

Pasado, presente y futuro: el GATT, las áreas de libre comercio y ¿la Organización Mundial del Comercio?

Gonzalo Bernardos*

Para la mayoría de los economistas, la firma del acuerdo final de la Ronda Uruguay en abril de 1994 en Marrakech (Marruecos) comporta una sustancial mejora en las perspectivas referentes a las relaciones comerciales entre los distintos países. Esta mejora tiene como base la liberalización comercial que suponen los acuerdos alcanzados y, en especial, la creación de una nueva institución: la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La OMC tiene como objetivo recoger el testigo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en la defensa de un sistema de comercio más libre, transparente y multilateral (Sutherland, 1994). Su creación significa la adecuación al siglo XXI de los acuerdos de Bretton Woods¹ concernientes al ámbito comercial que, durante los últimos 50 años, con mayor o menor éxito han regido las relaciones comerciales de carácter multilateral entre las diferentes naciones. Además, en un mundo donde el declive del GATT, desde principios de la década de los ochenta, ha conllevado la proliferación de áreas regionales de comercio, la OMC constituye un elemento imprescindible para hacer frente tanto a actitudes unilaterales que pretenden la realización de un comercio administrado como al incremento del proteccionismo en las transacciones interregionales.

Por tanto, en lo que se refiere a la esfera comercial, estamos posiblemente a las puertas de una nueva era. Esta situación, en un número monográfico dedicado al comercio multilateral, prácticamente obliga a realizar una reconsideración del funcionamiento de dicho sistema

*Profesor de Economía, Universitat de Barcelona

comercial en el último medio siglo, así como una reflexión sobre cuál debería ser en el futuro la función de la OMC en un mundo dividido, probablemente como el actual, en áreas regionales de libre comercio. Estos son los objetivos de este artículo.

El artículo consta de cinco secciones. En la primera se reflejan las bases sobre las que se fundamenta la liberalización del comercio después de la Segunda Guerra Mundial. La segunda aborda las causas que provocaron durante la década de los ochenta el declive del GATT y el auge del proteccionismo. En la tercera se exponen las razones que motivan la aparición de nuevas áreas regionales de libre comercio y la división del mundo en bloques. La cuarta sección indica la necesidad existente, en un mundo dividido en áreas regionales, de una institución como la OMC que permita la reducción de las guerras comerciales entre bloques y el fomento del comercio multilateral. En la quinta sección se resumen las conclusiones obtenidas.

EL ÉXITO DEL GATT

En la década de los treinta, la profunda recesión económica que tuvo lugar en la mayoría de países comportó una sustancial disminución del comercio. Esta disminución de los intercambios comerciales se produjo como consecuencia de la aparición de políticas de empobrecimiento del vecino, tales como incrementos de los aranceles y depreciaciones competitivas de la moneda. Dichas políticas tenían como objetivo desplazar la demanda agregada hacia los productos nacionales para aumentar la producción y el empleo nacional, y facilitar la recuperación económica.

No obstante, a pesar de que las políticas de empobrecimiento del vecino pueden conllevar algunos resultados positivos si son efectuadas por un único país, sin embargo, se convierten en sumamente negativas cuando se generalizan. Esto se debe a que dan lugar a guerras comerciales que, a través de la disminución del comercio, producen decrementos en la renta nacional.

De este modo, para evitar la anterior situación, después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial nace el GATT (ver nota 1). Este acuerdo tiene como objetivo proceder a una paulatina liberalización comercial multilateral a través de la incorporación de la reciprocidad en las concesiones que cada país efectúa y difundir cualquier concesión entre dos países al resto de los firmantes del GATT (cláusula de nación más favorecida).

La reciprocidad tiene como objetivo equiparar las presiones de los grupos de interés (los productores que compiten con las importaciones respecto a las empresas que buscan conquistar los mercados exteriores) para permitir a las respectivas Administraciones realizar una política comercial más próxima al libre comercio y, de esta manera, alcanzar

un mayor bienestar económico². En cambio, la multilateralidad pretende generalizar, a todos los países que forman parte del GATT, los beneficios que se derivan de cualquier disminución de las barreras comerciales.

Las ventajas de las negociaciones comerciales realizadas bajo la órbita del GATT pueden ser analizadas a través de una sencilla matriz de juegos (figura 1), donde cada país solamente puede realizar una elección: ser proteccionista o librecombista (Brander, 1986, Krugman, 1994). En cada casilla, la primera cifra representa el bienestar obtenido por el país A y la segunda el conseguido por el país B. Los números indicados en cada una de ellas no tienen importancia por sí mismos, sino que su utilidad únicamente procede de la comparación (al igual que en la matriz representada en la figura 2). A pesar de que en la matriz solamente se representan dos países, el resultado del juego es perfectamente generalizable a la mayoría de las naciones.

FIGURA 1

		País B	
		Protección	Libre Comercio
País A	Protección	75,75	500,50
	Libre Comercio	50,500	200,200

Los resultados que cada país obtiene en las diferentes opciones tienen como base la filosofía del GATT (Bhagwati, 1988). Así, cada país consigue su mejor resultado realizando protección si el otro efectúa libre comercio, y el peor en el caso contrario³. Esto provoca que los dos jugadores tengan la protección como estrategia dominante e implica que el desenlace del juego sea precisamente el peor resultado conjunto: la realización de protección por parte de ambos países⁴. Esta situación sería, a grandes rasgos, la observada en la década de los treinta cuando la mayoría de los países determinaba su política comercial de manera unilateral.

No obstante, los dos jugadores podrían mejorar su bienestar económico si ambos efectuaran libre comercio. Sin embargo, ninguno de ellos decidirá unilateralmente realizar librecombinio, dado que esto supondría su peor resultado. Por tanto, es necesario un marco (el GATT) donde las naciones puedan establecer negociaciones comerciales que, a través de concesiones mutuas, permitan reducir el proteccionismo y les permitan aproximarse paulatinamente al libre comercio.

A pesar de las importantes ventajas que desde una perspectiva teórica implica el GATT, existen algunos autores (Gillpin, 1987; Nelson, 1987; Bergsten, 1991; Thurow, 1992) que estiman que las políticas comerciales liberales adoptadas en la postguerra, a instancias de EEUU, tuvieron una finalidad más política que económica. Este argumento se fundamenta en que EEUU, impulsando el libre comercio, aunque fuera a expensas

del propio bienestar económico⁵, tenía como principal objetivo fortalecer la economía de los países occidentales. De esta manera, éstos podrían hacer frente con mayores garantías al contrapoder político de la época: el comunismo soviético.

Las ventajas en el terreno comercial que EEUU hubiera podido obtener de su posición de liderazgo mundial, si se hubiera decantado por la protección, son observadas por medio de una matriz de juegos en la figura 2. Esta matriz está construida teniendo en cuenta las ganancias que la protección, vía mayor aprovechamiento de las economías de escala, implicaría para una nación (país A) cuyo mercado interior es aproximadamente la mitad del mercado mundial (EEUU en la década de los cuarenta y cincuenta)⁶.

FIGURA 2

		País B	
		Protección	Libre Comercio
País A	Protección	2.000,100	2.400,50
	Libre Comercio	1.500,300	1.800,200

En esta matriz, al igual que en la anterior, el resultado del juego es la realización de proteccionismo por parte de ambos países. No obstante, a diferencia de la figura 1, cualquier negociación que tenga como objetivo la realización de comercio estará condenada al fracaso. Esto es consecuencia de que el país A, independientemente de cuál sea la política comercial desarrollada por el país B, obtiene un mayor nivel de bienestar económico mediante la protección de su mercado interior que a través de la realización de libre comercio⁷.

EL DECLIVE DEL GATT

A principios de la década de los ochenta, el papel del GATT como elemento dinamizador del comercio entra en declive. Este declive es, en gran medida, consecuencia de la pérdida de la hegemonía mundial de EEUU y, en especial, de la inadecuada política macroeconómica de la Administración Reagan en su primer mandato (1980-1984). Esta etapa se caracteriza por la combinación de una política monetaria contractiva y una política fiscal expansiva que, unida a la decisión de la Administración Reagan de no intervenir en los mercados de divisas (excepto en circunstancias extraordinarias), genera la sobrevaloración del dólar, un importante déficit público y un considerable desequilibrio en la balanza por cuenta corriente.

Este escenario macroeconómico implica una pérdida de competitividad vía tipo de cambio⁸ de las empresas de EEUU respecto a sus competidoras y provoca la masiva entrada en el mercado de EEUU de productos extranjeros, principalmente japoneses. Esta situación produce un incremento de las demandas de protección por parte de los productores de Estados Unidos para, vía aumento de las barreras comerciales, ganar (por lo menos) la competitividad perdida como consecuencia de la sobrevaloración del dólar.

Este aumento de las presiones proteccionistas, unido a los relativamente pobres resultados de la Ronda Tokio, las dificultades de poner en marcha una nueva ronda de negociaciones multilaterales, el gran déficit comercial con Japón y la perspectiva de una Comunidad Europea (CE) convertida en una *fortaleza económica*, provocan que EEUU tenga la convicción de que un sistema comercial, tipo GATT, implica un grave perjuicio para sus intereses.

Esta actitud del principal valedor del sistema de comercio multilateral da lugar a la inoperatividad del GATT en la década de los ochenta y principios de los noventa, la creación de un área de libre comercio en América del Norte (el TLC) y, prácticamente, conlleva la sustitución del multilateralismo por el regionalismo. Este hecho determina que una buena parte de los países desarrollados (principalmente EEUU y la CE) efectúen dos distintos tipos de comercio: libre, con los países que pertenecen al área, y administrado, respecto a las naciones que no forman parte del bloque regional.

Este comercio administrado en las transacciones de carácter interregional tiene como base principal la aplicación de nuevas barreras proteccionistas (Bhagwati, 1991), como las restricciones voluntarias a la exportación, las expansiones voluntarias a la importación, etc., que tienen como objetivo la sustitución de un sistema de reglas fijas (GATT) por otro de cantidades fijas (donde únicamente importan los resultados cuantitativos). Estas nuevas barreras proteccionistas normalmente pretenden defender puestos de trabajo de una industria específica o reducir el déficit comercial con un determinado país. Son negociadas entre los diferentes países y constituyen un mal menor ante la amenaza de adopción de actitudes unilaterales por parte de la nación cuyos intereses ponen en peligro el libre comercio⁹.

LA PROLIFERACIÓN DE ÁREAS DE LIBRE COMERCIO

El deficiente funcionamiento del GATT durante la década de los ochenta provocó la sustitución del sistema de comercio multilateral por uno de carácter regional¹⁰. Esta rápida sustitución se fundamentó, además de en el cambio de actitud de EEUU respecto al multilateralismo, en las importantes ventajas que la pertenencia a un bloque comercial puede comportar para las diferentes naciones¹¹.

Los beneficios que obtienen las naciones que constituyen un área de libre comercio, si el resto del mundo no forma parte de ninguna otra, vienen determinados en gran medida por dos diferentes conceptos: creación y desviación de comercio (Viner, 1950).

La creación de comercio, que aparece como consecuencia de la eliminación de las barreras comerciales entre los países que forman parte del bloque, implica la sustitución de producción nacional por extranjera de inferior coste en recursos. Este efecto conlleva un incremento de bienestar tanto regional como mundial y supone un paso en la dirección adecuada respecto al objetivo del libre comercio generalizado.

La desviación de comercio surge como consecuencia de la discriminación existente entre las producciones de fuera del bloque (normalmente gravadas con aranceles) y las realizadas en el interior del mismo. Dicho concepto, al conllevar el desplazamiento de importaciones de un país externo al bloque por producción de una nación que sí pertenece a él, normalmente implica un aumento del bienestar de los países que integran el área. No obstante, este aumento, al basarse en un trato discriminatorio entre los países e implicar una reducción de la eficiencia mundial, da lugar a una disminución del bienestar en el resto de países y en el mundo en su conjunto.

Esta situación provoca que los países que no pertenezcan a ningún bloque, con la finalidad de represaliar la desviación de comercio e impedir un desplazamiento de rentas hacia otras naciones, acaben constituyendo nuevas áreas de libre comercio.

LA FUNCIÓN DE LA OMC

Los beneficios que los países que integran las áreas de libre comercio pueden extraer de la desviación de comercio, principalmente a través del incremento de aranceles, amenaza seriamente al comercio interregional. Así, es posible que los intentos de represaliar la desviación de comercio realizada por otro bloque acaben en guerras comerciales que impliquen un elevado coste en términos de bienestar¹².

Debido a ello, la función de la OMC, en un escenario donde el regionalismo se ha impuesto definitivamente (De Melo y Panagariya, 1992, 1993), consiste en intentar reducir las barreras comerciales entre bloques y, por tanto, fomentar el comercio interregional. De esta manera, la OMC, evitando la desviación de comercio entre las áreas, puede proporcionar un resultado similar al que se derivaría de un escenario en el que no existiera ningún bloque comercial¹³.

No obstante, para obtener este resultado es necesario que la OMC tenga éxito en la prohibición de medidas proteccionistas tales como las restricciones voluntarias a la exportación y expansiones voluntarias a la importación, consiga transformar en aranceles

la protección oculta y, sobre todo, su renovado mecanismo de solución de disputas sirva para atemperar y eliminar los diversos contenciosos o guerras comerciales entre países o bloques.

La creación del GATT después de la Segunda Guerra Mundial permitió que la política comercial de los diferentes países se estableciera en base a negociaciones multilaterales. Este hecho proporcionó un importante incremento del comercio y, dada su relación con la renta, del bienestar mundial. Sin embargo, la pérdida del liderazgo mundial de EEUU en la década de los ochenta significó el declive del GATT y prácticamente la sustitución del multilateralismo por el regionalismo. Esta sustitución, dadas las ventajas que desde un punto de vista unilateral puede suponer la desviación de comercio para los bloques regionales, conlleva el peligro de que con relativa frecuencia se produzcan guerras comerciales que afecten negativamente a las transacciones interregionales. En este escenario, la OMC debe impedir dichas guerras, fomentar la creación de comercio dentro de los bloques e impedir la desviación de comercio entre áreas. Todo esto con el objetivo de conseguir, en un mundo donde los bloques comerciales se han impuesto definitivamente, un resultado lo más parecido posible al de un eficiente sistema de comercio multilateral.

Referencias Bibliográficas

- Bergsten, F. (1991); "Commentary: The Move towards Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas Economic Review*, noviembre/diciembre, pp. 27-35.
- Bernardos, G. (1994 a); "Proteccionismo y diferenciación de productos", *Papers Esade*, nº 124.
- Bernardos, G. (1994 b); *El poder de mercado y la nueva teoría del comercio internacional: nuevos argumentos para la protección e integración comercial*. Tesis doctoral, Universidad de Barcelona.
- Bhagwati, J. (1988); *Protectionism*, The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Bhagwati, J. (1991); *The World Trading System at Risk*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Braner, J. (1986); "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy" en Krugman, P. (ed.); *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (1992); "El Nuevo Regionalismo", *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, pp. 37-40.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (eds.) (1993); *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Feenstra, R. (1992); "How Costly is Protectionism?", *Journal of Economic Perspectives*, verano, pp. 159-178.

- Gillpin, R. (1987); *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton
- Jackson, J. (1989); *The World Trading System*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Kemp, M. y Wan, H. (1976); "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Union" *Journal of International Economics*, vol. 6, pp. 95-97.
- Krugman, P. (1991); "The Move towards Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas Econom Review*, noviembre/diciembre, pp. 5-25.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1994); *International Economics: Theory and Policy*. Harper Collins Publish tercera edición.
- Nelson, D. (1987); "The Domestic Political Preconditions of U.S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionism Dynamics". Artículo presentado en la Conferencia sobre Economía Política del Comercio: Teoría y Política, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Romer, P. (1994); "New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions", *Journal of Development Economics*, febrero, pp. 5-38.
- Sutherland, P. (1994); "Los resultados de la Ronda Uruguay: valorar lo invaluable", *Información Comercial Española*, octubre 1994, pp. 49-56.
- Thurrow, L. (1992); *La Guerra del Siglo XXI*. Vergara, Madrid.
- Tugores, J. (1995); *Economía Internacional e Integración Económica*, segunda edición. McGraw Hill, Madrid
- Viner, J. (1950); *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Notas

1. El diseño del orden económico de la posguerra realizado en Bretton Woods preveía la constitución de una Organización Internacional de Comercio (OIC). Sin embargo, la adjudicación de unos amplios poderes a la misma, además de la colisión con los intereses de ciertos grupos de presión, impidió que el Congreso de EEUU la ratificara e imposibilitó su creación (Jackson, 1989). En sustitución de dicha organización, el GATT, un acuerdo entre países basado en el capítulo comercial de la extinta OIC, proporcionó la estructura multilateral necesaria para la consecución de una mayor liberalización comercial.
2. Un elemento básico para esta contraposición de presiones lo constituye la prohibición de los subsidios a la exportación (excepto para productos agrícolas). Dicha prohibición provoca que las empresas que pretenden conquistar los mercados exteriores se conviertan al libre comercio y se opongan al proteccionismo propugnado por los productores que compiten con las importaciones (Krugman, 1991).
3. Esto determina que el pensamiento del GATT se encuentre basado parcialmente en la teoría mercantilista y sea contrario al criterio de la teoría tradicional del comercio. La razón para ello estriba en que esta última considera que la mejor opción para un país, con independencia de la que realicen los demás, es el libre comercio (Krugman, 1991).

4. En la teoría de juegos esta estructura se conoce con el nombre de *dilema del prisionero*.
5. La supeditación de la economía a la política conllevó que, durante los primeros años de funcionamiento del GATT, Estados Unidos efectuase un buen número de concesiones que no exigían reciprocidad alguna. Esto permite a algunos autores como Nelson (1987) equiparar la liberalización comercial durante dicho período a una transferencia indirecta de recursos entre EE.UU y Europa.
6. Para una exposición más detallada de las ventajas que la protección podría haber supuesto para un país como EEUU, veáse Bernardos (1994 b).
7. Este resultado tiene principalmente como base la mayor repercusión que el aumento de la eficiencia en la producción tiene sobre el bienestar económico respecto a los costes que, desde el punto de vista asignativo, pueda generar el proteccionismo.
8. Tugores (1995) contiene una clara exposición de la relación entre el tipo de cambio y la competitividad.
9. Un ejemplo de estas actitudes unilaterales lo constituye la aplicación por parte de EEUU del artículo 301 de su Ley de Comercio. Dicho artículo permite a la Administración imponer aranceles de hasta un 100% sobre las importaciones de aquellos países que, por medio de prácticas desleales, tienen superávits comerciales con Estados Unidos.
10. Esto no significa necesariamente que las áreas de libre comercio sean incompatibles con un sistema de comercio multilateral. Así, durante la oleada regionalista de la década de los sesenta, tanto la CE como los acuerdos comerciales entre países en vías de desarrollo se consideraron elementos positivos para el multilateralismo.
11. La decisión de los países respecto a pertenecer o no a una área de libre comercio da lugar a una situación de *dilema del prisionero* idéntica a la modelizada en las dos figuras anteriores. De este modo, el bienestar mundial sería el máximo posible si ningún país perteneciera a un bloque y todas las naciones realizaran comercio multilateral. No obstante, cada país de forma individual obtendría su mejor resultado si formara parte de una área de libre comercio y el resto no lo hiciera, consiguiendo el peor en el caso contrario.
12. En diferentes escenarios, Feenstra (1992), Bernardos (1994 a) y Romer (1994) obtienen que los costes derivados de una guerra comercial pueden ser en bastantes ocasiones superiores al 5% de la renta de cada bloque.
13. La división del mundo en áreas de libre comercio puede proporcionar, por lo menos desde un punto de vista teórico, un bienestar mundial idéntico al de un sistema de comercio multilateral. Para ello, es necesario que los países disminuyan sus aranceles de tal manera que la constitución de los diferentes bloques conlleve creación pero no desviación de comercio (Kemp y Wan, 1976).