

Otro falso dilema: regionalismo y globalización

*Jorge Eduardo Navarrete**

Gabriel Navarrete Pereira

1910-1992

In memoriam

I

El tema de la compatibilidad o, como algunos prefieren, de la disyuntiva entre regionalismo y globalización, ha adquirido intensa actualidad. Se ha convertido en un lugar común señalar que la globalización es una de las características distintivas de este fin de siglo, al tiempo que se advierte, en forma aparentemente paradójica, un auge de la regionalización.

El debate sobre estos extremos se ha reactivado debido, por una parte, a la proliferación de los acuerdos regionales y subregionales de libre comercio, integración económica y otras formas de cooperación. Un bien conocido estudio reciente,¹ enumera 23 arreglos regionales de comercio: nueve en África, dos en el Pacífico asiático, tres en Europa, igual número en el Oriente medio y seis en el hemisferio occidental. Si se adicionan los que actualmente están siendo negociados, en todas esas áreas, se llega fácilmente a más de una treintena de acuerdos con alrededor de 130 países participantes. Muchos de éstos, por cierto, son parte de varios de ellos, hasta tres o cuatro, en algunos casos. En estas condiciones, es claro que el auge de la regionalización involucra ahora a la mayoría de las naciones del planeta y se manifiesta en todas las latitudes.

Han reanimado también este debate los avances de dos procesos de cooperación regional, que recientemente han concluido su fase negociadora, pero cuyo perfeccionamiento jurídico está aún pendiente y no debiera darse por descontado, pues existen, en ambos casos, factores que pueden forzar la reapertura de las negociaciones o la complementación de los acuerdos alcanzados. En diciembre último, los líderes políticos de la Comunidad Europea firmaron, en Maastricht, el Tratado de Unión Europea, iniciándose un accidentado proceso de

* Embajador de México en China.

¹ Augusto de la Torre y Margaret R. Kelly. *Regional Trade Arrangements*. Occasional paper. Núm. 93. Washington, International Monetary Fund, march 1992.

ratificación, que todavía no concluye. A principios de octubre de 1992, el primer ministro de Canadá y los presidentes de Estados Unidos y México presenciaron, en San Antonio, Texas, la rúbrica del proyecto del Tratado de Libre Comercio en América del Norte, cuya ratificación está prevista para 1993. La magnitud poblacional y económica de las áreas en las que se establecerán el régimen norteamericano de libre comercio, por una parte, y la unión económica y monetaria europea, por otra, torna evidentes sus implicaciones para el sistema multilateral de comercio y, más ampliamente, para la economía mundial y las relaciones políticas internacionales.

Estimulada por estos acontecimientos, la discusión acerca de las implicaciones globales de la regionalización ocupa ahora no sólo los medios académicos, sino los círculos políticos y las columnas informativas de la prensa. La muy amplia gama de reacciones registradas en todas partes del mundo, particularmente en el área del Pacífico asiático, sobre la conclusión de las negociaciones del TLC y sobre los incidentes de la ratificación de los acuerdos de Maastricht, así lo han puesto de relieve en los meses recientes.

II

El argumento académico es, desde luego, interesante y muy bien conocido. Tiene que ver, sobre todo, con los efectos de creación o desviación de comercio y con las consecuencias sobre la eficacia en la asignación de recursos. Si un área de libre comercio o una unión aduanera sustituye a productores extrarregionales más eficientes, por productores regionales menos eficientes en virtud del arancel externo común o de otras medidas de preferencia regional, como los requisitos de origen, resultará en una pérdida neta en la eficacia de la asignación global de recursos. En cambio, si una u otra dan lugar al surgimiento de nuevas oportunidades de comercio, aprovechadas por los productores regionales más eficientes, habrá un mejoramiento neto de esa eficacia. Dadas las imperfecciones de la competencia, es difícil medir a ciencia cierta los efectos netos de creación/desviación de comercio y de eficacia en la asignación de recursos para arreglos regionales determinados.

III

En el plano jurídico-institucional de las relaciones comerciales internacionales, los arreglos regionales de comercio tienen que pasar la prueba de su compatibilidad con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Este acuer-

do, que se supone es el instrumento rector del sistema abierto y multilateral de comercio, acepta la excepción al principio de nación más favorecida resultante de arreglos regionales entre sus partes contratantes, sólo en caso de que se satisfagan tres condiciones:

- a) El arreglo regional debe estar abierto al examen y escrutinio de las partes contratantes del GATT interesadas en el mismo;
- b) el arreglo regional no debe establecer barreras adicionales al comercio con terceros países, y
- c) el arreglo regional debe estar orientado a liberalizar, dentro de plazos prudentes, lo sustancial del intercambio comercial entre sus signatarios.

Es claro que, desde el punto de vista del GATT, los arreglos regionales de comercio deberían constituir la excepción, más que la regla, en el sistema abierto y multilateral de comercio que el GATT mismo se supone establece, rige y regula. De hecho, los requisitos contemplados en el artículo XXIV del Acuerdo General están orientados a, de alguna manera, desalentar la proliferación de los acuerdos regionales y, sobre todo, a impedir que se utilicen para extraer del sistema multilateral a determinados sectores o ramas, por la vía de someterlos a un régimen regional preferencial. Los requisitos se orientan asimismo a proteger los intereses de terceros países.

En este sentido, es interesante recordar que, a partir de su establecimiento y hasta 1990, el GATT sometió a examen un total de 90 arreglos regionales de comercio o enmiendas a los mismos. De los 90 casos examinados, el GATT sólo se pronunció formalmente en cuatro —referentes todos ellos a acuerdos relativamente menores o a adhesiones de nuevos socios a acuerdos preexistentes— y los cuatro fallos fueron positivos.² No se registra, en los 45 años de vigencia del GATT, ninguna declaración formal de incompatibilidad de un arreglo regional de comercio con el Acuerdo General.³

² Por curiosidad, hay que anotar que los cuatro casos son: 1) La Unión Aduanera entre Sudáfrica y Rhodesia (1948); 2) el Acuerdo de Libre Comercio entre El Salvador y Nicaragua (1951); 3) la participación de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano (1958), y 4) el Mercado Común del Caribe (1973). Véase de la Torre y Kelly. *Op. cit.* p. 43.

³ Con estos antecedentes, sería difícil esperar una conclusión negativa del GATT respecto del proyecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como resultado de la investigación sobre el mismo solicitada por Japón. Hay que tener en mente que también se ha solicitado, por parte de Estados Unidos, que el Mercosur —el mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— sea investigado por el GATT, a pesar de que, por tratarse de un acuerdo entre países en desarrollo, se encuentra sometido únicamente al requisito de notificación, pero no a un procedimiento formal de revisión con vistas a definir su compatibilidad con el GATT.

Es notable, infelizmente, la distancia entre el espejismo jurídico y la realidad del comercio internacional. No resulta exagerado afirmar que, aplicados rigurosamente, los requisitos del artículo XXIV del GATT permitirían declarar incompatibles con el Acuerdo General a casi todos los arreglos comerciales regionales existentes, en particular los de mayor peso en el comercio mundial. Empero, no son los arreglos regionales los que están en falta, sino el sistema multilateral mismo, que atraviesa por una crisis prolongada.

Desde los *shocks* petroleros de los años setenta, son pocos los países —avanzados o en desarrollo— que han resistido la tentación proteccionista. Prolifera, a partir de entonces, las medidas restrictivas, adoptadas bien sea unilateralmente o a través de arreglos regionales. Los informes anuales del GATT sobre restricciones comerciales dejan constancia de una variedad creciente de políticas proteccionistas y de un recurso cada vez más frecuente e imaginativo a nuevas acciones limitativas y discriminatorias. Más adelante se alude a este fenómeno, en el contexto de la regionalización.

Sin embargo, a finales de los años ochenta y principios de los noventa se produjo un giro importante. Como respuesta, en parte, a los problemas derivados de la crisis de la deuda, numerosos países en desarrollo adoptaron políticas de ajuste que incluyeron acciones unilaterales de apertura comercial, de alcance y magnitud sin precedentes. Se registró en esos años un fenómeno inesperado de liberalización: a pesar del insatisfactorio crecimiento del comercio mundial y a pesar de que la mayor parte de sus socios comerciales en el mundo desarrollado mantuvieron o incrementaron sus barreras al comercio, numerosas naciones del sur adoptaron unilateralmente políticas amplias y aceleradas de liberalización de las importaciones. Los informes del GATT también han documentado este hecho. Destacó esta paradoja, en un discurso reciente, el canciller mexicano:

Por primera vez en la historia, el ímpetu en favor de la liberalización económica no proviene del mundo industrializado. Mientras que 63 países en desarrollo han reducido significativamente sus barreras a las importaciones, 20 de los 24 países de la OCDE las han elevado. Según el Banco Mundial, la tasa efectiva de protección que las naciones industrializadas imponen a las exportaciones de los países en desarrollo reduce su PNB en un tres por ciento anual y sus exportaciones en 40,000 millones de dólares anuales.⁴

⁴ “Palabras de Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México, en la novena reunión anual del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico”. San Francisco, California, 25 de septiembre de 1992. Mimeo.

IV

Más allá del argumento académico y del análisis jurídico-institucional, el debate actual sobre el regionalismo incide en el terreno de las relaciones políticas internacionales. En este aspecto, hay que examinar diversas actitudes y percepciones, no todas ellas ancladas en los hechos.

- a. Una primera serie de cuestiones tiene que ver con las razones que han motivado la proliferación, sobre todo en los últimos tres o cuatro años, de los arreglos regionales de libre comercio e integración económica. Suele decirse que el desencanto con la operación del sistema universal de comercio, que a la luz de los fenómenos que acaban de señalarse parece más que suficientemente justificada, ha sido uno de los factores que han estimulado el auge de los arreglos regionales.

Ciertamente el funcionamiento del sistema mundial de comercio en los años ochenta distó de ser satisfactorio en el sentido de que se apartó de manera significativa de los objetivos consagrados en el GATT: transparencia, no discriminación y liberalización progresiva, entre otros. La descripción de las deficiencias operativas del sistema multilateral se ha hecho repetidamente. Incluye aspectos como el fortalecimiento de las acciones proteccionistas; la proliferación de medidas restrictivas; la exclusión de sectores importantes—como el textil, la siderurgia y el calzado, para citar unos cuantos— de las disciplinas del sistema multilateral; la multiplicación de las llamadas restricciones voluntarias a la exportación; los arreglos de comercialización ordenada, y las acciones unilaterales de represalia, entre otros.

Estas políticas frenaron el crecimiento del comercio mundial e impidieron que actuara como motor de la expansión de la economía mundial. En sólo tres de los últimos 11 años—de acuerdo con cifras del GATT—la tasa de aumento del comercio mundial fue superior a 6%; en 1982 fue negativa, y a partir de 1988 ha declinado significativamente año con año después de superar el nivel de 8% en 1988, declinó a alrededor de 7% en 1989, de 5% en 1990 y de 3% en 1991. De manera correlativa, la expansión de la economía mundial fue inferior a 4% en nueve de los últimos 11 años; inferior al 2% en 3 de ellos y negativa en 1982. Con estos ritmos de crecimiento, es difícil esperar que se abatan los niveles de desempleo en los países avanzados y que se estimule suficientemente el crecimiento de los países en desarrollo. En la segunda mitad de los años ochenta y los años del actual decenio, el crecimiento de la economía y

el comercio mundiales han sido claramente insuficientes y no han permitido, ni a los países avanzados ni a los países en desarrollo, alcanzar los objetivos de desarrollo social que sólo pueden basarse en una expansión sólida y sostenida.

En estas condiciones, no resulta sorprendente que un número creciente de países busque, a través de los arreglos comerciales regionales, el dinamismo en materia de acceso a mercados y de oportunidades adicionales de inversión y crecimiento que el sistema multilateral ha dejado de proporcionarles.

- b. Una segunda motivación para acudir cada vez más a los enfoques regionales se encuentra, según varios analistas, en la aparente imposibilidad de continuar perfeccionando el sistema abierto y multilateral de comercio a través de negociaciones multilaterales. Puede constatarse con facilidad que la proliferación del regionalismo coincide en el tiempo con las crecientes y en apariencia insalvables dificultades que se han encontrado para alcanzar una culminación exitosa y significativa de la Ronda Uruguay —ese vasto y ambicioso intento de redefinir y actualizar las reglas que rigen el comercio internacional de mercancías y extenderlas al sector de los servicios, la inversión relacionada con el comercio y la propiedad intelectual, que se inició en 1986 y que debió concluir hacia finales de 1990.

Al iniciarse el otoño de 1992, la economía, el comercio y las finanzas mundiales atravesaban por una de sus fases más críticas en el pasado reciente. La recesión que afecta a las principales economías industriales no daba muestras de acercarse a su fin, a pesar de los repetidos ofrecimientos de los líderes políticos del mundo desarrollado y de las medidas que algunos gobiernos adoptaron, como el paquete de emergencia de gasto público adicional del gobierno de Japón. Las tensiones comerciales, manifestadas en la adopción o amenaza de medidas de represalia, se acentuaban en todas las latitudes: entre Europa y Estados Unidos, entre Japón y Europa, entre China y Estados Unidos, entre Estados Unidos y Japón. Los desequilibrios comerciales continuaron exacerbándose. Para citar sólo un ejemplo, en los primeros ocho meses de 1992, el excedente comercial japonés se expandió a una velocidad sin precedente, alcanzando nuevos máximos y alimentando los sentimientos proteccionistas en todas partes. El caos monetario en Europa ponía en crisis no sólo la operación del Sistema Monetario Europeo, abandonado a finales de septiembre por la libra esterlina y la lira, sino que arrojaba dudas sobre la

factibilidad de los objetivos de unión monetaria de la Comunidad Europea, consagrados en el tratado de Maastricht.

En medio del caos, se reconoció que la acción más urgente y necesaria para sortear la crisis consistía en alcanzar, dos años después de lo inicialmente previsto, una culminación satisfactoria de la Ronda Uruguay que restableciera la confianza en la viabilidad de la expansión del comercio internacional, que estimulara la expansión económica y que tranquilizara los mercados monetarios y cambiarios.

Lo cierto es que, independientemente del desenlace al que se llegue en la Ronda Uruguay, la tendencia regionalizadora seguirá adelante, pues responde a motivaciones de tan amplio alcance como la negociación multilateral misma. Se ha creado la impresión de que existe un dilema entre regionalismo y globalización, cuando en realidad no es así.

El director general del GATT lo hizo notar, en declaraciones formuladas a mediados de agosto —apenas una semana después de concluidas las negociaciones del TLC norteamericano y en medio de la incertidumbre reinante un mes antes del *referéndum* francés sobre Maastricht—, en un seminario celebrado en Río de Janeiro, Brasil. En esencia, Arthur Dunkel denunció el falso dilema entre regionalización y globalización al señalar que los acuerdos comerciales regionales no rivalizan con el sistema multilateral de comercio, ni pueden ser vistos como una alternativa al mismo. Ambos pueden coexistir y reforzarse mutuamente. La búsqueda global de liberalización en la Ronda Uruguay ha fortalecido el interés en la aceleración de los procesos regionales de liberalización comercial. Dunkel *dixit*:

Los fundadores del GATT concibieron a los enfoques globales y regionales como dos caras de la misma moneda. El GATT contiene las reglas para la formación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras, destinadas a asegurar que la integración regional no lastime los intereses legítimos de terceros... Las zonas regionales de libre comercio pueden resultar beneficiosas tanto para sus miembros como para terceros países.⁵

Sin embargo, al tiempo que se avanza a nivel regional, es preciso no reducir el esfuerzo para concluir la actual ronda multilateral. Al dar a conocer, a finales de agosto, el informe anual de actividades del GATT, el director general hizo notar que, en seis años de trabajos, los negociadores de la Ronda Uruguay han convenido en “una serie de respuestas —relevantes, precisas, equilibradas y urgentes— a algunos de los gran-

⁵ *Financial Times*. Londres, 22 de agosto de 1992.

des desafíos comerciales de la hora”: abatir las barreras arancelarias y no arancelarias; fortalecer las disciplinas del Acuerdo General; extenderlas por primera vez a los sectores textil y agrícola, y definir nuevas reglas internacionales para el comercio de servicios y para la propiedad intelectual, en materia de patentes, marcas comerciales y derechos de autor. Ahora, “la clave para completar los acuerdos se encuentra en unas cuantas manos”. Todo mundo sabe cuán grave sería que un desacuerdo sectorial, por importante que pueda estimársele, evite que se consigan resultados que “beneficiarían a todas y cada una de las partes contratantes”⁶. Aunque estas expresiones de Dunkel pecan de optimistas, pues la Ronda Uruguay no va a alcanzar realmente tales resultados, hay en ellas un fondo de verdad.

V

No deja de resultar paradójica la forma en que la dirección del comercio mundial ha reflejado, en los dos últimos decenios, los avances simultáneos pero no paralelos de la liberalización del comercio en los ámbitos global y regional. Las estadísticas del GATT permiten trazar el siguiente panorama para las tres grandes regiones:

- En Asia el avance formal de los acuerdos regionales de comercio ha sido modesto: no existe aún un esquema de alcance continental y los esquemas subregionales, como el de ANSEA, están en etapas muy tempranas de integración. Sin embargo, Asia ha sido la zona más dinámica, económica y comercialmente, tanto dentro de su propio ámbito regional como hacia el resto del mundo. La participación de Asia en el comercio mundial pasó de 12% en 1973 a 18.2% en 1990. Si el dinamismo se mantiene, Asia podría aportar pronto la cuarta parte de los intercambios mundiales. En 1973, el comercio intrarregional de Asia equivalía a menos de un tercio (32.5%), del comercio exterior total de la región y para 1990 esa proporción se había elevado hasta cerca de la mitad (48.4%).
- En cambio, en América, una de las áreas de proliferación de los acuerdos regionales y subregionales, la participación en el comercio mundial sufrió un ligero decrecimiento (21.6% en 1973 y 20.5% en 1990), y el comercio intrarregional también perdió importancia: de algo menos de la mitad (48.1%), en 1973, a bastante menos (44.9%), en 1990.

⁶ *Financial Times*. Londres, 28 de agosto de 1992.

- En Europa, donde el avance de los acuerdos regionales de integración ha sido mayor, aumentaron moderadamente, entre los mismos años, tanto la participación en el comercio mundial (de 45.8% en 1973 a 46.4% en 1990), como el peso relativo del intercambio intrarregional en el comercio total (de 67.9% en 1973 a 71.2% en 1990).

Es claro que, excepto para Europa, el intercambio extrarregional sigue siendo tanto o más importante que el regional. Por ello es esencial avanzar tanto en la liberalización global como en la regional.

La dirección del comercio mundial ofrece un argumento extraordinariamente poderoso a favor del regionalismo abierto. En 1990 —nuevamente de acuerdo con estadísticas del GATT—, Norteamérica colocó en terceros mercados dos tercios de sus exportaciones totales: 23.8% en Europa Occidental, 22% en Asia, 10.6% en América Latina y 9.7% en otros países, para un total de 65.1%. La situación de Asia fue prácticamente la misma: también dos tercios de sus exportaciones totales se colocaron en mercados fuera de la región: 29.4% en América del Norte, 19.7% en Europa occidental y 15.9% en otros mercados, para un total de 65%. Europa occidental constituye, como ya se ha señalado, un caso diferente: las exportaciones a terceros mercados representan sólo algo más de la cuarta parte de las totales: 7.9% a Norteamérica, 6% a Asia y 13.9% a otros mercados, para un total de 27.8%.

Ninguna de las tres regiones —Norteamérica menos que ninguna— puede razonablemente tratar de concentrarse en ella misma, de ensimismarse, a riesgo de perder mercados, oportunidades y dinamismo. Es cierto que los años noventa marcan la hora del regionalismo, pero del regionalismo abierto. Marcan también la hora de la globalización.
