

La política comercial y el comercio internacional

El bilateralismo, el multilateralismo y el sistema GATT-OMC en perspectiva histórica

Joaquín Turmo Garuz*

Los factores tecnológicos, económicos e incluso políticos están siempre presentes en la explicación del crecimiento del comercio internacional, aunque de diferente manera en cada período. En particular, la política comercial ha tenido diferentes alternativas (bilateralismo, multilateralismo) que a menudo se han considerado contrapuestas. Una revisión histórica nos permite extraer conclusiones importantes sobre el consenso en torno a las reglas del comercio y el elemento institucional en el marco de las relaciones comerciales internacionales. La falta de normas estables y de consenso en torno a las mismas ha posibilitado reacciones proteccionistas. El GATT-OMC constituyó un avance importante, tanto en cuanto a las reglas de regulación y liberalización del comercio como al consenso en torno a ellas. La emergencia de grandes países en el comercio mundial puede modificar el status quo y dicho consenso, lo que constituye una prueba frente al desarrollo institucional de la OMC.

Palabras clave: comercio internacional, política comercial, sistemas comerciales, bilateralismo, multilateralismo, OMC.

Clasificación JEL: F13, F33

1. Introducción

La controversia proteccionismo/libre cambio ha salpicado la literatura sobre el comercio internacional y la política comercial durante gran parte de los dos últimos siglos. Tradicionalmente el libre cambio ha sido una postura mayoritariamente académica, mientras que el proteccionismo ha si-

do mantenido principalmente por los gestores políticos. Finalmente, la expansión de la internacionalización productiva y la profundización de la globalización han otorgado un impulso determinante al libre comercio frente a las propuestas proteccionistas.

En el ámbito de la política comercial, uno de los elementos de discusión ha sido el de los instrumentos que han posibilitado el avance de la liberalización comercial. La influencia del bilateralismo o del multilateralismo sobre la liberalización y el creci-

* Departamento de Teoría Económica (Universidad de Barcelona).



COLABORACIONES

CUADRO 1 CRECIMIENTO DEL PIB (Tasas compuestas)						
	1500-1820	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
Europa Occidental	0,41	1,65	2,10	1,19	4,81	2,11
Otros países occidentales (1)	0,78	4,33	3,92	2,81	4,03	2,98
Japón	0,31	0,41	2,44	2,21	9,29	2,97
Asia (excepto Japón)	0,29	0,03	0,94	0,90	5,18	5,46
América Latina	0,21	1,37	3,48	4,43	5,33	3,02
Europa Este y antigua URSS	0,44	1,52	2,37	1,84	4,84	-0,56
África	0,16	0,52	1,40	2,69	4,45	2,74
Mundo	0,32	0,93	2,11	1,85	4,91	3,01

(1) Australia, Canadá, Nueva Zelanda y USA.
Fuente: MADDISON, A. (2001): *The World Economy*. OCDE.

miento del comercio internacional sigue vigente incluso hoy, cuando los acuerdos bilaterales y regionales han alcanzado una importancia antes desconocida en las relaciones comerciales internacionales.

Una revisión de algunos aspectos de la historia del comercio y la política comercial durante los últimos dos siglos nos ha de permitir atribuir la importancia precisa a cada uno de los factores anteriormente citados. La existencia de consenso en torno a las reglas que regulan el comercio internacional y en torno las instituciones del mismo se ha revelado importante en el avance de la liberalización comercial. Sobre todo por lo que respecta a la existencia de mecanismos que impiden la vuelta atrás en el proceso de liberalización comercial.

En el presente trabajo, en el apartado dos se analiza la evolución del comercio internacional y la política comercial durante el siglo XIX; en el apartado tres se hace especial énfasis en el carácter de los acuerdos comerciales firmados durante el siglo XIX; en el apartado cuatro se analizan los factores que determinaron el giro proteccionista entre 1880 y los años 30 del siglo XX; en el apartado cinco se analiza la significación del GATT en la reconstrucción del consenso bajo un nuevo liderazgo; las amenazas que pesan sobre el comercio internacional, particularmente el bilateralismo y regionalismo, se analizan en el apar-

tado seis y, finalmente, en el apartado siete se exponen las principales conclusiones.

2. Evolución del comercio durante el siglo XIX

El siglo XIX se caracteriza por un importante despegue en el crecimiento económico, frente a los siglos anteriores cuyo crecimiento económico fue mucho más lento. El Cuadro 1 muestra la evolución de de las tasas de crecimiento económico de las diferentes regiones mundiales, lo que nos permite apreciar cierta relación existente entre el inicio del crecimiento económico, el comercio y la industrialización. La mayor disparidad existente entre las tasas de crecimiento económico de las diferentes regiones del mundo muestra el desigual ritmo con el que se fueron incorporando al desarrollo económico cada una de las regiones. En efecto, el despegue económico se hace evidente desde el inicio del siglo XIX en los países europeos, tanto occidentales, como de la Europa del Este, en América, Oceanía, así como en América Latina; sin embargo, el resto de regiones muestran un retardo en la senda del crecimiento.

De acuerdo con Kuznets (1967), durante todo el siglo XIX el crecimiento del comercio fue mayor que el de la producción.



COLABORACIONES

Se estima que el comercio internacional pasó de una participación del 3 por 100 sobre el valor de la producción a principio de siglo, a un 33 por 100 hacia 1913, por lo que bien puede decirse que a lo largo del siglo se produjo una importante internacionalización comercial. El período de mayor crecimiento fue el comprendido entre 1840 y 1870, con un incremento total del 64,4 por 100 y las tasas anuales más elevadas. A partir de 1870 el comercio internacional continuó creciendo a tasas anuales más moderadas, aunque siempre superiores al crecimiento del PIB.

En la composición del comercio destacaba la gran importancia de los productos primarios, que constituían en torno al 62 por 100 del comercio mundial. Los flujos del comercio internacional denotaban todavía una orientación marcada en el período colonial: los países desarrollados, con el Reino Unido a la cabeza, eran importadores de productos primarios y exportadores de productos manufacturados, mientras que los países en vías de desarrollo exportaban mayoritariamente productos primarios e importan productos manufacturados.

Los principales factores que incidieron en el crecimiento económico y en la expansión del comercio internacional fueron:

- El cambio técnico y su influencia sobre los sistemas de transporte terrestre y marítimo.
- La estabilidad cambiaria y financiera debida al patrón oro.
- La aparición de mayor número de naciones como consecuencia de la descolonización.
- El consenso en torno a la política comercial liderada por el Reino Unido y seguida por los principales países, basada en acuerdos bilaterales.

Los avances técnicos tuvieron un papel importante en la expansión económica y comercial durante el siglo XIX. La invención de la máquina de vapor en el siglo an-

terior y la introducción de los primeros prototipos permitieron un importante aumento de la productividad. En consecuencia, la mecanización constituyó el impulso definitivo a la industrialización y al crecimiento económico. Europa occidental y los nuevos países occidentales fueron pioneros en esta industrialización.

La influencia del cambio técnico sobre el comercio se manifestó más tarde y de forma gradual. En primer lugar, a través de la introducción de la máquina de vapor en la navegación fluvial y de cabotaje, a principios del siglo XIX. En segundo lugar, con la aparición del ferrocarril, a partir de 1830. Por último mediante la instalación de máquinas de vapor más perfeccionadas y potentes sobre barcos de rutas transatlánticas, a partir de 1850. La navegación fluvial y el ferrocarril fueron factores muy importantes en la formación de los mercados y economías nacionales, hecho particularmente destacable en países como Francia, USA y Rusia. Los avances en la navegación transatlántica tuvieron un papel importante en el comercio entre ambas orillas del Atlántico. Estas innovaciones tecnológicas contribuyeron, tanto a la formación de los mercados nacionales, como a aproximar los mercados internacionales.

La estabilidad cambiaria que posibilitó la existencia de un sistema monetario basado en el patrón oro también tuvo clara influencia comercial en dos aspectos. Por una parte, debido a la estabilidad en los intercambios que confiere todo sistema de tipos de cambio fijos. Por otra parte, como consecuencia de la estabilidad macroeconómica que posibilitó la expansión de la IDE y del comercio internacional asociado a la misma.

Otro factor que influyó sobre la expansión de la economía y del comercio internacional durante este siglo fue el proceso de aparición de nuevos países como consecuencia de la descolonización y de la li-



COLABORACIONES

beralización. El proceso descolonizador implicaba en sí mismo el aumento del comercio internacional, por el mero hecho de la aparición de nuevas naciones.

La autonomía económica de las colonias comenzó a producirse ya en el siglo XVIII y continuó durante todo el siglo XIX. Dicho proceso conllevaba, además, la desaparición de los monopolios estatales o privados sobre el comercio lejano con sus antiguas colonias, lo que contribuyó a la expansión y diversificación de los flujos de comercio internacional para nuevas empresas y países.

Particularmente importante para el Reino Unido y Francia fue la pérdida de las colonias americanas entre 1770 y 1780. Durante ese período el comercio británico con dichas colonias cayó un 20 por 100, mientras que la participación de las exportaciones hacia el continente europeo sobre el total se pasó del 15 por 100 al 28 por 100.

No obstante, la dinámica de formación de los mercados y economías nacionales determinó que algunos de los nuevos países, especialmente Australia y USA, concentraran sus esfuerzos en la expansión hacia el propio territorio y la cohesión interior del mismo, teniendo una menor participación en el comercio internacional. En las antiguas colonias se produjo una reacción proteccionista frente a la preeminencia del Reino Unido como potencia comercial. A finales del siglo XVIII, Hamilton formula la propuesta de “protección de la industria naciente”, que contribuyó a limitar las relaciones comerciales entre USA y Europa. Esta propuesta fue recogida más tarde por List y adoptada a finales del siglo XIX por diversos países europeos, aunque por razones diferentes. Esta estrategia centraba su proteccionismo en los productos manufacturados terminados, siendo más permisiva con la importación de materias primas necesarias para la transformación.

La formación de uniones aduaneras tiene en Europa sus últimos episodios entre 1834, en que se forma el Zollverein, antecedente del Estado Alemán, y 1860, cuando se produce la unificación de Italia. Entre ambas fechas se produce la unificación de Suiza y la eliminación de aduanas interiores en España, ambas en 1848.

Los factores mencionados anteriormente conformaron el marco en el que operaron las políticas comerciales. Esos hechos determinaron un cambio en la perspectiva del comercio y la política comercial de los países europeos hacia mediados de siglo XIX hacia la búsqueda de nuevos socios comerciales. En efecto, la ya mencionada pérdida de mercados coloniales y la relativa estabilización de las fronteras y aduanas europeas eran dos factores que habían de potenciar el comercio entre antiguos rivales coloniales. Es el momento de la aparición de un nuevo consenso que se plasma en la proliferación de los tratados comerciales liderados por el país más librecambista del momento: el Reino Unido. El liderazgo de este país y el consenso en torno al desarrollo de acuerdos comerciales habría de dar estabilidad al comercio internacional durante algunas décadas.

3. Los tratados comerciales y la cláusula de NMF

Las nuevas condiciones comerciales, caracterizadas por una mayor liberalización y diversificación de flujos comerciales, permiten la estabilización de relaciones comerciales entre los países europeos. Estas relaciones comienzan a materializarse en los tratados, que comenzaron a proliferar en forma de acuerdos de amistad o no agresión que incluían temas comerciales, para centrarse más adelante en temas comerciales.

Los tratados comerciales firmados du-



COLABORACIONES

rante el siglo XIX tuvieron algunos antecedentes de interés. Ya durante el siglo XVIII, el Reino Unido firmó importantes tratados comerciales. El primero de ellos fue el tratado Methuen (1703), con Portugal, que otorgaba preferencias al vino portugués en Reino Unido y, en correspondencia, a los productos de lana británicos en Portugal, respectivamente (Irwin, 1995). Hume criticó este tratado por permitir la pérdida del mercado francés para los productos británicos a cambio del vino portugués, supuestamente de menor calidad.

Particularmente importante fue el Tratado de Utrech (1713), entre Francia y Reino Unido, que eliminaba prohibiciones e introducía por primera vez la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), que significaba que ambos países se otorgaban mutuamente el derecho a reclamar para sí las máximas ventajas comerciales que cada uno de ellos pudiera conceder a un tercero. Aunque los artículos que establecían dicha cláusula nunca fueron sometidos a la aprobación del Parlamento británico, por temor a ser rechazados, es conocida la trascendencia posterior de dicha cláusula.

Posteriormente, el tratado franco-británico de 1783 preveía además la concesión de reducciones arancelarias mutuas. Sin embargo, la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas dejaron los tratados en suspenso hasta entrado el siglo XIX.

Diversos intentos frustrados de acuerdos comerciales del Reino Unido con España, Polonia, Portugal y Prusia, llevaron al Reino Unido a profundizar la liberalización comercial, primero de forma unilateral, eliminando las *Corn Laws* en 1848, después reanudando la práctica de los tratados comerciales.

Francia, por su parte, también había iniciado reformas arancelarias en 1850, tendientes a reducir los gravámenes.

El tratado más importante por su impacto en la política comercial del siglo XIX fue

el tratado Cobden-Chevalier, entre Francia y Reino Unido, de 1860. Ambos gobiernos vieron la conveniencia de firmar un tratado comercial para reducir tensiones diplomáticas en el continente. Entre los aspectos interesantes del tratado cabe mencionar lo siguiente:

- Era un tratado renovable cada 10 años.
- Francia abolió las prohibiciones y estableció aranceles máximos del 30 por 100, situándose la mayoría de los mismos entre el 10 por 100 y el 15 por 100.
- Reino Unido redujo el arancel al vino así como el número de bienes susceptibles de soportar gravámenes desde 419 a 48.
- Pero el aspecto más importante del tratado fue la introducción de la cláusula de NMF, que imprimió gran dinamismo en el comercio internacional del siglo XIX.

La aplicación del tratado fue diferente por ambos países. El Reino Unido redujo los aranceles a las importaciones procedentes de todos los países, mientras que Francia solo los redujo a las importaciones procedentes del Reino Unido.

A partir de la firma de este tratado, diversos países se apresuraron a firmar acuerdos comerciales con Francia y Reino Unido, con objeto de asegurarse el trato de NMF; así lo hicieron Bélgica (1861), Zollverein (1862), Italia (1863), Suecia, Noruega, España, Países Bajos, en 1865 y Austria en 1866. Además, Zollverein firmó acuerdos que incluían la cláusula de NMF con Bélgica, Italia y otros países.

La diversificación de los flujos comerciales y el impacto liberalizador derivado de la firma de este tipo de tratados fue importante. En 1908 el Reino Unido había formado acuerdos que incluían la cláusula de NMF con 46 países, Alemania con 30 países y Francia con 20. Con los acuerdos NMF los aranceles oscilaban entre el 8 y el 15 por 100, con máximos del 25 por 100, lo que suponía una importante reducción arance-



COLABORACIONES

laria, que habría de suponer un importante impulso al comercio internacional.

Lo que resulta más complejo es establecer relaciones causa efecto entre la liberalización comercial y el crecimiento del comercio internacional. En efecto, frente al largo período de expansión del comercio internacional, la liberalización comercial apenas duró 20 años, de 1860 a 1880 (1).

Ahora bien, uno de los puntos débiles de este sistema de relaciones comerciales era la caducidad de los tratados, determinada por su fecha de revisión. El carácter perecedero de este esquema de relaciones comerciales determinó que su vigencia no pudiera extenderse más allá del período en que el liderazgo de determinado país (o países) y el consenso en torno al *status quo* perduraran. Ese fue el factor determinante de que el período de mayor liberalización comercial se extendiera solamente desde 1860 a 1880.

aumentó desde el 3 al 20 por 100. La consecuencia de este incremento de la oferta de cereales fue una importante caída de precios, con el consiguiente deterioro de las rentas de los productores de los países importadores. La reacción de los países europeos fue incrementar los aranceles cuando se presentó la ocasión, es decir, en la renegociación de los tratados comerciales a partir de finales de los años 70 del siglo XIX.

Así, en Alemania, que dejó de ser exportador neto para convertirse en importador neto, la reacción de Bismarck en 1879 fue incrementar los aranceles, tanto a productos agrícolas como a manufacturas. Francia, Bélgica, Suiza y Suecia también procedieron de forma similar en 1880. Fue también un momento propicio para que los grupos más nacionalistas retomaran los argumentos de Hamilton y List, en pos de la protección de la industria naciente.

Fue en esos procesos de revisión de las políticas comerciales cuando se comenzó a introducir nuevos instrumentos de política comercial, como las subvenciones, las cuotas y los aranceles compensatorios, que se generalizarían durante los años 20 y 30 del siglo XX. Estas actitudes dieron origen a disputas o «guerras comerciales» entre países: Francia con Italia y con Suiza, o Alemania con Rusia, lo que socavó el consenso en torno a las normas de las relaciones comerciales internacionales.

La ruptura del consenso político que significó la Primera Guerra Mundial se trasladó también al ámbito financiero, con la ruptura del patrón oro, y agudizó el giro proteccionista en el ámbito comercial, con la suspensión de los acuerdos y la generalización de las medidas proteccionistas mencionadas anteriormente. El giro proteccionista alcanzó su punto más elevado durante los años 20 y principios de los años 30 del siglo XX (Cuadro 2), de ma-



COLABORACIONES

4. El giro proteccionista, la crisis de liderazgo y la inexistencia de mecanismos de cooperación

Los avances técnicos, que contribuyeron a la expansión del comercio a partir de 1840, también dispararon las alarmas que determinaron la reacción proteccionista en los países europeos. En efecto, la mejora de las comunicaciones internas mediante el ferrocarril en USA y Rusia, así como los avances en el transporte marítimo, permitieron la comercialización de cereales de dichos países hacia el exterior; de manera que entre principios de los años 60 y finales de los 70, en países como Bélgica, Francia y Alemania, la relación entre importaciones de cereales y producción interior

(1) BAIROCH (1989) sugiere que el período de libre comercio en Europa fue todavía menor, reduciéndose solamente al comprendido entre 1866 y 1877.

CUADRO 2
TASAS ARANCELARIAS MEDIAS EN PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE ALGUNOS PAÍSES
(Ad valorem y ponderadas por volumen de comercio)

	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Alemania	8-12	4-6	13	20	21	26
Austria	R (1)	15-20	18	16	24	18
Bélgica	6-8	9-10	9	15	14	11
Dinamarca	25-35	15-20	14	10	nd	3
España	R	15-20	41	41	63	nd
Francia	R (1)	12-15	20	21	30	18
Italia	nd	8-10	18	22	46	25
Japón (2)	R (1)	5	30	13	19	4
Países Bajos	6-8	3-5	4	6	nd	11
Reino Unido	45-55	0	0	5	nd	23
Rusia	R (1)	15-20	84	R (1)	R (1)	R (1)
Suecia	R (1)	3-5	20	16	21	9
Suiza	8-12	4-6	9	14	19	nd
USA	35-45	40-50	44	37	48	14

(1) Indica elevadas restricciones arancelarias por lo que el promedio no tiene significado.

(2) A partir de 1925 son aranceles para todos los productos.

Fuente: *BAIROCH (1993)*.

nera que sus efectos sobre el comercio se unieron y reforzaron los de la Gran Depresión.

Los diversos intentos de adoptar el patrón oro y los sucesivos abandonos por parte de los diversos países se realizaron sin coordinación aparente entre los gobiernos participantes. Estados Unidos en 1919 y Francia, Italia, Japón y Reino Unido, a partir de 1922, participaron en diversos intentos (2). Sin embargo, el abandono definitivo del patrón oro no se hizo de forma coordinada por todos los países, lo que motivó el agravamiento de la situación. En general, los países que permanecieron en el sistema patrón oro fueron más perjudicados que los que dejaron flotando sus monedas, porque debieron llevar a cabo políticas monetarias restrictivas para mantener la paridad con el oro. Eso provocó, además, la reevaluación de sus monedas

frente a las demás con el consiguiente deterioro de la competitividad exterior.

La falta de coordinación fue todavía mayor en el ámbito comercial. Como cincuenta años antes, de nuevo la caída de precios de productos agrícolas determinó en 1929 una nueva ola de proteccionismo: Alemania, Francia e Italia elevaron sus aranceles; en USA se promulgó la ley Smoot-Hawley en 1930, considerada como uno de los estándares proteccionistas de la época y cuyo objetivo era paliar los efectos de la apreciación del dólar dentro del patrón-oro; el Reino Unido estableció aranceles de emergencia en 1931, seguidos por el arancel general de 1932.

Los instrumentos de protección propios de este giro proteccionista fueron diversos y comprendían desde los controles del tipo de cambio, controles burocráticos como licencias de importación, e instrumentos de política comercial como las cuotas e incluso las prohibiciones de importación. En determinados casos también se adoptaron medidas administrativas restrictivas e incluso prohibicionistas de las transacciones financieras. El resultado fue un importante incremento de la protección comercial en los años 30, fren-



COLABORACIONES

(2) Uno de los episodios más determinantes fue la vuelta de la libra esterlina al patrón oro, propuesta por Churchill en 1925. La pretensión de volver al nivel de precios previo a la guerra motivó una importante restricción monetaria en el Reino Unido, con recesión, desempleo y déficit exterior, como consecuencia de la reevaluación de la libra. La pérdida de confianza en la libra motivó su venta masiva por parte de bancos centrales, lo que finalmente provocó que la libra abandonara el patrón oro en 1931.

CUADRO 3
PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS SOBRE EL PIB
(A precios de 1990)

	1870	1913	1929	1950	1973	1998
Europa Occidental	8,8	14,1	nd.	8,7	18,7	35,8
Alemania	9,5	16,1	12,8	6,2	23,8	38,9
España	3,8	8,1	5,0	3,0	5,0	23,5
Francia	4,9	7,8	8,6	7,6	15,2	28,7
Países Bajos	17,4	17,3	17,2	12,2	40,7	61,2
Reino Unido	12,2	17,5	13,3	11,3	14,0	25,0
Otros países occidentales	3,3	4,7	nd.	3,8	6,3	12,7
Estados Unidos	2,5	3,7	3,6	3,0	4,9	10,1
América Latina	9,7	9,0	nd.	6,0	4,7	9,7
Brasil	12,2	9,8	6,9	3,9	2,5	5,4
México	3,9	9,1	12,5	3,0	1,9	10,7
Asia	1,7	3,4	nd.	4,2	9,6	12,6
China	0,7	1,7	1,8	2,6	1,5	4,9
India	2,6	4,6	3,7	2,9	2,0	2,4
Japón	0,2	2,4	3,5	2,2	7,7	13,4
Europa Este y antigua URSS	1,6	2,5	nd.	2,1	6,2	13,2
África	5,8	20,0	nd.	15,1	18,4	14,8
Mundo	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	17,2

Fuente: MADDISON, A. (2001): *The World Economy*. OCDE.



COLABORACIONES

te al período anterior a la guerra, como puede apreciarse en el Cuadro 2. En el Cuadro 3 puede observarse el efecto de dicho giro proteccionista sobre el comercio mundial, a través de la reducción de la internacionalización comercial (3).

Así pues, por razones de carácter comercial y monetario, el bilateralismo, que se había instituido en las relaciones comerciales a partir de 1860, fue sustituido por el unilateralismo, sin previo aviso. La ausencia de cláusulas u otro tipo de mecanismos que impidieran el retroceso en la liberalización comercial.

La relación entre la evolución de las tasas arancelarias (Cuadro 2) y las tasas de apertura comercial (Cuadro 3) permite establecer una correspondencia, causalidad, entre ambas.

Sin embargo, a juzgar por su actitud ante los acuerdos de liberalización comercial,

dicha relación entre liberalización comercial y crecimiento del comercio internacional no parecía tan evidente a los gobiernos durante el siglo XIX y principios del siglo XX. Así se deduce del hecho de que durante ese período no hubiera ni siquiera intentos de establecimiento de negociaciones internacionales sobre temas comerciales y de política comercial.

Por el contrario, particularmente los países europeos eran poco proclives a restaurar las relaciones comerciales previas a la guerra. Las restricciones de guerra se suprimieron lentamente y fueron reemplazadas por los controles mencionados anteriormente. El desempleo que comenzó a aparecer a principios de los años 20 no contribuyó a reducir las trabas comerciales. Además, había un consenso para excluir a Alemania de las ventajas de los acuerdos NMF.

Sólo durante los años 30, la generalización de la depresión económica determinó la aparición de proclamas e intentos de negociaciones multilaterales, en búsqueda de un posible consenso. No obstante, estas propuestas de coordinación supranacional quedaron pospuestas pa-

(3) Un efecto colateral que suele ser atribuido a este auge del proteccionismo fue el impulso a la internacionalización del capital. En efecto, ante elevados aranceles a menudo resultaba más factible el acceso a los mercados nacionales a través de la IDE que de las exportaciones de productos cuyo precio resultaba menos competitivo al verse incrementado por aranceles más elevados.

ra después de la Segunda Guerra Mundial.

La inexistencia de sistema comercial resultante de un acuerdo supranacional llevó a la adopción de medidas discrecionales por parte de los países. A la postre, esto se ha revelado como una de las experiencias importantes que se tuvieron en cuenta después de la Segunda Guerra Mundial en la creación de mecanismos de cooperación internacional y reconstrucción del consenso.

5. El acuerdo del GATT: el establecimiento de un sistema multilateral de cooperación comercial y de un nuevo liderazgo

Durante la segunda mitad del siglo XX el comercio internacional ha experimentado un crecimiento sólo equiparable al del período anterior a 1913. El Gráfico 1 muestra la evolución de las diversas magnitudes de producción y comercio entre 1950 y 2003. El mayor crecimiento de los productos manufacturados se debe en gran medi-

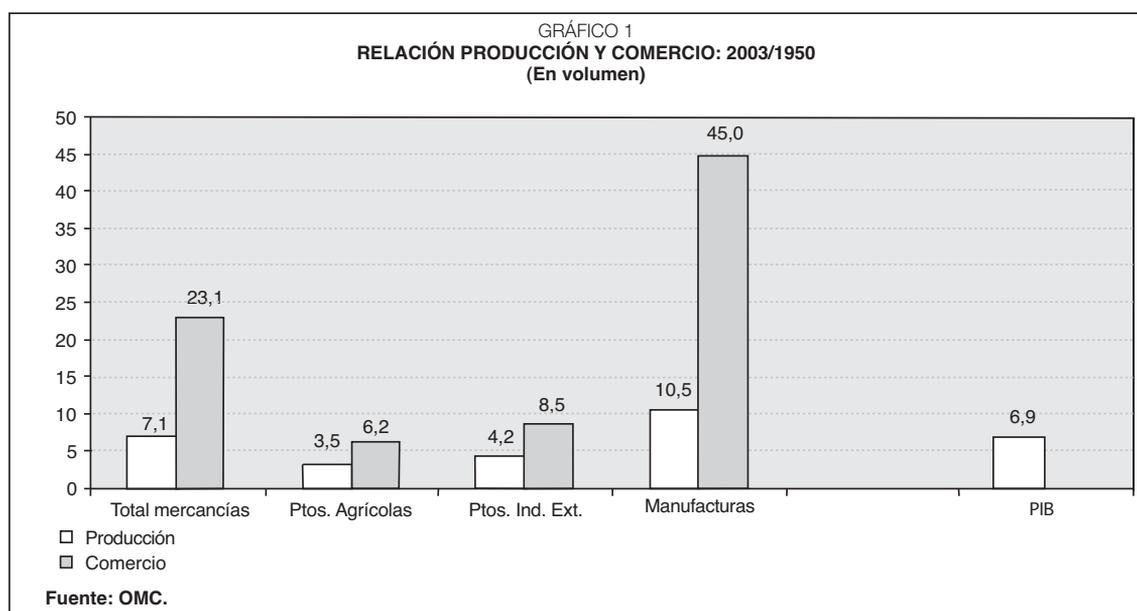
da a dos factores: la mayor internacionalización productiva en estos sectores y la mayor liberalización comercial que han experimentado.

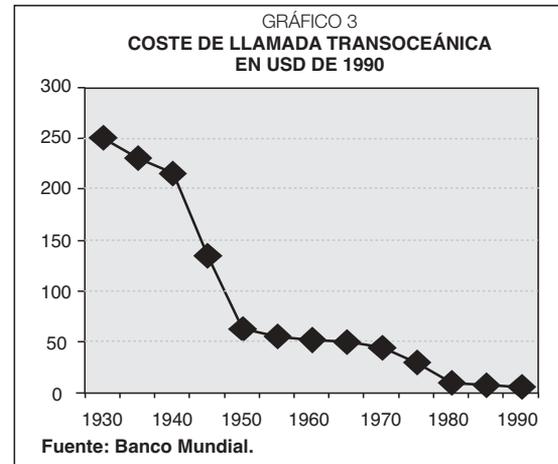
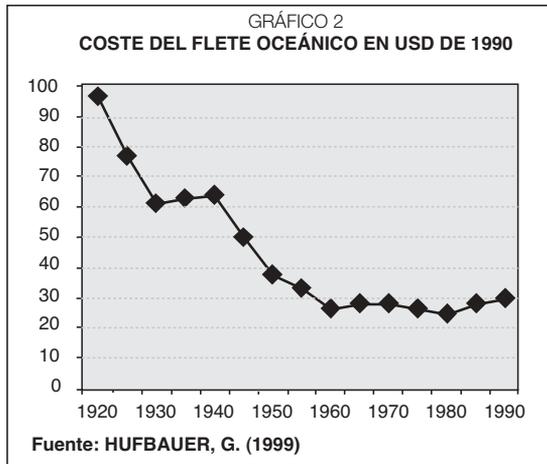
Entre los factores determinantes de esta expansión están nuevamente los avances técnicos, así como los acuerdos de cooperación comercial y financiera llevados a cabo después de la Segunda Guerra Mundial. Los Gráficos 2 y 3 muestran la reducción que han experimentado los costes de transporte y de las comunicaciones durante gran parte del siglo XX. La evolución de ambos, junto al cambio tecnológico del último cuarto de siglo, protagonizado por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ha potenciado la internacionalización en todas sus vertientes, comercial, productiva y financiera, es decir, la denominada globalización.

El proceso de cooperación comercial y financiera, que se inició después de la Segunda Guerra Mundial, había de tener un papel determinante en la configuración de un marco estable de relaciones económicas internacionales. El liderazgo de los Estados Unidos y la aceptación por consenso de las nuevas normas de las relacio-



COLABORACIONES





nes comerciales y financieras internacionales era un hecho.

La firma del GATT en 1947 (4), junto con la creación del FMI, constituyó un paso decisivo en el establecimiento de reglas que evitaran la adopción de medidas de forma unilateral por parte de los países, tal como había ocurrido en cada una de las ocasiones en que la economía internacional había sufrido una recesión: 1880 y los años de la Gran Depresión. Ahora bien, el éxito de ambos acuerdos (GATT y FMI) iba a depender de su expansión, es decir, del número de países que se adhirieran y de su importancia económica y comercial. El GATT fue firmado inicialmente por 23 países, que se han incrementado hasta los 149 Miembros de la OMC en la actualidad, lo que ha determinado su consolidación.

Con el objetivo de la liberalización co-

mercial, el GATT se dotó de principios generales, reglas y mecanismos de actuación y de una gran flexibilidad para adaptarse a las situaciones de excepción. Se trataba de crear un sistema de regulación del comercio internacional cuyos principios y normas permitieran su supervivencia incluso en las situaciones más difíciles de debilitamiento del consenso.

Los principios generales de no discriminación y reciprocidad supusieron la extensión de la cláusula de NMF a todos los países firmantes del GATT. Las negociaciones multilaterales desarrollaron el extenso acervo que constituyen las reglas, mecanismos y excepciones, tales como la de eliminación de cuotas, prohibición del dumping y de las subvenciones, así como abordar los temas que forman parte de las negociaciones multilaterales.

Tan importantes como los principios y las normas establecidos por el GATT en las negociaciones multilaterales fueron las excepciones a dichas normas, sin las que posiblemente, la supervivencia del acuerdo hubiera resultado mucho más difícil.

Las excepciones han afectado a la cláusula de NMF, a la reciprocidad y a sectores y situaciones concretas. Así, pese a la cláusula de NMF, el GATT aceptó y reguló la existencia de acuerdos comerciales regionales; frente al principio de reciprocidad,

(4) La génesis del GATT es paralela a las negociaciones de la Carta de La Habana, que debían dar lugar a la OIC. El gobierno de los EEUU tenía una autorización del Congreso para reducir los aranceles en un 50 por 100 antes de finales de 1948. Ante la imposibilidad de que la OIC (Organización Internacional de Comercio) fuera ratificada por todos los países miembros antes de dicha fecha, se decidió firmar un Acuerdo Provisional de Aranceles y Comercio en octubre de 1947, recogiendo dicha propuesta y proponiendo la entrada en vigor el 1/01/48. El Congreso de los Estados Unidos rechazó la propuesta de creación de la OIC por considerar que sus normas podían interferir en la política interior. En consecuencia, quedó el acuerdo del GATT, que se acuerdo se ha renovado hasta hoy.



COLABORACIONES

dad, se creó el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En otros casos quedaron excluidos de los acuerdos multilaterales sectores completos, como la agricultura, o gran parte de ellos, como el sector textil (Acuerdo Multifibras); también se han creado acuerdos plurilaterales o se acepta la utilización de cláusulas de salvaguardia en casos coyunturales. La proliferación de los acuerdos comerciales basados en las excepciones ha alcanzado tal magnitud que hay países en los que el arancel NMF se aplica a una minoría de socios comerciales (5).

Junto a dichos principios, el GATT desarrolló mecanismos o normas que habían de posibilitar el camino hacia la liberalización, entre los que destacan la consolidación arancelaria y el mecanismo de solución de diferencias.

El OSD (Órgano de Solución de Diferencias) ha tenido, entre otras, la virtud de mantener las discrepancias sobre asuntos comerciales dentro de la OMC, lo que ha contribuido a mantener la autoridad de la misma. Además, de la actividad del OSD se han derivado recomendaciones que han impulsado el trabajo de diversos grupos en la OMC (6).

Finalmente, cabe resaltar la importancia del mecanismo de la consolidación arancelaria, cuya eficacia en el proceso de liberalización comercial puede apreciarse, sobre todo, si se relaciona con la ausencia de mecanismos que impidieran la vuelta atrás en el período anterior al GATT-OMC.

La consolidación arancelaria, en la

práctica consiste en un mecanismo de anclaje de los aranceles acordados en las negociaciones de la OMC. En efecto, en un principio, los aranceles acordados por cada país en las negociaciones multilaterales no son inamovibles, sino que pueden ser incrementados. El mecanismo de la consolidación arancelaria consiste en que cada país acepte el compromiso, ante la OMC, de declarar inamovibles los tipos arancelarios de determinados productos, de manera que ya no puedan ser incrementados sin compensación a los países perjudicados (7). Este mecanismo ha permitido el avance de la liberalización arancelaria como una rueda dentada, sin retorno a posiciones ya superadas, lo que constituye una gran diferencia con respecto a situaciones anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El alcance de la consolidación arancelaria, medido en porcentaje de productos sobre el total (Cuadro 4), es un indicador de la certidumbre de las condiciones del acceso al mercado del país correspondiente, en la medida en que indica la proporción de productos con/sin techo arancelario. Las tasas arancelarias aplicadas son las trabas concretas del acceso al mercado. El proceso de liberalización suele comenzar por la consolidación, para continuar por la reducción de las tasas arancelarias aplicadas y, finalmente, la aproximación de las tasas consolidadas a las aplicadas (8).

En estos aspectos radica la principal diferencia entre la segunda mitad del siglo XX y los períodos anteriores. La inexistencia de un acuerdo o consenso supranacio-

(5) Por ejemplo, los países comunitarios aplican el arancel NMF a: Australia, Canadá, China, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda, Rusia, Singapur, Taiwán y USA; de manera que, con el resto de países de la OMC, la UE tiene aranceles paradójicamente más favorables que el arancel NMF.

(6) Por ejemplo, de diferencias surgidas en torno a temas medioambientales entre USA, México, Filipinas y otros países asiáticos, surgió la conveniencia de crear grupos de trabajo a principios de los años noventa.

(7) La consolidación arancelaria es mayor en los productos agrícolas, en los que alcanza el 100 por 100 en casi todos los países, que en los no agrícolas. También es mayor en los países de la OCDE, en los que abarca el 100 por 100 de los productos, que en el resto, particularmente África y Asia. Véase OMC, 2005.

(8) Chile es un buen ejemplo de proceso de liberalización, que ha reducido sus tasas arancelarias a niveles similares a los de los países desarrollados, aunque todavía mantiene tasas consolidadas elevadas.



COLABORACIONES

CUADRO 4
ALCANCE DE LA CONSOLIDACIÓN ARANCELARIA Y TASAS MEDIAS ARANCELARIAS NMF (2002)

	Alcance consolidación			Promedio tasas consolidadas			Promedio tasas aplicadas		
	Total	Agric.	Resto	Total	Agric.	Resto	Total	Agric.	Resto
Australia	97	100	96,5	9,9	3,2	11,0	4,2	1,1	4,6
Bolivia	100	100	100	40,0	40,0	40,0	9,4	10,0	9,3
Camerún	13,3	100	0,1	79,9	80,0	57,5	18,0	22,0	17,5
Canadá	99,7	100	99,7	5,1	3,5	5,3	4,1	3,1	4,2
Chile	100	100	100	25,1	26,0	25,0	6,0	6,0	5,9
China	100	100	100	12,4	19,2	11,3	10,0	15,8	9,1
Colombia	100	100	100	42,9	91,9	35,4	12,3	14,9	11,9
Egipto	98,8	99,7	98,7	37,2	95,3	28,3	19,9	22,8	19,4
Estados Unidos	100	100	100	3,9	5,1	3,2	3,6	6,9	3,7
Filipinas	66,8	99,4	61,8	4,7	8,0	4,3	25,6	34,7	23,4
India	73,8	100	69,8	49,8	114,5	34,3	29,0	36,9	27,7
Japón	99,6	100	99,5	3,2	7,3	2,7	2,9	6,9	2,3
Malasia	83,7	99,9	81,2	14,5	12,2	14,9	7,3	2,1	8,1
Marruecos	100	100	100	41,3	54,5	39,2	30,2	48,6	27,5
Mercosur									
Argentina	100	100	100	31,9	32,6	31,8	14,2	10,3	14,8
Brasil	100	100	100	31,4	35,5	30,8	13,8	11,7	14,1
Paraguay	100	100	100	33,5	33,2	33,6	12,5	11,4	12,6
Uruguay	100	100	100	31,7	33,9	31,3	12,8	11,6	13,0
Tailandia	74,7	100	70,9	25,7	35,5	24,2	16,1	29,0	14,2
Unión Europea	100	100	100	4,2	5,9	4,0	4,1	5,8	3,9

Fuente: OMC. Informe sobre el Comercio Mundial 2004.



COLABORACIONES

nal dotado de dichos mecanismos posibilitó el giro proteccionista de 1880 y, sobre todo, el de 1930, con su efecto sobre el comercio internacional. En cambio, la extensión de la cláusula de NMF a todos los países, los mecanismos de consolidación arancelaria y a existencia del Órgano de Solución de Diferencias, han dificultado la vuelta atrás incluso en los momentos más difíciles para el comercio internacional, como fueron los previos al lanzamiento de la Ronda Uruguay.

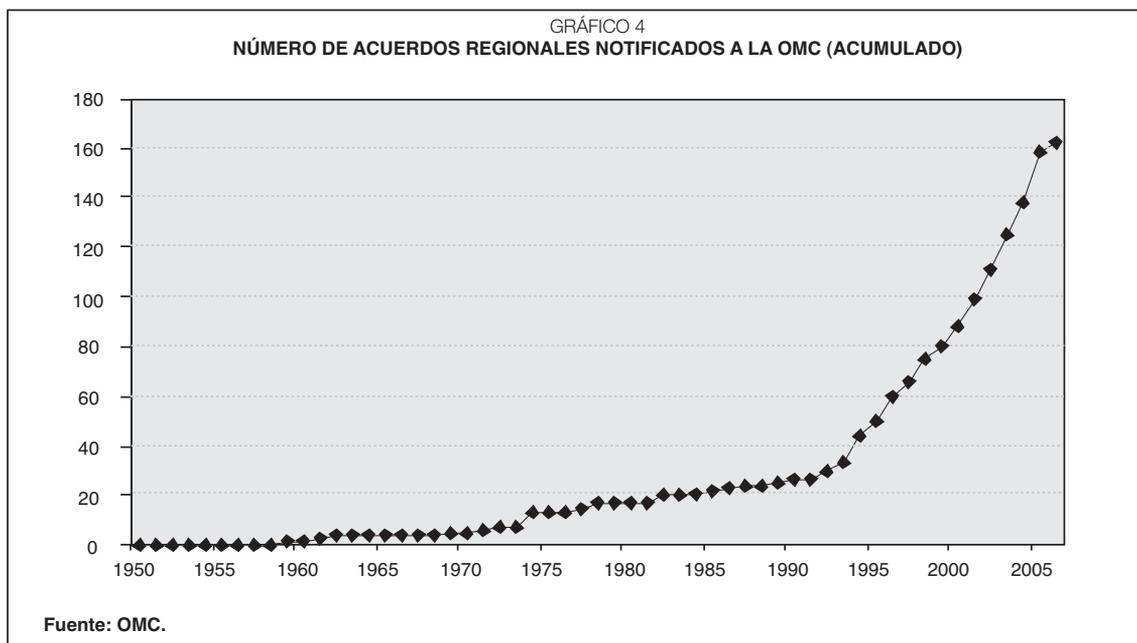
6. Multilateralismo, bilateralismo y acuerdos regionales

Mediante la generalización de la cláusula de NMF a todos los firmantes, el GATT pretendía superar el viejo sistema del bilateralismo, supuestamente fracasado durante el primer tercio del siglo XX y que en ocasiones se ha visto como un sistema contrapuesto al multilateralismo.

La expansión del comercio mundial desde 1950 es en gran parte atribuible a

la regulación del comercio mediante el sistema GATT-OMC. Ahora bien, dicho sistema no es tributario solamente de la expansión de la cláusula NMF mediante el multilateralismo, sino que ha recogido parte de la herencia anterior, los acuerdos bilaterales, e incluso ha aceptado la posibilidad de acuerdos comerciales regionales. La firma de acuerdos regionales y bilaterales se ha acelerado durante las últimas décadas, como muestra el Gráfico 4, de manera que las relaciones comerciales internacionales se han hecho cada vez más complejas (Crawford y Fiorentino, 2005).

Una de las consecuencias de la proliferación de acuerdos que suponen excepciones a los principios de la OMC es la paradoja de que los países que reciben el trato de acuerdo con la cláusula NMF se convierten en los menos favorecidos. En efecto, el trato general en la OMC es el que se deriva del principio de NMF; ahora bien, como se ha visto anteriormente, los acuerdos regionales, bilaterales y preferenciales constituyen excepciones a dicho principio,



de manera que prevén mejor trato que el de NMF (9).

La proliferación de este tipo de acuerdos plantea un nuevo dilema, el de su papel en el comercio mundial, es decir, si son un paso adelante en la liberalización del comercio o un freno a la liberalización multilateral en busca de la configuración de bloques regionales (Ethier, 1998; Panagariya, 2000).

Por una parte, se considera que los acuerdos bilaterales y regionales constituyen un paso más allá de los acuerdos de la OMC hacia la liberalización del comercio mundial. La importancia de los mismos puede verse en dos aspectos. En algunos casos dichos acuerdos han abierto temas de discusión sobre liberalización de actividades y sectores que luego se han adoptado en el caso de la OMC (10). En muchos

casos, esos acuerdos incluyen avances en temas como inversiones, propiedad intelectual, medio ambiente, u otros, que sin embargo, no forman parte de los acuerdos generales en la OMC. Todo ello constituye una aportación de temas nuevos que se han introducido en el proceso de negociaciones multilaterales y que han significado avances en la expansión del comercio.

Pero por otra parte, persisten temores de que la proliferación de acuerdos regionales pueda suponer un freno en el proceso de liberalización comercial y el propio debilitamiento del sistema multilateral. En efecto, los temores se deben a la posibilidad de que se tienda a construir fortalezas que primen la desviación de comercio frente a la creación de comercio (11), es decir, orientadas hacia el interior y no a competir con el exterior. En ese sentido, parece existir el temor de que la OMC no es excesivamente rigurosa en el análisis

(9) Por ejemplo, la UE otorga trato de NMF a: Australia, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Rusia y Singapur. Con el resto de países de la OMC la UE tiene acuerdos de uno u otro tipo.

(10) Un ejemplo de ello fue el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública, cuyo origen fue la discusión sobre el mismo en el marco del Acta Única Europea.

(11) Algunos de los acuerdos norte-sur parecen tener estas características, dado el mayor proteccionismo arancelario de los países en desarrollo (Véase MOLINA y OYARZUN, 2003).



COLABORACIONES

de los acuerdos comerciales (12). Además, la creación de acuerdos comerciales puede generar un efecto dominó que induzca a la firma de acuerdos de carácter estratégico, es decir, no orientados por los flujos de mercado con los principales socios comerciales, ante el temor de algunos países de quedarse aislados.

La consecuencia de todo ello puede ser el predominio del interés por los acuerdos particulares por parte de los países, en detrimento del interés en el marco multilateral, y por lo tanto, la pérdida del impulso liberalizador multilateral y, sobre todo, la pérdida de poder de la OMC y de la eficacia de sus mecanismos de liberalización comercial.

El problema que plantea estas circunstancias en que se mueven las relaciones comerciales es algo más que una dicotomía bilateralismo/multilateralismo; ya que ambas opciones son teóricamente contempladas por la OMC. Lo que podría plantearse es una crisis de liderazgo en el marco del comercio internacional. En efecto, durante el siglo XIX el liderazgo fue ejercido principalmente por el Reino Unido, principal impulsor del libre cambio, mientras que desde 1950 fueron los Estados Unidos el país que tomó el relevo. La aparición de nuevos actores en la escena del comercio mundial, particularmente China, India y otros países asiáticos puede modificar esta estructura en la OMC. En este contexto, el principal reto de la OMC es el de mantener su posición dominante, lo que plantea nuevamente el problema del liderazgo y el consenso en torno a las reglas en el sistema comercial internacional.

El liderazgo en el GATT-OMC ha permitido el éxito de la evolución del comercio, pero a costa de dejar insatisfechas las ne-

cesidades de una parte importante de la población mundial, cuyos países han tenido un trato desigual. Estos países no han tenido la posibilidad de emprender acciones unilaterales debido a su situación subordinada en el conjunto global. La emergencia de países con gran peso en la economía y el comercio mundial puede cambiar esta relación de fuerzas.

7. Conclusión

Los episodios de resurgimiento del proteccionismo experimentados hacia 1880 y, sobre todo, durante los años treinta del siglo XX, pusieron de manifiesto la necesidad de un acuerdo internacional en el ámbito comercial, que implicaba cuestiones como el liderazgo y la existencia de reglas estables que regularan las relaciones comerciales internacionales. Dicho acuerdo había de poner en funcionamiento un sistema de relaciones comerciales que impidiera la vuelta atrás en el proceso de liberalización comercial.

En ese sentido, la firma del GATT significó el establecimiento de un sistema cuyo objetivo ha sido la liberalización comercial, así como el establecimiento de mecanismos que impidieran una vuelta atrás en dicho proceso. El sistema GATT-OMC ha establecido unos principios básicos, así como los mecanismos de negociación multilaterales, que han sido cruciales en el avance hacia la liberalización comercial. Uno de los aspectos diferenciadores del período GATT-OMC con respecto a anteriores períodos ha sido la adopción de mecanismos que impidieran la vuelta atrás en el proceso de liberalización; entre ellos cabe destacar el papel de la consolidación arancelaria, que ha significado un mecanismo de avance sin posibilidad de vuelta atrás en las reducciones arancelarias que los países han declarado en la OMC.



COLABORACIONES

(12) De hecho, hasta la fecha no ha habido grandes objeciones a ningún acuerdo comercial firmado entre países de la OMC.

Además, el sistema GATT-OMC se ha dotado de una flexibilidad en el que las excepciones han tenido un papel esencial. Las excepciones a las normas han permitido la convivencia del proceso de liberalización con importantes restricciones al comercio durante décadas, en sectores como la agricultura y los productos textiles. Las excepciones a los principios han permitido la existencia de trato diferenciado a determinados grupos de países, a través de la concesión de preferencias, así como la convivencia del multilateralismo con el bilateralismo y los procesos de integración regional. Todo ello ha permitido el mantenimiento del consenso en torno a las reglas de juego del comercio internacional.

Ahora bien, la importancia de fenómenos comerciales que se inscriben dentro de las excepciones de la OMC, principalmente el bilateralismo y los acuerdos regionales, así como la emergencia de grandes países en desarrollo (China, India) que reclaman mayor protagonismo en el comercio mundial, pueden constituir amenazas para el actual *status quo* y consenso en torno a las normas de la OMC.

La propia creación de la OMC y el consiguiente fortalecimiento de las reglas del comercio mundial en la Ronda Uruguay constituyeron un paso importante ante posibles eventualidades de debilitamiento del consenso entre las grandes potencias comerciales. Se trata ahora de que la fortaleza institucional también sea el elemento fundamental ante posibles cambios en el *status quo* que reclamen mayor protagonismo para los países emergentes en el comercio mundial, incluso más allá de los aspectos comerciales (13). En este sentido, los países de-

sarrollados deben realizar un ejercicio de responsabilidad para mantener el consenso, que permita integrar las diferentes opciones de acuerdos regionales en el marco multilateral. La cooperación en estos temas se hace cada vez más necesaria para la integración de los países en desarrollo en el contexto comercial internacional, de manera que la liberalización comercial de los mismos pueda realizarse paulatinamente.

Bibliografía

1. BAIROCH, P. (1989): «European Trade Policy 1815-1914». En P. MATHIAS y S. POLLARD (Eds) *The Cambridge Economic History of Europe*, volumen VIII *The Industrial Economies: The development of Economic and Social Policies*. Cambridge University Press. Nueva York, paginas. 1-160.
2. BAIROCH, P. 1993. *Economics and World History—Myths and Paradoxes*. Wheastheaf. Brighton.
3. CRAWFORD, J. A. y FIORENTINO, R. (2005): *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. Discussion Paper nº 8. OMC. Ginebra.
4. ETHIER, W. (1998): *The new Regionalism*. *Economic Journal*, Julio. Págs. 1149-1161.
5. GREENSPAN, Alan (1967): «Gold and Economic Freedom». En RAND, Ayn. *Capitalism: The Unknown Ideal*. Signet Books, 1967. New York. Pág. 96-101.
6. HERNANDO, M. y FRUTOS, J.A. (2005): *El camino hacia los objetivos del desarrollo del milenio: del Consenso de Washington a la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza. Los pasos dados por España*. *Información Comercial Española*, nº 827. Págs. 181-196.
7. HUFBAUER, G. (1999): «World Economic Integration: the long view», *Interna-*



COLABORACIONES

(13) El giro dado en los últimos tiempos parece ir en ese sentido, aunque falta ver su eficacia (véase HERNANDO y FRUTOS, 2005).

- tional Economic Insights*, (May-June). Págs 37-59.
8. IRWIN, D. A. (1995): «Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: an Historical Perspective». En *New Dimensions in Regional Integration*. En Jaime de Melo y Arvind Panagariya (Eds.). Centre for Economic Research. Cambridge. Pgs. 90-119
 9. KENWOOD, A.G. y LOUGHEED, A.L. (1983): *The Growth of the International Economy, 1820-1980*. Unwin Hyman. Londres, 2ª Edición.
 10. KUZNETS, S (1967): «A Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: X-Levels and Structure of Foreign Trade: Longterm Trends». *Economic Development and Cultural Change*. Enero.
 11. MADDISON, A. (1997): *La Economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*. OCDE. París.
 12. MADDISON, A. (2001): *The World Economy. A Millennial Perspective*. OCDE. París.
 13. MOLINA, L. y OYARZUN, J (2003): *La integración comercial en un contexto norteamericano: el caso de México*. *Boletín Económico de ICE*, nº 2778. Págs. 33-54.
 14. OMC (2005): *Informe sobre el Comercio Mundial en 2004*. Ginebra.
 15. PANAGARIYA, A. (2000): Preferential Trade Liberalization; the traditional theory and new developments. *Journal of Economic Literature*, junio. Págs 287-331.
 16. PARDOS MARTÍNEZ, E. (1998): *La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913)*. Colección Estudios de Historia Económica. Banco de España, Servicio de Estudios. Madrid.
 17. STIGLITZ, J. CHARLTON, A. (2005): «Fair Trade for All. How trade can promote development.» Oxford University Press. Nueva York.



COLABORACIONES