

# Acuerdos regionales y política comercial

.....  
 SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS  
 DEL SECTOR EXTERIOR  
 .....

La aparición de un gran número de acuerdos regionales de integración a partir de los años cincuenta es uno de los hechos estilizados de la economía mundial. En efecto, la mayor parte de los países del mundo (desarrollados o no) pertenece a alguno de estos acuerdos, dando lugar a que casi el 60 por 100 del comercio internacional se realice dentro de ellos.

A pesar de que las características de los acuerdos regionales de integración varíen enormemente, todos tienen por objeto reducir las barreras comerciales existentes entre los Estados miembros, comenzando por los aranceles y llegando hasta la liberalización del comercio de servicios y de la inversión, en algunos casos.

El regionalismo ha experimentado cambios cuantitativos y cualitativos importantes.

Por un lado, se ha acelerado sorprendentemente a partir de la década de los noventa, tal y como podemos observar en el Cuadro 1, pues de los 168 acuerdos notificados a la Organización Mundial de Comercio (OMC) hasta 1998, 89 son posteriores a 1989.

Por otro lado, se han eliminado barreras comerciales distintas a las cuotas de importación y a los aranceles y se han puesto en marcha esquemas enfocados hacia el exterior en los que coexisten países con distintos grados de desarrollo como Miembros de pleno derecho.

Todos estos cambios se han producido en un contexto caracterizado por la globalización de los mercados, por la aparición de nuevas tecnologías y por la liberalización comercial a nivel internacional, multiplicando el volumen de comercio y de inversiones internacionales.

Como consecuencia de lo anterior, el Banco Mundial ha publicado un Informe en diciembre

de 1999 que es el objeto de análisis de este artículo (1). Este informe tiene dos objetivos fundamentales: por un lado, conocer los efectos de la firma de un acuerdo de integración sobre el Estado miembro potencial; por otro, analizar los efectos del regionalismo sobre el multilateralismo.

Respecto a lo primero, es posible distinguir efectos políticos y de política económica (tales como el poder de negociación, la credibilidad para la reforma económica o la cooperación en proyectos) y efectos puramente económicos (como el incremento del tamaño del mercado y de la competencia o los asociados a las transformaciones experimentadas por el patrón comercial o por las decisiones de localización de las empresas).

Respecto a los efectos sobre el multilateralismo, existe un encendido debate, pues se argumenta que los acuerdos de integración regional pueden ser tanto barrera como impulso a la liberalización multilateral, arrojando interesantes implicaciones sobre las reglas de la OMC en este contexto.



EN PORTADA

CUADRO 1  
 ACUERDOS REGIONALES NOTIFICADOS A LA OMC  
 (1949-1998)

Periodo	Acuerdos
1949-1958 .....	7
1959-1968 .....	15
1969-1978 .....	43
1979-1988 .....	13
1989-1998 .....	89

Fuente: OMC.

(1) «Trade blocs and beyond: Political dreams and practical decisions», *Banco Mundial* (1999).

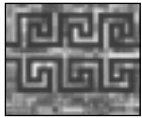
## Efectos del regionalismo sobre los países firmantes del acuerdo

### *Efectos políticos y de política económica*

Es posible explicar la popularidad del regionalismo atendiendo a factores políticos como la seguridad, el poder de negociación, la cooperación en proyectos, la credibilidad para la reforma económica y las presiones de los grupos de interés que, como vemos, inciden sobre la política económica.

Sin embargo, los efectos económicos no son siempre concluyentes y dependen de las características del país firmante, de los países con los que se integrará y del diseño del acuerdo, por lo que, a pesar de los favorables efectos de la integración sobre la política económica, es necesario minimizar los costes económicos asociados a ésta.

A continuación, se expondrán los cinco efectos que el regionalismo puede tener sobre la política económica.



EN PORTADA

#### 1. La seguridad

Los acuerdos de integración regional afectan tanto a la seguridad interna como externa del bloque comercial.

En lo que respecta a la primera, la idea es que el incremento de las relaciones comerciales reduce el riesgo de conflicto al promover la confianza mutua entre los países. La evidencia empírica respalda esta tesis y se argumenta que, si el comercio entre dos países se multiplica por dos, el riesgo de conflicto entre ellos se reduce en un 17 por 100 (2).

Sin embargo, no es posible concluir que el comercio garantiza la seguridad interna, ya que las preferencias arancelarias pueden provocar transferencias de renta entre los países miembros, así como reubicaciones de la industria, pudiendo generar concentraciones en algunas zonas y divergencia real, como veremos.

La mejora de la seguridad respecto a terceros países se basa en que el incremento de las relacio-

nes en el ámbito económico hace que la aparición de una acción común en el contexto político sea más creíble. Así, es posible reducir el poder de un determinado país mediante la unión de otros, siendo éste un aspecto clave para los países en desarrollo.

En definitiva, el regionalismo puede aumentar o disminuir la seguridad interna y externa del bloque comercial. Por lo que, aunque el efecto sobre la seguridad tiende a ser beneficioso, el resultado final depende de las características económicas de los Estados miembros y del diseño del acuerdo.

#### 2. El poder de negociación

La unión de varios países débiles puede fortalecer su posición en todo tipo de negociaciones. En efecto, a través de compensaciones internas, los países que forman parte de un acuerdo regional incrementarán los aspectos que están dispuestos a negociar, pudiendo extraer más de las negociaciones con otros países. Del mismo modo, en acuerdos multilaterales, el peso de un grupo de países suele ser más elevado que el de los países por separado.

No obstante, este argumento debe matizarse con lo siguiente: por un lado, la evidencia muestra que los países en desarrollo no han visto aumentar su poder de negociación al crear bloques regionales. Más concretamente, son los países que cuentan con exportaciones parecidas (véase el grupo Cairns) los que más se han beneficiado de ello al poder alcanzar una posición común más rápidamente. Por otro, los acuerdos de integración pueden reducir el poder de negociación de los pequeños países subdesarrollados frente a las grandes multinacionales, pues la liberalización del comercio entre ellos puede provocar competencia fiscal cuando buscan incentivar a las empresas a establecerse en su territorio.

#### 3. Cooperación en proyectos.

Los países pueden beneficiarse enormemente de la cooperación cuando comparten recursos o cuando tratan de resolver problemas.

(2) POLACHEK, S. (1996): «Why democracies cooperate more and fight less: The relationship between International Trade and cooperation», *Review of International Economics*.

Sin embargo, resulta complicado compartir los costes y los beneficios de la cooperación por la desconfianza que existe entre países o por el incentivo a aumentar los costes y reducir los beneficios asociados a un proyecto.

En este contexto, la firma de un acuerdo de integración puede promover la cooperación gracias a la confianza que surge entre las partes o a que los aspectos puntuales de un problema, al incluirse en una negociación más general, pueden compensarse con otras cuestiones que se vayan a negociar.

#### 4. *Mecanismo de compromiso para la reforma económica*

La reforma económica puede ser positiva para un país a largo plazo a pesar de los costes que puedan aparecer a corto plazo. Esto puede llevar a las autoridades económicas de un país a no poner en marcha el proceso de reforma, a pesar de haber anunciado que así lo harían y de que no se hayan producido acontecimientos que desaconsejarían el cambio. El problema de inconsistencia temporal mencionado puede ser resuelto con la firma de un acuerdo regional de integración, al funcionar éste como un mecanismo de compromiso. No obstante, resulta imprescindible analizar si los acuerdos de integración son una buena opción para garantizar el cambio y si realmente funcionan.

Respecto al primer aspecto, los acuerdos de integración son un buen instrumento para asegurar la liberalización comercial, pues se basan en el concepto de reciprocidad. Con ello, cuando un país deja de cumplir lo acordado, el resto de los Estados miembros pueden interponer barreras comerciales apelando a lo recíproco del acuerdo. No obstante, los países podrían recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC para resolver estos problemas.

En segundo lugar, el funcionamiento de este mecanismo se basa en el cumplimiento de las reglas del acuerdo que depende del valor de pertenecer al bloque comercial y de la credibilidad de las sanciones en caso de incumplimiento. Así, los acuerdos firmados por países

que tienen un reducido volumen de comercio entre ellos y en los que las sanciones no son muy creíbles, pueden no ser eficaces a la hora de asegurar la reforma económica. Por tanto, tal como sugiere la experiencia, el regionalismo ha funcionado como mecanismo de compromiso en los acuerdos comerciales firmados por países desarrollados o entre éstos y los países en desarrollo como consecuencia de los beneficios de pertenecer al bloque comercial y de las sanciones potenciales. Un ejemplo de ello es el caso de México tras la firma del acuerdo de libre comercio para América del Norte (NAFTA) en 1994, momento a partir del cual la reforma económica avanzó de una forma más sólida.

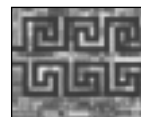
#### 5. *Los grupos de presión*

Un acuerdo de integración regional puede dar lugar a transferencias de renta y a cambios en la localización de las empresas. Si estas ganancias se reparten entre pocos puede incentivar a la aparición de presiones por parte de los grupos de interés. En efecto, para los productores de un país, existen dos ventajas de los acuerdos preferenciales frente a la liberalización multilateral: por un lado, limitan la competencia internacional en el mercado doméstico a la entrada de empresas procedentes de los países miembros del acuerdo; por otro, la liberalización es recíproca, garantizando el acceso a los mercados del resto de Estados miembros.

En este sentido, existen autores que argumentan que los acuerdos viables políticamente son aquéllos que no son favorables económicamente, al mantener altas barreras comerciales o beneficiar a los productores a expensas de los consumidores (3).

En definitiva, existen factores políticos y de política económica que permiten justificar la firma de acuerdos de integración regional, pero ésta es solo una parte de nuestro análisis, ya que

(3) BHAGWATI (1993): «Regionalism and Multilateralism: an overview», *New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Policy Research*. GROSSMAN & HELPMAN (1995): «The politics of Free-Trade Agreements», *American Economic Review*, número 4.



EN PORTADA

los aspectos económicos pueden desaconsejar la firma del acuerdo.

### *Efectos económicos*

Como ya se ha indicado, el regionalismo tiene dos efectos económicos fundamentales sobre los países firmantes del acuerdo: el incremento de la competencia en el mercado nacional y el aumento del tamaño del mercado y los cambios en el patrón comercial y en las decisiones de localización de las empresas.

#### *1. La competencia y el tamaño del mercado*

La existencia de mercados pequeños puede impedir explotar las economías de escala asociadas a la producción y puede otorgar poder de mercado a una empresa. Estas dos cuestiones incrementan los precios pagados por los consumidores y dan lugar a un resultado ineficiente.

En este contexto, la firma de acuerdos de integración regional tiene tres ventajas: una reducción del precio nacional, una mejora en la Relación Real de Intercambio y un incentivo a la entrada de inversión extranjera directa.

La reducción del precio en el mercado doméstico se produce por tres vías. Primero, el incremento de la competencia, por la entrada de empresas extranjeras, hace que el precio cobrado a los consumidores caiga. Segundo, el aumento del tamaño del mercado permite explotar las economías de escala asociadas a la producción reduciendo los costes de producción y, por ende, los precios. Por último, la creciente competencia puede llevar a las empresas a eliminar las ineficiencias internas (lo que se conoce como Ineficiencia X), incrementando la productividad. Este efecto será más beneficioso para los países en desarrollo que para los desarrollados por sus características estructurales.

Respecto a la mejora en la Relación Real de Intercambio, el incremento de la competencia en el mercado nacional afecta también a los importadores, reduciendo los precios de importación. Un ejemplo de ello sería el caso de Bra-

CUADRO 2 MERCOSUR: FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA RECIBIDA (Millones de dólares de 1991)						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina.....	2.439	3.934	2.421	2.843	3.774	3.781
Brasil.....	1.103	2.005	1.224	2.847	4.387	8.728
Paraguay.....	84	133	105	167	166	194
Uruguay.....	0	1	97	144	142	149

*Fuente: Banco Mundial.*

sil tras la creación de Mercosur, donde los precios de las importaciones procedentes de países no miembros, como Estados Unidos, han caído un 6 por 100 de tasa media anual entre 1991 y 1996 (4).

En cuanto a la inversión, cuando una empresa debe elegir entre exportar a un país o producir en éste, compara el coste de las barreras comerciales con el coste de establecimiento en ese país. Así, la firma de un acuerdo de integración regional puede sesgar la decisión hacia la inversión directa, al incrementar el tamaño del mercado y permitir producir a costes inferiores. Este ha sido el caso de algunos de los países que forman parte del Mercosur, tal y como pone de relieve el Cuadro 2.

Sin embargo, existen tres obstáculos a la aparición de estas ganancias: en primer lugar, los grupos de presión perjudicados por el acuerdo intentarán evitar que éste se firme, produciéndose un gasto en rentas improductivas por partida doble. En segundo lugar, pueden aparecer fricciones en frontera que se vean amplificadas por la colusión entre empresas cuando evitan competir en el mercado extranjero. En este caso, la liberalización no discriminatoria y en profundidad resulta más positiva. Por último, si la decisión de invertir en otro país tiene por objeto no pagar aranceles a un determinado gobierno, puede producirse una pérdida de renta real si los costes de producción internos son mayores que los costes comerciales de exportar. No obstante, la evidencia sugiere que la inversión es un vehículo de transmisión de tecnología, compensando este primer efecto.

(4) CHANG & WINTERS (1999): «How regional blocs affect excluded countries: the price effects of Mercosur», *Centre for Economics Policy Research. Discussion Paper Series n.º 2179*.



EN PORTADA

2. El cambio en el patrón comercial y en las decisiones de localización de las empresas

Estos cambios pueden provocar los conocidos efectos creación y desviación de comercio e incidir sobre la convergencia real de los Estados miembros.

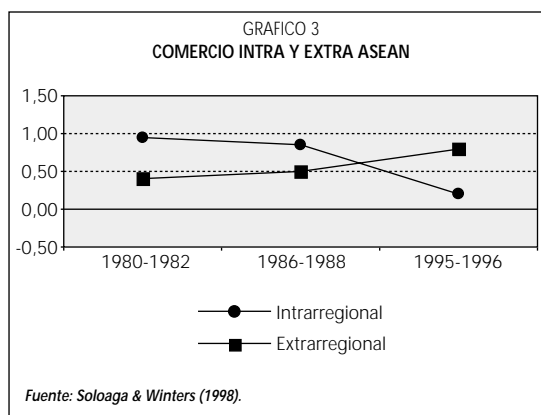
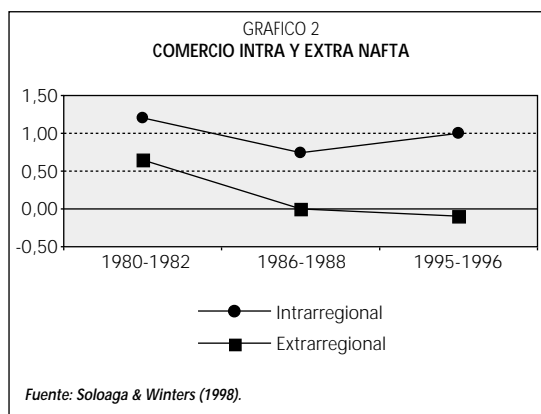
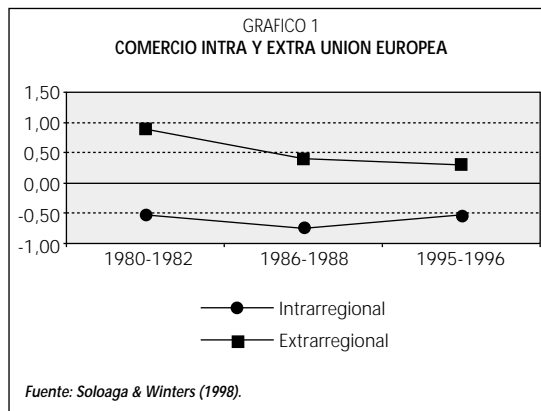
La creación de comercio surge porque, gracias a la liberalización comercial entre los Estados miembros, es posible importar del nuevo socio comercial a unos precios más reducidos que los que existían en el mercado doméstico. La desviación de comercio aparece debido a que lo que antes se importaba del resto del mundo pasa a ser suministrado por el país perteneciente al acuerdo, aunque el coste de producción sea más elevado, al beneficiarse de una preferencia arancelaria discriminatoria. Este hecho hace que el precio finalmente pagado sea mayor que en el caso de una reducción arancelaria multilateral y que se produzca una pérdida de ingresos arancelarios. Así, si el país es muy dependiente de los ingresos arancelarios, como es el caso para algunos países en desarrollo, el perjuicio puede ser considerable.

El efecto neto será más positivo cuanto más bajo sea el arancel de partida, cuanto más competitivo sea el nuevo socio comercial y cuanto mayor sea el volumen de comercio entre los potenciales Miembros del acuerdo antes de la firma de éste.

Para dar más fundamento a este aspecto, es posible recurrir al análisis econométrico de los flujos comerciales entre los Estados miembros de un acuerdo de integración regional y el resto del mundo. Existen dos técnicas econométricas para ello.

En primer lugar, los *modelos de gravitación* estiman el comercio bilateral entre países en distintos períodos de tiempo utilizando variables explicativas como el PIB, la población, la distancia entre ellos y factores físicos, como la existencia de territorios colindantes.

Un estudio reciente realizado por el Banco Mundial investiga la evolución seguida por el comercio de nueve bloques regionales entre 1980 y 1996, llegando a la conclusión de que existen algunos casos en los que domina el efecto desvia-



ción de comercio, mientras que en otros esto no es así (5).

Los Gráficos 1, 2 y 3 recogen la evolución del comercio intrarregional y extrarregional de varios bloques comerciales. El eje horizontal representa los períodos de tiempo y el vertical los coeficientes de comercio. En este caso, un valor positivo en el eje vertical indica que el bloque comercial

(5) SOLOAGA & WINTERS (1998): «Regionalism in the Nineties: What effects on trade?», *Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series n.º 2183*.



EN PORTADA

está comerciando más de lo que podrían explicar los factores distintos al regionalismo. Así, mientras mayor sea este coeficiente, el efecto del regionalismo habrá sido mayor. El análisis gráfico permite demostrar que el efecto desviación de comercio ha sido predominante en el caso de la Unión Europea y en el del NAFTA, ya que el volumen de comercio con países no pertenecientes al acuerdo ha caído progresivamente. No obstante, para el caso de ASEAN no aparece evidencia de desviación del comercio, pues es el comercio intrazonal el que ha caído.

Por tanto, no es posible concluir que la creación de bloques regionales ha supuesto una pérdida de bienestar, aunque poco podemos decir sin introducir aspectos que quedan fuera del alcance de este análisis agregado, como los costes relativos o las estructuras arancelarias.

Por ello, se recurre a otra técnica econométrica, que son los *modelos de equilibrio computable*, en los que es posible estudiar cuestiones microeconómicas, así como opciones de política económica. En concreto, existen tres tipos de modelos. Los de primera generación suponen mercados competitivos, los de segunda introducen mercados no competitivos y rendimientos crecientes, los de tercera generación incluyen aspectos dinámicos, como la acumulación de capital o el cambio tecnológico.

La conclusión fundamental de estos modelos es que el regionalismo tiene efectos positivos sobre los países firmantes pero de magnitud reducida. En concreto, las ganancias anuales oscilan entre el 1 por 100 del PIB del Estado miembro para los de primera generación y el 5 por 100 del PIB de los de tercera (6).

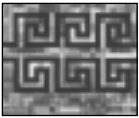
Respecto a la posibilidad de que la firma de acuerdos regionales pueda tener efectos positivos sobre la convergencia real entre los Estados miembros existe una paradoja empírica que es necesario explicar. En efecto, mientras que entre los países de la Unión Europea se ha producido

convergencia, en el caso de los países en desarrollo esto no ha sido así. En este apartado, tratamos de resolverla analizando los factores que están detrás de las decisiones de localización de las empresas, por ser éste un aspecto muy relevante. En concreto, existen tres causas por las que una empresa puede alterar su política de inversiones extranjeras: la ventaja comparativa de un país en la producción de un determinado bien, las economías de aglomeración y la transmisión del conocimiento.

En relación con la primera causa, supongamos que existen dos países con desventaja comparativa respecto a la media del resto del mundo en la producción de manufacturas, pero que ésta es más marcada en uno de ellos. En caso de firmar un acuerdo de integración, el país con menos desventaja comparativa se dedicará a la producción de manufacturas y las exportará al otro. Este hecho provocará un incremento de renta en el primer país, que seguirá importando productos del resto del mundo, y una caída en el segundo, pues importa manufacturas del nuevo socio comercial, originando divergencia real entre ellos. Sin embargo, si tomamos dos países cuya ventaja comparativa se sitúe por encima de la media mundial, el que se encuentre mejor producirá manufacturas y las exportará al otro, haciendo que gane renta el que está entre la media mundial y el más competitivo.

En definitiva, ante la creación de un bloque regional, los países con una ventaja comparativa más cercana a la media mundial experimentarán mejoras en términos de renta y viceversa. Es decir, los acuerdos regionales entre países ricos tienden a generar convergencia, mientras que entre países pobres no.

Pero, ¿qué ocurre con la unión de países ricos y pobres? En este caso, se producen cambios en la localización de la industria, en respuesta a las diferencias en la dotación y en los precios de los factores productivos, que puede ser muy beneficiosa para un país con salarios reducidos cuando se une con un país industrializado que cuenta con unos salarios elevados. Este es el caso de México y de las economías en transición dada su unión con Norteamérica y con la Unión Europea, respectivamente.



EN PORTADA

(6) FRANCOIS & SHIELLS (1994): «Modelling trade policy: Applied general equilibrium assessments of North American Free Trade», *Cambridge University Press*.

HARRISON; RUTHERFORD & TARR (1994): «Product standards, imperfect competition and the completion of the market in the EC», *Policy Research Working Paper 1293, World Bank*.

El segundo factor hace referencia a las fuerzas que pueden llevar a la concentración de la actividad en determinados núcleos o *clusters*. Más concretamente, existen fuerzas centrípetas (que tienden a concentrar la actividad), tales como las externalidades positivas asociadas a la difusión del conocimiento, las ventajas asociadas a la existencia de un mercado de trabajo con un gran número de trabajadores o una conexión eficaz entre vendedores y compradores, y fuerzas centrífugas (que pueden generar una dispersión de aquélla) como la congestión, la contaminación o la existencia de factores fijos (tierra y, en cierta medida, trabajo) que, ante incrementos en la demanda, ven crecer sus precios.

Los acuerdos regionales pueden incidir sobre el resultado final de estos efectos al eliminar las barreras comerciales entre los Estados miembros. Así, las empresas de estos países pueden ofrecer sus bienes y servicios desde un determinado punto debiendo preocuparse solamente por los costes de transporte, al no existir barreras comerciales, por lo que parece existir una tendencia hacia la concentración. En este contexto, existen dos posibilidades: por un lado, que las fuerzas centrípetas actúen a nivel sectorial y que se produzca una concentración de determinados sectores en núcleos de actividad. Por otro, que éstas actúen a un nivel más elevado, provocando la concentración de la industria. Este último caso es más probable en estadios iniciales de desarrollo, cuando la industria representa un peso reducido en la economía, pudiendo originar divergencia regional por la concentración de toda la industria en una zona. Sin embargo, las economías de aglomeración pueden unirse al efecto de la ventaja comparativa del país y a la llegada de inversiones extranjeras, generando un círculo virtuoso que impulse el crecimiento del bloque regional, tal y como ha ocurrido en algunos acuerdos entre países del Sur.

Respecto al tercer factor, dado que el comercio puede actuar como vehículo de transmisión del conocimiento (7), la creación de bloques regiona-

(7) Esta afirmación se extrae de un influyente cuerpo de trabajo, aunque no universalmente aceptado. COE, HELPMAN & HOFFMAISTER (1997): «North-South R&D spillovers», *Economic Journal*, vol. 107.

les que incluyan países con distintos grados de desarrollo pueden facilitar este proceso y promover la convergencia real. Así, el traspaso de tecnología depende positivamente del grado de apertura de los países en desarrollo y de que los países con los que se firmen los acuerdos posean un *stock* de tecnología elevado.

En definitiva, el regionalismo tiene importantes y variados efectos económicos sobre los países miembros de los acuerdos siendo el resultado neto incierto. Así, el aumento de la competencia y del tamaño del mercado puede dar lugar a ganancias considerables aunque, en general, se requerirá un grado de integración profundo. Este hecho puede reducir los ingresos arancelarios y provocar desviación de comercio. Las empresas podrían tener incentivos a cambiar su localización, beneficiando a algunos países y perjudicando a otros. Lo ambiguo de nuestras conclusiones refleja la variedad de países y de opciones de política económica que existen, cuestión que analizamos en el siguiente apartado.

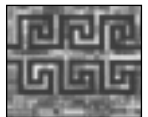
### Opciones de política económica: Las características del acuerdo

Tal y como hemos visto en el epígrafe anterior, la política económica es fundamental para garantizar un resultado favorable para todos los países miembros del acuerdo de integración regional. En este sentido, existen cuatro factores que delimitan el efecto final del regionalismo sobre los países miembros y las características del acuerdo.

#### *Tipos de país y tamaño del bloque regional*

Respecto al tipo de país, es posible distinguir cuatro tipos de bloques regionales hipotéticos, en función de los países que en él se integren, y analizar los efectos de política económica y puramente económicos tal y como resume el Cuadro 3.

Como vemos, los países de renta media son los que más ganancias extraen de la firma de acuerdos regionales de integración, mientras que el efecto sobre los países de renta baja es más incierto, como consecuencia de su reducido peso internacional, de la falta de credibilidad de las



EN PORTADA

**CUADRO 3**  
**EFFECTOS DE ACUERDOS INTEGRACION HIPOTETICOS**

	Pais de renta media	Pais de renta alta	Pais de renta media	Pais de renta media	Pais de renta baja	Pais de renta baja	Pais de renta baja	Pais de renta alta
<b>Política económica</b>								
Seguridad.....	+	0	+	+	?	?	+?	0
Negociación.....	0	0	+	+	0	0	0	0
Compromiso.....	+	0	+	+	0	0	+?	0
Cooperación.....	+	+	+	+	+	+	+?	0
<b>Económicos</b>								
Competencia y escala.....	+	+	+?	+?	0?	+?	+?	0
Desviación de comercio.....	?	0	-	-	-	-?	-?	0
Efecto fiscal.....	-	0	-?	-?	-	+?	-	0
Localización.....	+	+	+?	+?	-	+	+?	0
Conocimiento.....	+	0	+?	+?	0	0	+	0

*Fuente: Banco Mundial.*

sanciones y de sus características estructurales, aunque mejora cuando se firma el acuerdo con un país de renta alta. Por último, los países de renta alta extraen mayores beneficios creando bloques regionales con los de renta media, gracias a las posibilidades de cooperación, al aumento de la competencia y del tamaño del mercado y a los cambios en las decisiones de localización de las empresas.

En lo que se refiere al tamaño del bloque comercial, existe una relación inversa entre el número de Estados miembros y la profundidad del grado de integración que puede conseguirse ya que, con más países, resulta más difícil que no aparezcan varios temas sensibles. Este aspecto es muy importante, pues las ganancias procedentes de la competencia y de la ampliación del mercado son más probables cuando el grado de integración es profundo. Una posibilidad es introducir un conjunto de reglas básicas de obligado cumplimiento (lo que se denomina *acervo comunitario* en la UE), que garanticen que el grado de integración no se vea afectado por la entrada de nuevos socios.

### **La política comercial**

En este apartado hay que estudiar dos aspectos: el grado de liberalización y la creación de una Zona de Libre Cambio (ZLC) o de una Unión Aduanera (UA) (la diferencia básica entre ambas es que la segunda tiene un arancel exterior común, mientras que la primera no).

Como ya se ha indicado, resulta deseable contar con un grado de liberalización comercial ele-

vado para evitar la aparición de desviación de comercio y para beneficiarse de la transmisión del conocimiento.

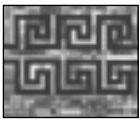
La elección entre una ZLC y una UA depende de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. En principio, resultaría más deseable crear una UA, pues el grado de integración es superior y, además, se acaba con el problema de que los productos importados puedan entrar por un país perteneciente a la ZLC que tenga un arancel menor. Es decir, no es necesario apelar a las normas de origen para certificar que el producto que se está importando procede de otro Estado miembro del acuerdo y no de un país tercero que se ha beneficiado de la estructura arancelaria de aquél.

Sin embargo, la UA presenta una serie de problemas como la pérdida de autonomía al ceder la política comercial, la necesidad de crear mecanismos de redistribución de lo recaudado por el arancel exterior común y la posibilidad de que las ZLC fijen aranceles más reducidos, como resultado de la competencia entre los distintos Estados miembros.

### **La profundidad del acuerdo**

Esta debe ser superior a la eliminación de aranceles por lo siguiente:

- Las restricciones cuantitativas o cuotas de importación son, en general, más distorsionantes que los aranceles y, por añadidura, se encuentran reguladas por los acuerdos alcanzados en el seno de la Ronda Uruguay. Según estos acuerdos, éstas pueden aplicarse temporalmente como medidas *anti-dumping*, para compensar las sub-



EN PORTADA



venciones a la exportación establecidas por un determinado país y como mecanismo de salvaguardia, cuando un incremento exógeno de las importaciones pone en peligro a la economía nacional.

- Respecto a los estándares de calidad, para evitar la aparición de restricciones técnicas al comercio, es posible optar por la armonización o por el reconocimiento mutuo de los estándares. En el primer caso, se pueden adoptar normas internacionales o de otros países, siendo más viables las primeras, ya que los países no suelen querer adoptar los estándares de otro país o grupo de países. En el caso del reconocimiento mutuo, se permite la comercialización de un producto producido o importado legalmente por otro país miembro del bloque, aunque aparecen dos cuestiones problemáticas: los países deben estar de acuerdo en torno a unos estándares mínimos de calidad y debe existir confianza en las instituciones nacionales que controlan la calidad. Una posibilidad es confiar este cometido a terceras partes, pues éstas pueden emitir un juicio más objetivo, aunque deberán contar con aprobación de los Miembros del acuerdo. Esta opción aún no ha sido puesta en práctica en ninguno de los acuerdos de integración regional vigentes.

- Hay situaciones en las que las formalidades burocráticas en frontera se establecen por más de un país miembro, provocando duplicidades y fricciones e impidiendo la consecución de un elevado grado de integración que, como hemos visto, es necesario.

- Para asegurar la existencia de una competencia real en los mercados se debe liberalizar también la contratación pública, asegurando la ausencia de discriminación entre empresas del bloque regional a la hora de acceder a una licitación pública.

### ***El ámbito de aplicación***

Debe superar la liberalización del comercio de mercancías, pudiendo añadir el comercio de servicios, las inversiones extranjeras, la armonización fiscal, la movilidad de los trabajadores, e incluso, la unión monetaria.

En este sentido, los servicios presentan dos características que hacen su comercio más difícil que en el caso de las mercancías: por un lado, existe información asimétrica en torno a la calidad del servicio que se ofrece, justificando la regulación de la prestación de estos servicios. Por otro, hay situaciones en las que el oferente y el demandante deben estar en el mismo punto geográfico, dificultando la comercialización. Sin embargo, pueden extraerse considerables ganancias de la liberalización de este tipo de comercio, pues las barreras comerciales no suelen ser arancelarias y la competencia puede reducir los precios de los servicios, incidiendo positivamente sobre los costes de las empresas cuando se emplean como *inputs* intermedios.

Por otro lado, la liberalización de las inversiones extranjeras, también puede tener notables efectos positivos por actuar como mecanismo de compromiso y por permitir el acceso a los países en desarrollo a las nuevas tecnologías.

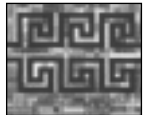
En definitiva, según el Informe del Banco Mundial sobre el regionalismo, cuando un conjunto de países opta por crear un bloque regional, deben tener en cuenta el tipo y el número de socios comerciales que van a formar parte del mismo, la política comercial que se va aplicar, la profundidad del grado de integración y el ámbito de aplicación del acuerdo.

### **Efectos del regionalismo sobre el multilateralismo**

La creación de bloques regionales puede actuar como barrera o como impulso a la liberalización multilateral que persigue la OMC, todo depende del efecto del regionalismo sobre la política comercial de los Estados miembros, sobre los países terceros y, finalmente, sobre las rondas de negociación multilaterales.

### ***Efectos sobre la política comercial del bloque regional***

Desde un punto de vista teórico, la liberalización será mayor cuando la política comercial se fije por países independientes o cuando todos los



EN PORTADA

países formen parte de un único bloque comercial (8).

En la práctica, es necesario recurrir al análisis de la evidencia empírica para saber si el regionalismo ha sido menos liberalizador que la situación existente antes. Así, las reglas de la OMC, establecen que la política comercial del bloque regional no puede ser más restrictiva que la de los países que forman parte del mismo antes de su creación. Por otro lado, la evidencia empírica en torno a la creación de bloques regionales en Latinoamérica, señala que la media de las barreras comerciales es inferior en los países que han firmado este tipo de acuerdos que en lo que se han abstenido, siendo muy relevantes los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay (9).

Por tanto, es posible refutar la hipótesis de que el regionalismo conduce a un aumento del proteccionismo. Ciertamente, tal y como se ha indicado, se ha producido un cambio desde un esquema cerrado hacia otro enfocado hacia el exterior (lo que se denomina regionalismo abierto), pudiendo distinguir dos modelos: la *Liberalización Incondicional No Discriminatoria* (promovida por los países de la APEC pero con reducida influencia por precisar el consenso) y el *Acceso Libre* (por el cual, cualquier país que acepte un conjunto de reglas puede entrar en el acuerdo). A pesar de lo incipiente de estas iniciativas, se trata de un cambio fundamental en este ámbito.

### ***Efectos sobre países terceros***

La creación de bloques regionales puede hacer que los países que no forman parte de los mismos se integren rápidamente ante la aparición de costes por no pertenecer a ellos tales como el empeoramiento de los flujos comerciales y de la Relación Real de Intercambio o el riesgo de quedar aislado si se produce una guerra comercial.

(8) KRUGMAN, P. (1991): «The move towards Free Trade Zones», *Policy implications of trade and currency zones*.

(9) FOROUTAN, F. (1998): «Does membership of a Regional Preferential Trade Arrangement make a country more or less protectionist?», *The World Economy*, vol. 21.

Este hecho podría provocar la creación de pocos bloques regionales grandes con beneficios potenciales sobre la economía mundial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el incentivo de estos países debería estar basado en el buen funcionamiento del bloque y no en el riesgo asociado a quedar fuera de éste.

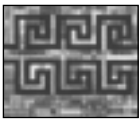
### ***Efectos sobre las rondas de negociación***

Se podría pensar que, dado que el número de partes en una negociación se reduce al crearse bloques regionales, ésta podría agilizarse, por lo que el regionalismo tendría un efecto positivo sobre las negociaciones multilaterales. No obstante, es necesario matizar este argumento con las siguientes cuestiones: en primer lugar, resulta bastante complicado alcanzar una posición común entre los miembros de un acuerdo regional, dificultando la negociación multilateral. En segundo lugar, hay materias que se negocian en el seno de la OMC sobre las que las autoridades supranacionales no tienen posibilidad de negociar, debiendo acudir los Estados miembros por separado. Por último, los recursos administrativos necesarios para crear las instituciones del bloque y para negociar son limitados, prescindiendo antes de estos últimos.

### ***El papel de la OMC***

Por todo lo anterior, resulta imprescindible resaltar el protagonismo de esta institución en el tema objeto de análisis. Más concretamente, es posible adoptar dos directrices básicas: por un lado, clarificar y concretar los artículos XXIV y V de GATT y GATS (10), respectivamente ya que, en su redacción actual, dan lugar a ambigüedades que impiden asegurar que la integración regional será favorable para todos los países. Por otro, concretar el cometido a desarrollar por el

(10) Estos artículos recogen la excepción a la cláusula de la nación más favorecida que existe para los acuerdos regionales siempre que se cumplan tres condiciones: que la protección global no se incremente, que se eliminen las barreras comerciales en el comercio intrarregional y que el acuerdo cubra la mayoría de los intercambios. Como vemos se trata de condiciones poco explícitas, pudiendo concretarlas más.



EN PORTADA

Comité de Acuerdos Regionales creado en 1996, pues es el encargado de informar al Consejo General de la OMC en estos temas.

### **Conclusión**

El proceso de creación de bloques regionales se ha acelerado espectacularmente durante la década de los noventa y ha venido acompañado de cambios cualitativos que hacen preciso un nuevo análisis de la situación en este contexto.

El Informe del Banco Mundial sobre el regionalismo tiene ese objetivo y del mismo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Los acuerdos regionales pueden tener objetivos políticos como la seguridad, el poder de negociación o la credibilidad para la reforma económica. La consecución de los mismos depende del diseño del acuerdo y de la distribución de las ganancias económicas. La aparición de estas ganancias está condicionada por la existencia de un elevado nivel de competencia en el mercado

regional, por la eliminación de la posible desviación de comercio y por el grado de apertura del país.

Los aspectos políticos y económicos inciden sobre las recomendaciones de política económica, de manera que los países deben tener en cuenta el tipo y el número de países que integrarán el bloque comercial. Además, la profundidad del acuerdo debe ser superior a la eliminación de aranceles y su ámbito de aplicación no debe circunscribirse al comercio de mercancías. Gracias a estas dos cuestiones, es más probable que el acuerdo sea beneficioso.

Por otro lado, no está claro que el regionalismo haya actuado como barrera del multilateralismo, aunque tampoco se puede asegurar lo contrario.

Por último, las reglas de la OMC en este apartado deben ser mejoradas pero no endurecidas, pues un gran cambio no es sostenible políticamente, mientras que uno pequeño no merece la pena.



EN PORTADA