesto al concepto de bloques comerciales regionales. Pero existen muchas definiciones de regionalismo abierto, según el significado que se de al término “abierto”. He aquí algunas alternativas:

- 1) “abierto” en el sentido de no preferencial
- 2) “abierto” a nuevos miembros

¹⁶Este es ahora el caso de México y la CE, que han firmado un acuerdo de libre comercio en enero de 2000. Véase *The Economist*, 29 de enero de 2000.

- 3) “abierto” como compatible con el GATT
- 4) “abierto” en el sentido de las materias cubiertas

Claramente, los bloques comerciales según se han definido en este artículo no se adaptan a las definiciones primera¹⁷ y cuarta, pero son compatibles con versiones más o menos débiles de las definiciones segunda y tercera. En primer lugar, los seis ejemplos examinados antes (la UE; el EEE; las Uniones Aduaneras de la UE con Turquía, Malta o Chipre; los acuerdos con Europa del Este o los de asociación UE-Mediterráneo; la NAFTA; y Mercosur) están en principio abiertos a nuevos miembros de la misma región, pero no de fuera de ella. En segundo lugar, los seis ejemplos se adaptan al artículo 24 del GATT-94, esto es, el referido a acuerdos de integración y retocado durante la Ronda Uruguay. Aunque cualquier miembro de la OMC puede utilizar el Órgano de Solución de Diferencias para desafiar la conformidad de estos entes a las reglas de la OMC, parece altamente improbable que esos acuerdos se desafíen *in tutto*, sino más bien algunos de sus aspectos (como ha ocurrido en relación al nuevo régimen para la banana diseñado por la CE dentro del desarrollo del programa para completar el Mercado Único).

¹⁷Esta es la razón por la que la APEC (Asociación de Países Exportadores del Pacífico) no merece atención especial en la sección precedente. Véase Bollar y Mayes (1992).

¿Son efectivos los distintos bloques comerciales regionales influyendo sobre las relaciones internacionales?

La respuesta es muy clara: sólo la CE (el primer pilar de la UE) está actuando como un bloque comercial y como tal se ha convertido desde hace tiempo en un actor en las relaciones internacionales, un papel reconocido actualmente por amigos y enemigos de la UE y por cualquier estudiante de EPI. Aunque las UAs entre la CE y Chipre, Malta y Turquía podrían actuar como un bloque comercial, en teoría con más influencia que la CE sola, no lo han hecho. En el caso particular de Turquía, esto se debe probablemente más a las circunstancias que rodearon la creación de esta UA concreta en 1996, y las que siguieron posteriormente, que a ninguna otra cosa. En otras palabras, el enfrentamiento entre Turquía y la UE en relación a la negativa de esta última a considerar a Turquía como candidato a la adhesión hasta diciembre de 1999 ha tenido claros efectos paralizadores sobre el potencial de acción exterior de esta UA. Esta situación podría cambiar en un futuro cercano. Si nos fijamos ahora en la NAFTA, no es un ente que haya tenido influencia en asuntos internacionales hasta ahora, a no ser que consideremos el efecto sistémico esperado por el gobierno de los EE.UU. en el momento de su creación: mostrar a los demás “jugadores” que los EE.UU. tenían una alternativa a la Ronda Uruguay. Para algunos expertos, la NAFTA fue de hecho una táctica negociadora para contrarrestar el regionalismo europeo y revitalizar la Ronda Uruguay en un momento en que se encontraba estancada. Casi lo mismo puede decirse de Mercosur. Además de su creación, que se consideró por algunos, particularmente en Brasil, como un contrapeso necesario a la creación de la NAFTA, no ha habido mucha acción exterior de Mercosur, excepto los contactos antes mencionados con la UE.

Conclusión

No hay duda de que, tras la bastante obvia regionalización del comercio mundial, existe un movimiento sustancial hacia el regionalismo desde hace ya cuatro décadas, comenzando con la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, pero intensificado desde mediados de los ochenta (particularmente con la creación de la NAFTA, el EEE y Mercosur). Pero si la discusión se centra en la existencia de bloques comerciales regionales, realmente sólo hay uno, y esto permanecerá así con toda probabilidad en el futuro previsible: la CE o la CE ampliada con sus UAs con Turquía, Malta y Chipre. Esto no es sorprendente. La razón es que es difícil para un grupo de estados soberanos crear semejante bloque. Como Susan Strange siempre señala, son las empresas las que comercian, no los estados, y las empresas tienen que competir duramente por su porción de los mercados mundiales. Una gran cuota de mercado nacional no es suficiente. De esto se dieron cuenta hace tiempo todas las empresas de los

países de la CE, no sólo las que proceden de países pequeños. Así que presionaron -entre otros- por la compleción del programa para el Mercado Único, pero también crecientemente por la liberación del comercio multilateral. De forma más general, las empresas tienen que abrir las puertas que los gobiernos de los estados territoriales administran como porteros. Así que a las empresas tienden a no gustarles los porteros, y eso incluye los bloques comerciales regionales -siguiendo la lógica de Susan Strange- porque las puertas del bloque se cruzan en su camino. El argumento aquí es que los bloques comerciales regionales son animales políticos cuya creación debe explicarse por la voluntad de los que los promueven -esto es, los estados soberanos- de influir en las relaciones internacionales -incluyendo, pero no exclusivamente, las relaciones económicas internacionales- por medio entre otros de la negociación como un bloque. No hay nada malo en ello. No hay nada “agresivo” en ello y, por tanto, el término “regionalismo agresivo” debería ser rechazado por su carga de valor, mientras que el término bloque comercial regional es neutro y debería considerarse como parte y materia de todo curso de EPI. Este es otro argumento presentado en este artículo.

La presente ola de regionalismo comercial (a veces definido como “El Nuevo Regionalismo”), comenzada hace más de una década, no puede interpretarse como un movimiento hacia la creación de bloques comerciales. El regionalismo está impulsado por los negocios y se basa en la idea de que los acuerdos comerciales discriminatorios entre un país desarrollado y uno en desarrollo provocan la entrada de inversión directa en el país en desarrollo tanto por empresas multinacionales de países no miembros como por las del socio desarrollado de ese acuerdo. No debe sorprender entonces que los acuerdos contemplados bajo el paradigma del Nuevo Regionalismo tienen que estar -y de hecho están- poco estructurados (y eso incluye la NAFTA)¹⁸. Algunos hablarían de “regionalismo benigno”, pero este autor tiende a rechazar el término como hace con el de “regionalismo agresivo”, porque ambos son términos con una carga de valor. En cualquier caso, en el Nuevo Regionalismo, los países asociados no aspiran a negociar como un bloque ni en la OMC ni, para el caso, en negociaciones bilaterales con la CE. El argumento aquí es que, realmente, una ZLC no es un animal político y una UA no siempre, pero esta última tiene cuando menos el potencial para convertirse en uno. Por ejemplo, el poder de negociación de EE.UU. frente a la CE o Japón apenas se ha incrementado como resultado de la creación de la NAFTA. Por otra parte, el poder de negociación de los países europeos en el GATT o en cualquier otra parte se ha incrementado mediante la creación y sucesivas ampliaciones de la CE original y con la conclusión por esta última de Uniones Aduaneras con Turquía, Malta y Chipre. Aunque Susan Strange pudo no coincidir enteramente con las tesis de este autor en su día, a la vista de su insistencia en conectar el comercio y los asuntos monetarios en su definición de bloques económicos, probablemente sí identificaría ahora la UEM (la Unión Económica y

¹⁸Véase Bowles (1999).

Monetaria de la UE) como un bloque comercial. En su artículo de 1990 considera, sin embargo, que aunque una zona de libre comercio mayor, que uniese a la CE con los países de la Europa Central y Oriental sería deseable, compensando sobradamente cualquier efecto marginal negativo que pudiera tener al frenar el progreso entre los doce, también es consciente de que eso sería una buena noticia para EE.UU. y Japón. ¿Por qué? Porque una CE menos compacta pero más amplia sería seguramente mucho menos fácil de convertir en una “Europea Fortaleza”. Pero predijo que las malas noticias para EE.UU. y Japón serían que la CE, si realmente se convirtiera en el corazón de un Espacio Económico Europeo mucho más grande, estaría en una posición mucho más fuerte cuando negociase con EE.UU. y Japón y eso en realidad, según ella, sin ninguna conexión con la creación de la UEM mediante el Tratado de Maastricht. De hecho, este artículo modifica en cierta forma el concepto de Susan Strange, mostrando que sólo los países que son parte del territorio aduanero de la CE (como es el caso de Turquía, Malta y Chipre, y será el de cualquier candidato que pase a ser miembro de la CE) son realmente parte del bloque, pero no los demás en la periferia de la CE (por ejemplo Noruega o los socios Euro-Mediterráneos de la CE).

Bibliografía

- BAYNE, N. (2000): “Why Did Seattle Fail? Globalization and the Politics of Trade”. *Government and Opposition*, Vol.35, No.2, Spring , pp.131-51.
- BOLLARD, A. y MAYES, D. (1992): “Regionalism and the Pacific Rim”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No.2, pp. 195- 210.
- BONSER, C. F. (ed.) (1991): *Toward a North American Common Market. Problems and Prospects for a New Economic Community*, Boulder, Westview Press.
- BOWLES, P. (1999): “Regionalism and Development After(?) the Global Financial Crises”, ponencia presentada a la CSGR 3rd Annual Conference, University of Warwick, 16-18 September.
- CAVES, R. (1974): “The Economics of Reciprocity”; en Sellekaerts, W. (ed.): *International Trade and Finance: Essays in Honour of Jan Tinbergen*, London, Macmillan.
- COOPER, A. (1999): “NAFTA and the politics of regional trade”; en Hocking, B. y McGuire, S. (eds.): *Trade Politics*, London, Routledge, pp.229-45.
- CURZON, V. (1997): “The European Free Trade Association”; en El-Agraa, A. et al.: *Economic Integration Worldwide*, London, Macmillan, pp.175-202.
- ETHIER, W. (1997): “The New Regionalism”, artículo no publicado, abril.
- FREUDENBERG, M., GAULIER, G. y UNAL-KESENCI, D. (1998): *La regionalisation du commerce international: Une evaluation par les intensites relatives bilaterales*, Paris, CEPIL.

- GILPIN, R. (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- KAHLER, M. (1995): *International Institutions and The Political Economy of Integration*, Washington, The Brookings Institution.
- KEOHANE, R. (1984): “The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism”; en Goldthorpe, J.(ed.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford, Clarendon Press.
- KEMP, M. (1969): *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*, Amsterdam, North Holland.
- KOL, J. (1995): *Block Formation, Fragmentation and Stability in the World Economy*, The Hague, Scientific Council for Government Policies.
- KRASNER, S. (1976): “State Power and the Structure of International Trade”. *World Politics*, Vol.28, pp. 317-47.
- KRUGMAN, P. (1991): “Is Bilateralism Bad?”; en Helpman, E. y Razin, A. (ed.): *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, Mass.,The MIT Press, pp.9-23.
- LINDER, S. (1961): *An Essay on Trade and Transformation*, New York, Wiley and Sons.
- LORENZ, D. (1991): “Regionalisation versus Regionalism. Problems of Change in the World Economy”, *Intereconomics*, vol. 26, no. 1, pp.3-10.
- MANSFIELD, E. y MILNER, H. (eds.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press.
- MAYER, F. (1998): *Interpreting NAFTA*, New York, Columbia University Press.
- PORTER, T. (2000): “The North American Free Trade Agreement”; en Stubbs, R. y Underhill, G.: *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, pp.245-53.
- SHIBATA, H. (1967): “A Theory of Free Trade Areas”; en Shoup,C.(ed.): *Fiscal Harmonization in Common Markets*, Vol. 1 New York, Columbia University Press, pp.??.
- SPERO, J. (1992): *The Politics of International Economic Relations*, London, Routledge, Fourth Edition.
- STRANGE, S. (1985): “Protectionism – why not?”, *The World Today*, Vol. 41, Nos. 8 – 9 , pp.148-50.
- STRANGE, S. (1988): *States and Markets*, New York Blackwell.
- STRANGE, S. (1990):” Trade Policies of the European Community”, Florence, EUI, artículo no publicado.
- STRANGE, S. (1991): “Are Trade Blocs Emerging Now?”, ponencia preparada para el International Political Science Association World Congress in Buenos Aires (Julio) .

- TINBERGEN, J. (1965): *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier Publ. Co., Second Edition.
- TOVIAS, A. (1978): "Differential Country Size as an Incentive to the Proliferation of Trading Blocks". *Journal of Common Market Studies*, Vol.16, No.3, March, pp.246-66.
- WHALLEY, J. (1992): "CUSTA and NAFTA: Can WHAFTA Be Far Behind?". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 2, pp. 125-42.
- WHALLEY, J. y PERRONI, C. (1999): "The New Regionalism: trade Liberalization or Insurance?", ponencia presentada a la CSGR 3rd Annual Conference, University of Warwick, Septiembre .

Notas