



Análisis Económico

ISSN: 0185-3937

analeco@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Buzo de la Peña, Ricardo M.

De la excepción a la regla: el regionalismo en el orden comercial internacional del siglo XXI

Análisis Económico, vol. XIX, núm. 40, primer cuatrimestre, 2004, pp. 119-140

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41304007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# De la excepción a la regla: el regionalismo en el orden comercial internacional del siglo XXI

*Ricardo M. Buzo de la Peña\**

## **Resumen**

El proceso de liberalización del Sistema Comercial Internacional (SCI) se distingue por la forma de aminorar el obstáculo que implican las restricciones proteccionistas a través de dos tendencias complementarias y antagónicas. Se trata del regionalismo y del multilateralismo, concebidas como estrategias alternativas al unilateralismo, que han adoptado los países miembros del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT de 1947 a 1994) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC desde 1995), en sus esfuerzos de lograr un comercio más libre. Este ensayo se propone analizar las modalidades de adaptación de ambas formas de asociación que caracterizan el curso del SCI. Además de considerar la pertinencia de su coexistencia se revisan sus implicaciones en la estructura normativa del orden comercial supervisado por el GATT-OMC.

**Palabras clave:** regionalismo, multilateralismo, unilateralismo, proteccionismo, liberalización del comercio.

**Clasificación JEL:** F02, F13, F15.

\* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, miembro del SNI nivel I (ricardobuzo@prodigy.net.mx).

## Introducción

A partir de que el grado de libertad de las relaciones comerciales internacionales se debate institucionalmente, a través del dilema que plantean el libre comercio y el proteccionismo, en términos mundiales, mediante las negociaciones en el seno del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT de 1947 a 1994), y en la Organización Mundial de Comercio (OMC desde 1995), la comunidad internacional se ha enfrentado a dos perspectivas alternas que en ocasiones se muestran también como complementarias hacia la liberalización del desempeño del Sistema Comercial Internacional (SCI) institucionalizado: el multilateralismo y el regionalismo, expresadas como recurso sucedáneo de apertura al unilateralismo.

Aunque la aspiración ideal de un mundo sin obstáculos al comercio corresponde a la trayectoria de la concepción multilateral que es totalizadora, el regionalismo se ha manifestado con la mayor fuerza como la opción más viable y accesible de la liberalización comercial, que incluso suele conducir al multilateralismo, a pesar de, o en virtud de, su alcance parcial, pero potencialmente progresivo. Como vía alterna al multilateralismo, ha surgido gracias al atractivo de su pragmatismo, pues se manifiesta como el escenario ideal para aquellos países que se complacen con pertenecer a una parcela del mundo, en donde se aplican medidas de combate expedito al proteccionismo, aun a costa de la discriminación del resto de las naciones.

El regionalismo surge en la economía mundial varias décadas antes de los inicios de la institucionalización del orden comercial internacional. Sin embargo, su temprana irrupción, desde un grupo prominente de países (los de la Europa comunitaria) durante el proceso de instauración del GATT, lo convierte en una tendencia ineludible e imprescindible que se vigoriza hacia las postrimerías de la vigencia de la Ronda de Uruguay. Ante la transformación del GATT en la OMC, la proliferación del regionalismo, que se evidencia mediante grupos de países que han decidido concertadamente coordinar su apertura común al comercio exterior, ha de adecuarse a la armonización del SCI en el siglo XXI.

La doctrina liberalizadora e incluyente del marco normativo del GATT-OMC, a favor del libre comercio sin discriminación de país alguno, se expresa en el artículo I de su normatividad, que rige al SCI, referente a la cláusula de no discriminación o, como de manera confusa se le llama, de Nación Más Favorecida (NMF).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las normas del GATT, establecido en 1947, se asumen plenamente en la OMC desde su entrada en vigor en 1995.

Sin embargo, en el cuerpo mismo de dicho código se admiten dos excepciones, que constituyen un par de notables contradicciones del principio de NMF, expresadas en el artículo XXIV (el cual da inicio a la Parte III), y en la IV (que incluye a los artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII).

El artículo XXIV admite la existencia de acuerdos comerciales regionales establecidos como Áreas de Libre Comercio (ALC) o Uniones Aduaneras (UA), que igual e implícitamente atentan contra el principio de NMF, a pesar de las providencias que el texto del mismo artículo dispone para paliar los efectos discriminatorios. Su inclusión implicó hacer poroso y laxo el propósito de darle consistencia universal al principio de la NMF.

Por su lado, la parte IV, titulada Comercio y Desarrollo, ha permitido a los países en desarrollo recibir un tratamiento preferencial por parte de las naciones industrializadas, violando de nueva cuenta el principio mencionado anteriormente, y obtener todas las concesiones que se otorgan entre sí los países del primer mundo sin estar obligados a ninguna reciprocidad.

El regionalismo, de manera notable, por el impacto de su cobertura, y el trato discriminatorio en sentido positivo a los países en desarrollo, y en menor medida por su condición de peso minoritario en el comercio mundial, han significado, debido a su proliferación, la excepción que avasalla a la regla que supone el prevailecimiento del multilateralismo que la OMC hereda del GATT. Su existencia implica para la nueva institución el reto de hacerlo compatible con sus acciones, las que deben privilegiar la adopción de acuerdos multilaterales, pero en un SCI inmerso en la propagación casi completa del regionalismo.

La mayoría de las naciones miembros de la OMC, que por otro lado, son casi todas las que pueblan el planeta, se han volcado hacia estrategias regionales de espacios más amplios de comercio, planteándole desafíos al orden multilateral. Esta circunstancia se convierte en una tendencia ineludible de la estructura comercial internacional.

El regionalismo y las razones de su surgimiento, las implicaciones de su desempeño y las características de su adecuación al SCI, son los tres propósitos centrales del presente ensayo. La exposición se inicia con una semblanza general sobre las características principales de la instauración del regionalismo, continúa con un análisis de su evolución y concluye con la interpretación sobre la forma como se espera su adaptación al SCI, partiendo de la premisa sobre su previsible permanencia durante el siglo que apenas se inicia.

## 1. El surgimiento del regionalismo en el sistema comercial internacional

La tendencia hacia la integración económica entre dos o más países, equivalente al proceso de compartir espacios más amplios de mercado, tiene una larga historia; no es privativa del capitalismo del siglo XX. Sidney Dell advierte, al referirse al proceso de integración en Europa, que éste se inició con el advenimiento de las naciones-estado.<sup>2</sup> Las grandes potencias de los albores del capitalismo: Inglaterra, Francia, Holanda, España y Portugal que lo propagaron por el mundo, al no ser autosuficientes y experimentar la fuerza inercial de la expansión de sus economías, optaron por la adquisición de dominios coloniales, garantizándole a sus propios mercaderes el derecho exclusivo de comerciar dentro de sus dominios, negándose a comerciantes de otros países.

Durante los siglos XVI, XVII y XVIII se formaron bloques de comercio colonial, basados en prácticas monopólicas que le dieron su razón de ser al capitalismo mercantilista. Hacia mediados del siglo XIX, bajo la hegemonía británica, el mundo vivió un periodo de gran liberalización comercial. En 1846, a través de sus *Corn Laws* y en 1860, mediante su tratado comercial con Francia, los británicos, como potencia hegemónica de la época, incorporan el principio de NMF al disponer que “(...) cada uno de los poderes contratantes se compromete a extender al otro cualquier favor o privilegio o disminución de aranceles debiendo hacerlo extensivo a un tercero”.<sup>3</sup> En las postrimerías del siglo XIX, el principio de no discriminación o de NMF contribuyó a la reducción de aranceles entre un creciente número de países.

Al definirse el perfil del siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial, el mundo se dividió en bloques; infructuosamente el Reino Unido y la Liga de las Naciones intentaron reinstalar la cláusula de NMF. La fragmentación del comercio mundial, expresada en el predominio de los bloques, tales como el formado por la Comunidad Británica de Naciones, contribuyó al colapso del comercio mundial y a la depresión de los años treinta.

Al plantearse las reglas de la nueva arquitectura económica mundial de la posguerra en la década de los cuarenta, los EUA, entonces flamante potencia hegemónica, participando como el principal protagonista del comercio mundial, impulsó la supremacía del principio de la NMF, rechazando las prácticas arancelarias discriminatorias como las preferencias que mantenía la Comunidad Británica, cuan-

<sup>2</sup> Dell (1965: 16-43) expone con sumo detalle la historia de los procesos de integración de mercados que coinciden con el surgimiento del capitalismo en su periodo mercantilista.

<sup>3</sup> Frankel (1997: 2-4) ilustra esta etapa de la historia del comercio internacional.

do se instituía el GATT. Sin embargo, en los años cincuenta reprimió su rechazo a las medidas de comercio preferencial ante el inminente inicio de la formación de la Comunidad Europea. Razones geopolíticas, basadas en la convicción de que la integración europea ahuyentaría para siempre la amenaza de los enfrentamientos entre Francia y Alemania, cuya rivalidad había contribuido al estallido de las dos guerras mundiales, sugerían la conveniencia de aceptar una excepción a la norma de la NMF.

Al surgir el GATT, Estados Unidos facilitó la enmienda a su articulado, cuando la estrategia del Plan Marshall precisaba de mecanismos ágiles que coadyuvaran a la recuperación de Europa occidental. Se supuso entonces que era conveniente dejar abierta la puerta trasera del regionalismo a los países europeos que, sin aparente menoscabo de la vocación multilateral del artículo I, ofrecía el artículo XXIV, que permite la excepción al trato de NMF. Se admitía así la posibilidad de acuerdos regionales de comercio, y se le aseguraba a los países que fundaban lo que más tarde se convertiría en la Unión Europea (UE) su pertenencia al GATT sin violentar la normatividad. A través de tal disposición, un grupo de países puede formar un ALC o una UA, debiendo abatir las barreras a su comercio mutuo, pero velando aparentemente por evitar la discriminación en contra de países no miembros.<sup>4</sup>

Las condiciones de aplicación del artículo XXIV suponen los siguientes requerimientos: primero que “sustancialmente todas” las barreras entre los miembros sean removidas, sin detenerse en preferencias parciales (excepto durante la transición). Una crítica que varios analistas le achacan a esta disposición es que no se define el rango que comprende el significado de “sustancialmente todas”.<sup>5</sup> La segunda establece que las barreras al comercio no se hagan aún más restrictivas que antes de la formación del grupo contra países no miembros. Si alguna nación ajena al grupo ALC o UA comprueba ser discriminado puede reclamar una compensación. Finalmente, se dispone que el grupo regional debe actuar de forma expedita conforme a un plan y a un calendario previos. En la Ronda de Uruguay se definió que no debería excederse el plazo de diez años.

Como se verá más adelante, las perspectivas de operación de lo dispuesto en el artículo XXIV no garantizan el riesgo de la discriminación en contra de los países ajenos a un acuerdo regional de comercio. Pese a todo, y debido al espíritu

<sup>4</sup> El Área de Libre Comercio supone que dos o más países eliminan todos los gravámenes de importación y todas las restricciones cuantitativas a su comercio mutuo, pero mantienen sus aranceles originales frente al resto del mundo. La Unión Aduanera se define cuando dos o más países eliminan los aranceles de importación de todos los bienes de su comercio mutuo, y adicionalmente adoptan un arancel externo común a todas las importaciones provenientes del resto del mundo. Véase Chacholiades (1993: 257-259).

<sup>5</sup> Véase Winters (1998: 48-50).

de equidad de las disposiciones del GATT-OMC, ningún acuerdo, ya sea ALC o UA, ha sido vetado; todos han merecido el reconocimiento de su existencia por parte del órgano rector del SCI.

Frankel plantea que en los últimos años, desde la década de los ochenta, el principal punto de quiebre en la tendencia a la creación de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC), lo constituye el viraje mostrado por los EUA que, después de haberlos rechazado bajo el pretexto de apoyar con fervor los esfuerzos de la liberalización multilateral bajo la égida del GATT, se transforma en uno de sus principales promotores.<sup>6</sup>

El protagonismo estadounidense en los enfoques de liberalización comercial, diversos del multilateralismo, es una circunstancia determinante y decisiva que se explica por el peso que posee en el comercio internacional. Su participación, que sin duda implica una gran promoción a la formación de ARC, coincide en el tiempo con otros factores que lo estimularon e influyeron para que el SCI se viera imbuido por las tendencias del regionalismo.

Los factores o causas decisivas del nuevo regionalismo, surgido a partir de los años ochenta, y que fuera calificado de abierto por las características de los objetivos de política comercial de los países involucrados, son: el impulso de la integración europea, los cambios de orientación de la política comercial estadounidense, la posición de Canadá en la corriente hacia la formación de ARC, las tendencias de asociación comercial en la región del Pacífico y las modificaciones de enfoque hacia el comercio internacional por parte de los países en desarrollo.

La integración europea, como región económica pionera mundial, se profundizó en 1987, cuando se acordó la instauración del Mercado Único, que desde 1992 convirtió a la región en un Mercado Común pleno. Su expansión continua en alcance, profundidad y cobertura geográfica (traducida en la participación de 15 naciones en la actualidad y 25 a partir de 2004), ha sido una circunstancia de enorme trascendencia histórica, que ha dejado la secuela de un efecto demostración, capaz de estimular la generación de procesos similares en otras regiones del mundo.

Los cambios en la estrategia comercial estadounidense constituyen, debido al arrastre que dicho país es capaz de imprimir en la corriente vigente hacia la formación de ARC, la causa principal del auge del regionalismo desde las postrimerías del siglo XX. Washington inició el viraje de sus relaciones comerciales durante el primer lustro de los años ochenta, a partir del rechazo tradicional a las posturas alternativas al multilateralismo, hasta la adopción del regionalismo, expresado en

<sup>6</sup> Frankel (1997: 4-11).

un Tratado de Libre Comercio suscrito con Israel, en su participación como cofundador del foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), en el lanzamiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y, de forma aun más dramática, mediante la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCE).

Antes de revisar la influencia promotora de Canadá en el auge del regionalismo, conviene hacer algunas consideraciones sobre las motivaciones de la política comercial estadounidense y su influencia en el surgimiento de ARC.<sup>7</sup> La preocupación por la pérdida relativa de su poder hegemónico, sobre todo en su expresión comercial, desde el colapso del sistema de Bretton Woods, inició el repliegue multilateralista de Estados Unidos e implicó su atracción hacia el regionalismo. Ante el auge de la Europa comunitaria y de los países del Pacífico asiático, contrastante con el declive de Estados Unidos en el comercio mundial, este país decidió abandonar su cada vez más solitaria lucha a favor de las soluciones multilaterales, y en su lugar decidió revisar enérgicamente su propia agenda, dándole impulso a su descubierta vocación regionalista, que más tarde se concretó con el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas (IA) en 1990, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Canadá y México (TLCAN), y el relanzamiento de la IA convertida en Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994.

La participación de Canadá con Estados Unidos en las tendencias mundiales a favor del regionalismo, es de enorme relevancia si se considera que el mayor flujo comercial bilateral del planeta, transcurre precisamente entre las dos potencias norteamericanas. Cuando Ottawa se decidió a pactar con Washington el ALCE, echó por tierra cien años de rechazo explícito a las propuestas de tal vinculación. La pequeñez del mercado interno canadiense, le hacía difícil al país explotar sus economías de escala y acrecentaba el interés por reaccionar favorablemente a la iniciativa que le ofrecía su vecino del sur de pactar regionalmente.

Las tendencias regionales en el Pacífico son anteriores a la década de los ochenta. Sin embargo, el esfuerzo más serio por cultivar una estrategia conjunta que propiciase un ARC se inició en 1989. Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Japón y los seis países que entonces formaban la ASEAN (*Association of South East Asian Nations*: Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia), decidieron crear la APEC como instancia de cooperación y consulta para coordinar sus acciones ante el GATT, y trabajar conjuntamente para lograr la libera-

<sup>7</sup> Véanse las caracterizaciones que sobre la política comercial de los EUA exponen Frankel (1997: 5-6) y Rosas (2001: 261-266).

lización del comercio en Asia del este y los demás países ribereños del Pacífico. El surgimiento del ALCE y del Mercado Único Europeo fueron sin duda dos factores que otorgaron impulso al regionalismo en el Pacífico, al que se han sumado varios países asiáticos y americanos, entre los que destaca México.

La trayectoria que siguieron los países en desarrollo, durante los años noventa, por el sendero del regionalismo abierto, propició su propagación mundial socavando las perspectivas del imperio exclusivo del multilateralismo en el SCI. Nuestro país jugó un papel pionero al protagonizar en el TLCAN el primer ARC del tipo ALC entre un país en desarrollo con países desarrollados, incluyendo a los EUA. En América del sur se generaron dos procesos de enorme trascendencia con vocación de UA: el Mercado Común del Sur (Mercosur), entre los países atlánticos de la región, y la Comunidad Andina, que incluye, con excepción de Chile, a las naciones que comparten la cordillera de los Andes, que revitaliza los objetivos del Pacto Andino con la intención de transformar a los países andinos en un mercado común. En Asia los países de la ASEAN promovieron la formación del AFTA (ASEAN, Free Trade Area).

El fracaso de las estrategias regionalistas de las décadas de los años sesenta y setenta, seguidas por gran parte de los países en desarrollo, y de manera prominente por los países latinoamericanos basadas en el modelo de sustitución de importaciones, fueron reemplazadas por un nuevo modelo de liberalización de mercados.<sup>8</sup> Algunas causas en el cambio del enfoque pueden encontrarse en las crisis financieras experimentadas en la década de los ochenta, en el efecto demostración que durante los mismos años propagaron las exitosas economías de los países del este de Asia y en el colapso del bloque soviético, que en alguna medida representaba de manera exacerbada al modelo de un Estado fuerte dirigiendo la economía al margen del mercado.

La tendencia a la coordinación de acuerdos amplios de liberalización comercial, incluyendo su alcance continental, incorporando a dos o más ARC, es una circunstancia que impacta a las relaciones comerciales internacionales, en la medida en que involucra como protagonistas a los países más prominentes del SCI. La trayectoria que se aprecia en América, bajo el patrocinio de Estados Unidos, plasmado en la IA primero y en el ALCA después, muestra la aspiración de ese país por consolidar sus intereses comerciales en su propia región, utilizando como posible motor las perspectivas y expectativas de ampliación del TLCAN.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Lawrence plantea cómo se impuso en los procesos de liberalización del comercio la impronta de la fuerza de la liberalización del mercado (1996: 43-45).

<sup>9</sup> En 2003 Estados Unidos ha concluido las negociaciones hacia la firma de un Tratado de Libre Comercio con Chile, país que intentó buscarle infructuosamente la cuadratura al TLCAN, pero que ya cuenta con un TLC con cada país miembro del TLCAN.

En Europa, la UE ampliada contará en mayo de 2004 con 25 países miembros, y previsiblemente las solicitudes de nuevos ingresos seguirán emergiendo de los rincones de ese continente, que aún no se contaminan del movimiento regionalista coordinado desde Bruselas. El vigor del integracionismo europeo no parece tener freno al iniciarse el siglo XXI.

A diferencia de Europa y América, en Asia el regionalismo parece asumir esquemas más heterodoxos, como los que se están definiendo lentamente a través de la APEC, que incluye en su membresía a varios prominentes países americanos. A pesar de que en la región el regionalismo no ha sido un fenómeno extraño, no ha tenido el vigor de expansión más abierta, que indudablemente se advierte en el mundo occidental.

## **2. El desempeño del regionalismo en el marco de su coexistencia con el multilateralismo**

Para poder apreciar el desempeño del regionalismo, particularmente desde la década de los noventa, cuando se le caracteriza de manera diferente a la forma como ocurrió en las tres décadas precedentes, resulta ineludible tener que someterlo al contraste de su aplicación con el curso del multilateralismo, que se concibe como el escenario ideal de la conducción global del comercio. La razón fundamental para recurrir a su apreciación, a través de la comparación, radica en que suele considerársele, de manera contradictoria, como estímulo y freno hacia el orden comercial mundial que preconiza la OMC.<sup>10</sup>

Srinivasan aborda el contraste entre el multilateralismo y el regionalismo, señalando la necesidad de tener claridad al definir cada concepto.<sup>11</sup> Por regionalismo, señala este autor, suele entenderse la reducción preferencial de las barreras al comercio, entre un grupo de países que eventualmente comparten contigüidad geográfica, sin que tal trato preferente deba extenderse al resto de los países del SCI. El énfasis puesto en esta acepción radica en la discriminación de la liberalización.

En forma contrastante, el multilateralismo es concebido como la antítesis del regionalismo, significando la reducción no discriminatoria de las barreras al comercio. Esta última definición podría confundirse con la tendencia unilateral y no discriminatoria de las barreras comerciales, como resultado de la acción aislada de algún país. Es posible ir más allá en las definiciones, si se aplican en el contexto

<sup>10</sup> De la Reza ilustra los argumentos de contraste entre el regionalismo y el multilateralismo (2003: 303-306).

<sup>11</sup> Véase el artículo de Srinivasan (1998), especialmente el pasaje referente al debate entre regionalismo y multilateralismo.

de su desempeño, en el marco normativo del GATT-OMC. Los ARC, además de ALC y UA, se pueden expresar en la forma de Mercados Comunes o Uniones Económicas.<sup>12</sup>

Entre 1948 y 1994, más de cien ARC se notificaron al GATT, habiéndose fraguado muchos de ellos en los años postreros del organismo, sobre todo desde los años setenta. Entre 1984 y 1994, se reportaron 40 acuerdos, entre los que predominaban los suscritos en el ámbito de la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y de los países con economías en transición de la Europa central y del este. Entre los países no europeos, los americanos son los que más destacan, al formar en el norte el ALC del TLCAN y aún en definición en el sur la UA del Mercosur. Virtualmente todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) participan en al menos una fórmula de ARC.

La proliferación de la opción regionalista en el SCI merece algunas reflexiones, tanto en el escenario normativo de excepciones que le ofrece la institucionalidad del SCI a través del GATT-OMC, que se declara formalmente a favor del prevalecimiento del multilateralismo, como de las implicaciones que supone el regionalismo para la mayoría de los países que lo asumen.

A continuación se ofrece un análisis somero de los resquicios del proteccionismo solapado y de las virtuales acciones contrarias al principio de NMF, que se contemplaron desde el surgimiento del ideario librecambista del GATT, y del significado de la adopción restringida del libre comercio por parte de los suscriptores de ARC.

El basamento del edificio del GATT es el principio de no discriminación o de NMF, que se enuncia en su artículo I, y el de Trato Nacional sobre imposición interna y regulaciones (TN), establecido en el artículo III. Al determinarse en la Ronda Uruguay la creación de la OMC y su cimentación, a través del Acuerdo General sobre Comercio de Bienes (GATT) y del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), se convino mantener los principios de NMF y TN erosionados por la serie de salvedades que, a modo de excepciones plenamente avaladas, sobrevivieron en la transición del GATT a la OMC.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> El Mercado Común es una Unión Aduanera que permite la libre movilidad de los factores de la producción. La Unión Económica es un Mercado Común que incluye un alto grado de armonización en políticas económicas, que se consolida al incluir la adopción de una moneda común mediante una Unión Monetaria. El tratamiento a los Acuerdos Comerciales Regionales se concentra en los casos más difundidos de las Áreas de Libre Comercio y de las Uniones Aduaneras, sin desatender los casos de procesos de integración más consolidados, que únicamente han ocurrido en la Unión Europea.

<sup>13</sup> En este sentido, GATT se refiere al Acuerdo General sobre el Comercio de Bienes para no confundirlo con el GATT que dejó de existir cuando se inaugura la OMC.

Al principio de la vigencia del GATT, se consintió que algunas Áreas de Comercio Preferencial (ACP) se mantuvieran al margen del compromiso de asumir la cláusula de NMF. El artículo XXIV les permitía a esos países no asumir el compromiso básico de la antidiscriminación comercial del artículo I. Por el magro flujo del volumen de comercio involucrado en estos casos, esta concesión significó en su momento una verdadera excepción que genuinamente confirmaba la regla, siendo inocua, dada su condición marginal, para el propósito central de colocar en el centro del SCI a la cláusula de NMF.

Sin embargo, el peligro de que el SCI y su argumento, a favor de la no discriminación de la cláusula de NMF, quedaran fundamentados en la inconsistencia se hizo presente muy pronto, a través de dos vertientes, las cuales involucraban a países de la envergadura de la Europa comunitaria y los países en desarrollo. Se trata del artículo XXIV y la Cláusula de Habilidad que respalda la parte IV del GATT.<sup>14</sup>

El artículo mencionado se convirtió, desde el origen del GATT, en la gran excepción, aprovechada de manera pionera por los países europeos. En la práctica el artículo socava los cimientos del multilateralismo. La parte IV del GATT, adoptada en 1965, y reafirmada en la Ronda de Tokio en 1979, se consolida con la Cláusula de Habilidad o de “Decisión sobre el Trato Diferencial y Más Favorable, Reciprocidad y Participación más Plena de los Países en Desarrollo” que admite acuerdos comerciales discriminatorios en forma indefinida.

A través de esta cláusula, se exentó a los países en desarrollo de un buen número de obligaciones del GATT, y además se les permitió involucrarse, entre ellos mismos, en acuerdos de comercio preferencial, debiendo recibir un tratamiento especial, por parte de los países desarrollados.<sup>15</sup> Se propiciaba así la adscripción de estos países al cobijo de las excepciones del artículo I, al permitirseles acceder a la conformación de ARC, invocando su inserción en el plano bastante común y amplio de países que se adhieren a lo previsto en el artículo XXIV.

A pesar de las concesiones otorgadas a favor de la instauración de ALC o de UA, por la vía de la parte IV, de la Cláusula de Habilidad o del artículo XXIV, los países involucrados deben someterse a la supervisión del GATT-OMC para su revisión y análisis. Se deben poner a disposición de un grupo de trabajo del organismo. Mediante esta instancia se habrá de determinar la pertinencia de su existen-

<sup>14</sup> La Cláusula de Habilidad adoptada en 1979 en la Ronda de Tokio reforzó la parte IV del GATT-OMC y confirma jurídicamente el tratamiento diferencial para países en desarrollo.

<sup>15</sup> Whalley y Hamilton advierten que este tratamiento discriminatorio opera en detrimento de la integración de estos países a la economía mundial (1996: 106-111).

cia, en el contexto de un orden comercial supuestamente no discriminatorio o no lastimado por las acciones del regionalismo. La experiencia fehaciente demuestra que es muy discutible la eficiencia de estos grupos a la luz de sus resultados.<sup>16</sup> Un total de 98 acuerdos fueron notificados al GATT entre 1947 y 1994 en cumplimiento del artículo XXIV, incluyendo a los de mayor duración, como la Comunidad Europea y la AELC, y los resultados de su escrutinio distan de ser contundentes.

Conforme a la Cláusula de Habilidadación se reportaron once acuerdos. Se establecieron grupos de trabajo para la revisión de todos estos acuerdos y, pese a ello, los resultados fueron decepcionantes. En efecto, además de que es minoritario el número de casos satisfactoriamente aprobados, no se dispone de resultados concluyentes sobre la AELC, y no se ha alcanzado, a la fecha, un resultado unánime sobre la compatibilidad entre el Tratado de Roma y el artículo XXIV, que dio origen al proceso que hoy encarna la UE.

Los problemas que implica la falta de aprobación, o de solución, de los casos sometidos a la supervisión de los grupos de trabajo, radica en la dificultad de alcanzar el consenso necesario para arribar a una decisión. La falta de acuerdos tiene, entre otras causas, la vaguedad de los términos usados en el texto del artículo referido, como ya se ha señalado, tal es el caso de la imprecisión de la frase alusiva a “sustancialmente todo el comercio” en el requisito para la liberalización, dentro de un ALC o una UA.

Otra dificultad consiste en la falta de procedimientos precisos para determinar si las barreras al comercio, posteriores a la fusión de un ALC contra países no miembros, no son globalmente mayores o más restrictivas, que las que los países miembros tenían antes de la formación del ALC o de la UA. Se agrega a la lista de limitaciones la ausencia de algún mecanismo explícito que asegure la consistencia del enfoque asumido, que dé cabida a las desviaciones del principio de NMF, en el marco del artículo XXIV, parte IV sobre el desarrollo y la Cláusula de Habilidadación de la Ronda de Tokio.

Puede concluirse que los artículos del GATT, en su momento, y de la OMC, actualmente, no han resuelto satisfactoriamente la gran contradicción entre la discriminación inherente a las ALC y las UA, así como al trato preferencial a los países del otrora Tercer Mundo, y el principio fundamental del concepto básico del ideal enarbolado por el SCI, consistente en la NMF. Así, conforme lo establece un reporte de la OMC, puede con esa institución reafirmarse que:<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Srinivasan (1998: 331).

<sup>17</sup> Hoekman y Kostecki comentan con amplitud el alcance de esta contradicción, sobre la cual se apoya la institucionalidad del sistema comercial internacional (1996: 213-230).

[...] se confronta un amplio espectro de puntos de vista, acerca de si el mundo se está moviendo inexorablemente hacia la integración a escala global o hacia una concentración geográfica del comercio, con el riesgo de la ocurrencia de conflictos entre grupos regionales, ante lo cual, el único curso de acción posible consiste en aceptar que los flujos transcurren en dos vías.<sup>18</sup>

La ineficacia para poner en práctica las reglas y los procedimientos de control de las UA y de las ALC erosiona la credibilidad de la OMC. Esta pérdida de confianza en la institución, que debiera velar por la indiscriminada libertad del comercio, se vuelve más preocupante ante el crecimiento del número de ARC, y ante la atracción o interés que suscitan entre terceros países, ajenos a estos procesos.

Ante la perspectiva tranquilizadora, pero no necesariamente acertada, de que la integración regional ha sido complementaria de los procesos multilaterales, se deben hacer importantes consideraciones sobre los motivos de la opción regional de liberalización del comercio. Primero, conviene cuestionar las razones que motivan la alternativa regionalista en contraste con la alternativa multilateral, para entender las razones del aparente repliegue del multilateralismo a expensas del crecimiento del regionalismo.

El regionalismo florece a partir de motivaciones económicas y políticas, si estas últimas prevalecen, la razón de su influencia suele obedecer a consideraciones de política exterior y de seguridad nacional. De ser así, se habrá involucrado en el proceso un costo económico que se deberá pagar por esta causa, distorsionándose el propósito de procurar el predominio de la eficiencia económica, por encima de la conveniencia política.

Entre los objetivos vinculados a móviles económicos, destaca que un grupo de países afines descubra la fuerza de su unión al advertir que pueden avanzar más en liberalizar sus flujos comerciales, que si lo hacen los países participantes de manera individual en el más complicado ámbito de la OMC. Otro factor de atracción, para formar ARC, consiste en que los países interesados en agruparse pueden fortalecer su poder en el mercado y esquivar así los requerimientos antidiscriminatorios que la OMC pretenda imponerles individualmente.

Una de las reconocidas cualidades atribuidas a las ARC, es su capacidad potencial, dependiendo del alcance propuesto de integrar por completo a las economías de dos o más países, pudiendo fusionarlas en un solo país. Otra razón de participación es la posibilidad de utilizársele como mecanismo que asegure la apli-

<sup>18</sup> World Trade Organization 1995, *Regionalism and the World Trading System*, Geneva.

cación de reformas de liberalización o de regulación. El acceso garantizado y privilegiado a determinados mercados es otro factor de atracción para formar un ARC.

En la toma de decisiones a favor de ARC, se parte del principio de que la liberalización unilateral no es óptima, por lo cual, los grupos de interés de los países deberán elegir entre la negociación de ARC o la negociación multilateral. En la decisión tendrá una influencia enorme el factor implícito de que, por definición, el ámbito regional involucra substancialmente a menos países que el multilateral, pudiendo presentarse el caso extremo de un ARC de solamente dos países. Estas tendencias deberían hacer más fácil la tarea de las negociaciones.

Un elemento de enorme atracción a favor del ARC es que puede incorporar mecanismos formales para transferir ingresos de una región a otra, lo que difícilmente ocurre en el ámbito multilateral. Entre más similitudes se compartan entre países miembros, tales como la consistente en la dotación de recursos e ingresos, más probable será que ahí florezca el comercio intraindustrial, lo que puede servir como acicate para el logro de un mayor nivel de liberalización.

Las empresas e industrias orientadas globalmente suelen actuar con indiferencia entre el *statu quo* y un ARC, mientras no se hayan elevado barreras al comercio exterior, pero apoyarán activamente el proceso de formación de ARC, si perciben que su poder de negociación incrementa la probabilidad de obtener un mayor acceso a terceros mercados.

La liberalización regional puede ser considerada como menos incierta que la multilateral. Entre mayor sea la afinidad de los regímenes regulatorios, menores serán los temores de los competidores en países socios potenciales o en países oportunistas ajenos al ARC. Un acuerdo preferencial para liberalizar el comercio permite una mayor internalización de los beneficios. Asimismo, la reducción implícita de la incertidumbre con respecto al resultado de la liberalización,<sup>19</sup> puede facilitar su negociación. Entre menores sean los cambios requeridos en los regímenes regulatorios y mayor la confianza de que las regulaciones se aplicarán en todas las jurisdicciones, más certeras serán las condiciones de competencia *ex-post*, una vez creados los ARC.

Los ARC pueden además permitir que se establezcan más compromisos de credibilidad, en la medida en que se facilita el monitoreo de lo acordado. El reducido número, las similitudes, así como la proximidad de los países miembros, implicarán que las industrias estén mejor informadas con relación a las acciones de los rivales o de los gobiernos extranjeros que violen el Acuerdo. Algunos ARC dis-

<sup>19</sup> La distribución de pérdidas y ganancias.

ponen de mecanismos de coacción, como es el caso de la UE. A través de éstos se reduce la incertidumbre relacionada con su implementación.

Otro atributo de los ARC es el poder jugar el papel ideal de instrumentos, a través del cual se puede experimentar en la aplicación de temas que aún no han sido sometidos al proceso de negociación multilateral y así ejercer presión sobre los socios comerciales.<sup>20</sup> De esta forma, si en una negociación multilateral, en donde se aborden tópicos sin acuerdo alguno, la formación de un ARC puede significar una alternativa viable de solución para inducir a otros países a adoptar su posición.

Una de las principales objeciones y críticas a los ARC, es su influencia en el deterioro del comercio que suelen ejercer contra los países que no participan en estos. El impacto tanto para países miembros como para los que no lo son dependerá del tipo de acuerdo establecido (por ejemplo, en las ALC, las UA y los Mercados Comunes) y del grado de liberalización del comercio intrarregional.

Entre más extensiva es la liberalización interna, mayor es el incremento resultante de la competencia dentro de los mercados internos. Mientras esto ocurra para incrementar el bienestar entre los países miembros, lo que se supone debe ser el objeto de la integración económica, puede asociarse de igual manera con mayores presiones de ajuste para las industrias localizadas en los países miembros. Es posible, asimismo, trasladar la carga del ajuste hacia terceros países en la forma de mayores barreras a las importaciones, una vez formado el ARC.

La integración regional *per se* suele operar en detrimento de países no miembros dado el efecto de la inducción de un cambio hacia ellos. La formación de un bloque de comercio puede estimular la desviación del comercio, debido al cambio de un proveedor externo eficiente a uno regional de mayor costo, inducido por la eliminación de aranceles en el ámbito del comercio intrarregional.

El regionalismo involucra de manera usual mayor comercio intrarregional, en donde pueden pesar algunos factores extraeconómicos como los políticos. En esta clase de comercio es posible practicar la importación mutua de productos, de mayor costo que los disponibles, de países que no son miembros del ARC. La desviación del comercio se puede justificar políticamente, pero aunque los países miembros puedan decidir que algunos costos económicos quedan excedidos por los beneficios no económicos, para el resto del mundo no habrá tales beneficios.

<sup>20</sup> Resulta interesante el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que además incluye a México, pues a través de ellos Estados Unidos incorporó temas espaciales de su interés como la propiedad intelectual, el comercio de servicios, las condiciones laborales y ambientales que en la Ronda de Uruguay del GATT apenas se esbozaron sin haber prosperado, quedando como tarea pendiente de la OMC.

Además de experimentar el daño de la desviación del comercio, los terceros países, ajenos al ARC, pueden también experimentar la desviación de la inversión, que se expresa mediante las acciones de las empresas que producen en el sitio de la fuente de menores costos y envían sus productos a los países miembros de un ARC.

Como ya se ha mencionado, los ARC transcurren ante el GATT-OMC bajo una supervisión sesgada y poco rigurosa, un ejemplo de esta apreciación lo encontramos en la forma tan vaga, lenta e incompleta como el grupo de trabajo, responsable del análisis del Tratado de Roma, fue incapaz de concluir con su tarea. Esta circunstancia muestra el sesgo que en el SCI solapa al bloque europeo, con la complacencia de Estados Unidos y la formal indiferencia del resto del mundo.

### **3. La adecuación del regionalismo al sistema comercial internacional**

El regionalismo se ha posesionado del SCI. Como se ha advertido, describe una tendencia en la que se ha involucrado la mayor parte del mundo. Los problemas de su adecuación se basan en las inconsistencias de su adaptación a la laxitud de la normatividad del GATT-OMC expresadas en la aplicación del artículo XXIV.

La condición *sine qua non* que permite el ajuste de la liberalización preferencial en el marco del multilateralismo depende de que el volumen de importaciones de los países miembros del ARC, con relación al resto del mundo, no debería declinar posterior a la implementación del ARC. El regionalismo, sin embargo, tiende a involucrar un mayor comercio intrarregional por razones políticas, aunque en tales transacciones, los participantes de estos bloques suelen importarse mutuamente mercancías de costo más elevado, que las que podrían adquirir de países ajenos al grupo.

A pesar de que el riesgo de desviación del comercio está presente en los procesos de integración de ARC, las modalidades de éstos varían, dependiendo de su condición de ALC o de UA. Para los miembros de ALC existen poderosas razones para reducir sus aranceles a las importaciones, procedentes de países que no son miembros. Al hacerlo, reducen el grado de distorsión, es decir de desviación, del comercio al optar por comerciar sólo entre países miembros o con países que no lo sean. Además, si el incremento de las importaciones de países miembros oprime a las empresas locales, al reducir el arancel, puede mantenerse el mismo volumen de importaciones de países ajenos al ALC, lo que le permite al gobierno captar ingresos de las importaciones sin dañar a los productores locales.

Por otra parte, los países miembros de una UA, también desearán evitar desviaciones de comercio, pero tendrán que enfrentar efectos compensatorios. Las

UA otorgan a sus miembros un mayor poder en el mercado al establecer un arancel externo común, lo que aumenta su capacidad de regatear en las negociaciones comerciales. Este poder le permite al bloque ofrecer menores concesiones en las negociaciones, ya que los países miembros son capaces de resistir de manera más eficaz las presiones externas.

Aunque el mayor poder en el mercado estimule a los miembros de una UA a mantener aranceles altos hacia el resto del mundo, esta acción no implica un repliegue automático del multilateralismo. Los países que no sean de la UA pueden enviar señales disuasivas reduciendo sus niveles de protección y así iniciar negociaciones con la UA.

Alan Winters advierte que los ARC pueden socavar el respaldo político a la liberalización multilateral si los gobiernos se ven fuertemente asediados por el poder de cabildeo de los productores.<sup>21</sup> Una UA, que simplemente desvía el comercio, no le impone costos a los productores que compiten por las importaciones.

Las raíces del debate de la relación entre el regionalismo y el multilateralismo se encuentran en la definición misma de ambos términos. Jagdish Bhagwati y Winters definen al regionalismo como la reducción preferencial de las barreras al comercio, entre un subconjunto de países que pueden ser, aunque no necesariamente lo sean, geográficamente contiguos. Para ambos autores, el énfasis recae en el hecho de que el trato preferencial se restringe al subconjunto de naciones y no se extiende a todo el conjunto de países del SCI. Con base en esta postura teórica, la discriminación en la liberalización es el rasgo esencial del regionalismo. De esta forma, si el multilateralismo es concebido como la antítesis del regionalismo, entonces éste tendrá que ser definido, a su vez, como una reducción no discriminatoria de las barreras al comercio. Pero bajo esta lógica, la reducción unilateral de las barreras al comercio por uno o más países, en forma no discriminatoria, también tendría que ser considerada como otra expresión del multilateralismo.

Debe establecerse una clara distinción entre el principio de NMF, o de no discriminación, del multilateralismo. Para Jackson el multilateralismo equivale a una aproximación al comercio internacional, y a otro tipo de relaciones entre naciones, que reconoce y valora las interacciones de un gran número de países.<sup>22</sup> Es decir, el concepto no ha de precisar la inclusión de absolutamente todos los países del mundo, sino al conjunto suficiente que determine el carácter del universo del sistema. Es decir, debe concebirse al ámbito multilateral, como ocurre

<sup>21</sup> Winters (1998).

<sup>22</sup> Jackson (1992: 134).

con el concepto de la competencia perfecta, tal como se percibe en un paisaje al horizonte. Se trata de un universo indeterminado de países que en su conjunto forman el SCI.

El espacio global del SCI se pervertiría en un ambiente de arreglos bilaterales. Al contrastar al multilateralismo con el regionalismo Srinivasan llama la atención sobre la importancia de considerar el papel que juega, la OMC. Advierte que los postulados de dicha institución enuncian las reglas del juego del comercio internacional de bienes y servicios, así como también de inversiones relacionadas con el comercio y de los derechos de la propiedad intelectual, además de incluir adicionalmente mecanismos para la solución de controversias sobre la observancia de las reglas del comercio entre los países participantes. Se trata de un marco normativo para el logro de metas fundamentales, basadas en reglas aceptadas y para la contención del ejercicio del poder en aquellos países miembros capaces de ejercerlo.

Si se asume que la OMC debe representar a la institución garante del multilateralismo, aunque a la vez funja como árbitro del regionalismo que sus propias reglas solapan, puede admitirse que su propósito básico radica en el logro de un sistema global de comercio libre de barreras y obstáculos a los flujos de bienes, servicios y capitales entre países. Un sistema que esté libre de barreras al comercio, es por definición no discriminatorio con respecto al uso de instrumentos de política comercial. Sin embargo, existen otros instrumentos de política interna, ajenos al comercio exterior, que suelen sustituir e infiltrar la discriminación comercial, por lo que la simple eliminación de barreras al comercio no es suficiente para que ocurra la no discriminación en las consecuencias del comercio.

En materias laboral, ambiental y de estructura de la competencia en el mercado, que suelen ser tópicos que se abordan en el ámbito de la política económica doméstica, se advierten disensos entre diferentes países que impactan externamente y socavan los logros del comercio no discriminatorio. Diversas organizaciones no gubernamentales, preocupadas por estos aspectos básicos y colaterales de la agenda internacional, han presionado con impacto modesto en los foros de debate multilateral de la OMC. Sin embargo, en la arena regional han sido más efectivos, como lo hace constar su influencia en el TLCAN, en cuya normatividad fueron capaces de que se admitiera la incorporación de aspectos relativos a los ámbitos laboral y medioambiental, en los sendos Acuerdos Paralelos cuya suscripción condicionó la puesta en vigor del tratado.

Cuando se advierte el impacto que el regionalismo puede tener en posibles modificaciones al multilateralismo, debe cuestionarse si un enfoque regional o multilateral, o una combinación de ambos, dirigido a la reducción de barreras,

resulta mejor opción que la liberalización global. Bhagwati ha llamado la atención sobre lo que denomina la cuestión de la dinámica de senderos de tiempo (*the dynamic time-path question*).<sup>23</sup> Plantea el debate en términos de si los ARC estorban o promueven la liberalización global del comercio y considera la secuencia con que el regionalismo suele anteceder al multilateralismo. Para autores como Summers, aunque la liberalización global es lo ideal, la liberalización regional es razonablemente favorable.<sup>24</sup>

El factor clave del juicio sobre las bondades del regionalismo se basa en una condición: ser capaz de crear más comercio, que desviarlo, de acuerdo con los efectos del comercio preferencial asumidos por Viner. El proceso parcial, que ofrecen los ARC, suele justificarse cuando se asume que el proceso multilateral es demasiado lento para un progreso substancial hacia una liberalización significativa del comercio, y que los ARC les permiten a algunos países acelerar la velocidad, e ingresar en una dinámica de autorreforzamiento liberalizador hacia más mercados abiertos.

En la dinámica de los tiempos, en que se suceden las estrategias de regionalización y de multilateralización, se dan circunstancias de promoción de uno al otro. Los mejores ejemplos se encuentran en la influencia de los procesos de ARC con gran envergadura, como fue el caso de la influencia de la Comunidad Económica Europea en las rondas Dillon y Kennedy del GATT; o de forma espacialmente sugestiva habría que considerar la influencia en la proliferación de ARC, que pulularon mientras se confeccionaron los acuerdos de la Ronda de Uruguay.

No es sencillo establecer un balance equitativo entre las dos tendencias de la liberalización del mercado que aquí se analizan, ya que el multilateralismo no ha mostrado todas sus bondades, eclipsado por las fuerzas del regionalismo que parecieran conducir al orden multilateral aunque de manera tortuosa.

Puede afirmarse que el regionalismo, actuando junto al multilateralismo, obedece a tendencias ineludibles del desempeño del SCI. Su dinámica y desempeño son el resultado de las necesidades de las fuerzas del capitalismo, que influyen en el diseño del SCI. Su coexistencia con el multilateralismo paradójicamente se explica por las mismas razones. En ambos casos se trata de tendencias inconclusas y de relación asíntótica, como muy bien lo ilustra Srinivasan que se aproximan a la liberalización del mercado sin nunca alcanzar sus límites, imponiendo los desafíos de los que depende gran parte de la salud de la economía internacional.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Considérese su enfoque sobre lo que él llama las nuevas dimensiones de la integración regional, Bhagwati (1991).

<sup>24</sup> El autor considera que siempre será mejor llegar a acuerdos liberalizadores del comercio en forma uni, bi, tri o plurilateral, pues bajo su óptica en todos los casos se acercan al objetivo global del multilateralismo.

<sup>25</sup> Es acertada la comparación con una tendencia asíntótica pues da la idea de que los límites, que en este caso debieran conducir al libre comercio puro, nunca se alcanzan.

## Conclusiones

En el ambicioso y dudoso ámbito del predominio del multilateralismo, como vía para alcanzar la liberalización del comercio, la persistencia y difusión del regionalismo no sólo ha contribuido a modificar, desde su origen, al basamento que supuestamente debe soportar a todo el edificio institucional del GATT-OMC, sino que lo obligará a que se adapte a una nueva racionalidad. El reto de redefinir la realidad, basada en un conjunto de vaguedades e inconsistencias presentes en su normatividad y en sus 56 años de existencia, implican asumir el desafío de hacer congeniar las dos perspectivas para abordar el problema de la liberalización del comercio: la regional y la multilateral, como opciones superiores a la unilateral.

El sustento doctrinario básico del libre comercio indiscriminado, basado en el principio de la NMF, se enfrentó al terreno minado de las inconsistencias de su normatividad. Las excepciones que distinguen a los artículos que la regulan muestran una porosidad tan grande que permite que se filtren los elementos que la desdican. El principal elemento de contradicción, de origen, en las reglas del SCI proviene del espacio que se le aseguró a la alternativa regionalista, aunque posteriormente se empleara como acicate para el logro de metas esperables y alcanzadas en la tortuosa agenda que deba conducir al multilateralismo.

El regionalismo se incrustó en las normas del GATT, a partir de la necesidad política que tuvo el SCI, dominado en sus inicios por la preponderancia de Estados Unidos, de permitirle a Europa occidental apartarse del multilateralismo para poder iniciar la construcción del bloque político y económico que en 2004 involucrará a 25 países. Aunque para la potencia americana, el multilateralismo debería de ser siempre preferible al regionalismo, se previó en la normatividad del GATT la alternativa regionalista.

Aunque en un principio el regionalismo se ajustaba, sin mayores repercusiones al multilateralismo, pretendidamente dominante, en las dos últimas décadas del siglo XX, Estados Unidos adopta la posición de gran promotor del regionalismo. Por la influencia de su participación en el comercio mundial y por su papel copatrocinador del ALCE y el TLCAN, así como por su interés en el ALCA y su participación en la APEC, el peso que le imprima a los procesos regionales es determinante y sin duda influirá en el futuro del multilateralismo. La presencia de la potencia hegemónica en el nuevo orden comercial, caracterizado por la proliferación del regionalismo, dista mucho de ser un suceso casual o que no debiera exagerarse, dadas las razones expuestas.

Por la importancia que tiene el orden comercial internacional, en un clima de globalización económica, caracterizado por el peso que implica la premisa

de la desregulación generalizada de todo tipo de transacciones, basada en la necesidad de mercados abiertos de bienes, servicios, capitales, tecnología y mano de obra, el curso que tomen los senderos de la apertura se explican en la maraña del debate de los procesos de liberalización.

Cuando el siglo XXI se inicia y el SCI se enfrenta a barreras que dificultan el acceso al sendero del multilateralismo, como se pudo constatar en la cumbre de la OMC en Cancún, las alternativas multilaterales parecen servir de sucedáneo a un complicado sendero que se propone la liberalización de las transacciones comerciales a nivel planetario. El panorama futuro se hace aún más incierto, cuando se advierte que las voces proclives a enarbolar las banderas del proteccionismo no han sido acalladas del todo, dada la discusión de un enjambre complejo de cuestiones económicas que se agolpan en una agenda compleja, basta, apretada y apremiante, en donde se debate la condición pública o privada de ciertos bienes y servicios, como la electricidad en México, la pertinencia del carácter estratégico de los productos agropecuarios como se asume en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón o el manejo de los frutos de la tecnología que se resguardan como la propiedad intelectual.

El debate entre el regionalismo y el multilateralismo da visos de volverse indefinido cuando se considera que surge obedeciendo a fuerzas económicas y políticas de los mercados que, desde el origen de la institucionalización del SCI, condicionaron el éxito del multilateralismo a la formación de bloques de comercio, con cuya evolución han generado la necesidad de procurar que ambos procesos se hagan compatibles, evitando el antagonismo que paradójicamente los distingue, dado el papel de eje que debe otorgársele al principio rector de la liberalización comercial: la cláusula de NMF.

### Referencias Bibliográficas

- Bhagwati, Jagdish (1991). *The world trading system at risk*, Princeton University Press.
- Chacholiades, Miltiades (1993). *Economía internacional*, Santa Fe de Bogotá: McGraw Hill.
- De la Reza, Germán Adolfo (2003). "El regionalismo abierto en el hemisferio occidental" en *Análisis Económico*, vol. XVIII, núm. 37, UAM-Azcapotzalco.
- Dell, Sidney (1965). *Bloques de comercio y mercados comunes*, México: FCE.
- Jackson, John (1992). *The world trading system*, Cambridge: MIT Press.
- Frankel, Jeffrey A (1997). *Regional trading blocs in the world economic system*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- Hoekman, Bernard M. y Michael M. Kostecki (1996). *The political economy of the world trading system from GATT to WTO*, London: Oxford University Press.
- Lawrence, Robert Z. (1996) "Regionalism and the WTO: should the rules be changed?" in Jeffrey J. Shott (ed.) *The world trading system challenge ahead*, Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Rosas, María Cristina (2001). *La economía internacional del Siglo XXI, OMC, Estados Unidos y América Latina*, México: UNAM.
- Serra, Jaime *et al.* (1997). *Reflections on regionalism report of the study group on international trade*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Short, Clare (2001) "Making the development round a reality" en Gary P. Sampson (ed.), *The role of the world trade organization in global governance*, Tokio, Japón: United Nations University Press.
- Srinivasan, T. N. (1998). "Regionalism and the WTO: is nondiscrimination passé?" en Anne, O Krueger (ed.), *The WTO as an international organization*, USA: The University of Chicago Press.
- Whalley, John y Colleen Hamilton (1996). *The trading system after the Uruguay Round*, Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Winters, L. Alan (1998). "Regionalism and the next round" en Jeffrey Shott (ed.) *Launching new global trade talks and action agenda*, Washington D. C.: Institute for International Economics.