



“El Regionalismo Abierto, factor de crisis de los procesos de integración regional”

por *Giovanny Cardona Montoya**

Resumen

La década de 1980 se convirtió en un punto de quiebre para los procesos de integración que, desde 1960 e inspirados en la experiencia de Europa Occidental, surgieron en las diferentes regiones de África, Asia y América Latina. La conformación de grupos de países vecinos pasó a ser complementada con acuerdos comerciales que involucran a naciones de otras latitudes, incluso países industrializados. Hoy, el Regionalismo Abierto (spaghetti bowl) se ha consolidado como el modelo de integración que rige al comercio mundial. Ello está incidiendo tanto sobre la dinámica del régimen multilateral que guía la OMC como sobre los procesos de regionales de integración.

Palabras claves:

Regionalismo Abierto - Integración Económica - Sistema Multilateral de Comercio

Abstract

The 80's was the decade of the turning point of the integration processes which had emerged in the 60's in Africa, Asia and Latin America, inspired in the European experience. The initial conformation of groups of neighbouring states was then complemented with trade blocs that included countries of other regions, even industrialized ones. Nowadays the Open regionalism (spaghetti bowl) is the pattern of integration in the world trade context. It influences on the dynamic both of WTO multilateral regime and of the regional integration processes.

Keywords:

Open regionalism – economic integration
Multilateral trade system

Introducción

La preocupación que da origen a esta investigación, la relación entre Multilateralismo y Regionalismo, no puede verse simplemente como un proceso de causa-efecto unidireccional. No, aquella es dialéctica. El Sistema Multilateral tiene características derivadas de los avances del Regionalismo, a la vez que éste es una excepción validada jurídicamente por la OMC; lo que no es óbice para que se reconozcan contradicciones entre ambos. Los elementos necesarios para el planteamiento del problema de la presente investigación son los siguientes:

- Existe un ente rector del Sistema Multilateral de Comercio, la OMC, cuyo papel es ser guardián de los principios y normas que rigen el comercio internacional (OMC, 2008:6).

- El primer principio del Sistema Multilateral de Comercio es el de Comercio Sin Discriminación (OMC, 2008:8). Este principio se fundamenta en la Cláusula de la Nación más Favorecida (NMF), la cual establece que todas las partes contratantes están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que den a otro país en materia comercial.

- La OMC acepta excepciones al principio de comercio sin discriminación: los acuerdos regionales de comercio y condiciones especiales para los países en vía de desarrollo, validados a través del

Artículo XXIV y la Cláusula de Habilitación, respectivamente (OMC, 2008:8).

- La OMC cuenta con un mecanismo de solución de disputas de aceptación universal (Yerxa; Wilson, 2008:3).

- Las Rondas de Negociaciones de la OMC son el escenario en el cual se negocian los acuerdos de homogeneización, transparencia y liberalización comercial.

- La segunda ola de Regionalismo, denominada Regionalismo Abierto (Baldwin; Low, 2009:21) se convierte en una clara afrenta al Principio de Comercio Sin Discriminación. De igual manera, los TLC con países industrializados parecen estar menguando el interés de los países latinoamericanos por los procesos de integración regional.

En consecuencia, existen evidencias que requieren de análisis, contrastación y complementación para responder a preguntas relacionadas con el posible debilitamiento de la OMC como ente rector del Sistema Mundial de Comercio y de los procesos regionales de integración entre países del llamado Tercer Mundo, ante el advenimiento de una estrategia de las economías industrializadas por acceder a los mercados emergentes a través de acuerdos bilaterales denominados TLC.

* Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario); Economista de la Universidad Estatal de Kiev (Ucrania); Especialista en Integración Regional de la Universidad de Barcelona (España); Magister en Análisis de Problema Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia; Investigador CEIPA, Colombia. Correo Elect.: Giovanny.cardona@ceipa.edu.co



Evolución histórica del Sistema Mundial de Comercio

En 1947, en el marco de la Conferencia de La Habana, 40 naciones industrializadas y en vía de desarrollo acuerdan la creación del GATT. Si bien, la aspiración inicial era crear la Organización Internacional de Comercio, al menos, se lograron aprobar los principios que evitarían la parcelación del comercio mundial en compartimentos estancos. Con la creación del GATT se aprueba el principio de Comercio Sin Discriminación, que coloca a todos los integrantes del organismo en igualdad de condiciones frente a las aduanas de las diferentes naciones. Igualmente, al establecerse el principio de Consolidación Arancelaria (Base Estable para el Comercio), se eliminan los riesgos de guerras comerciales.

Estos dos principios responden al deseo de las potencias de evitar que el comercio mundial se vuelva a parcelar en bloques, tal y como sucedió en la década de 1930, y se desate una nueva guerra comercial entre regiones¹.

Sin embargo, las *destrucciones creativas*² se estaban incubando en este período de relativa calma y crecimiento. El aumento acelerado del consumo de combustibles fósiles, debido al crecimiento económico en general y al desarrollo de sectores como el automotriz, en particular, fueron caldo de cultivo para incubar la crisis petrolera de los años setenta.

Desde la década de 1950, las naciones comenzaron a explorar dos excepciones al sistema multilateral: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los Acuerdos Regionales de Comercio (ARC). La primera excepción se deriva de un reclamo de las naciones del Tercer Mundo por lo inequitativo de un régimen de comercio homogéneo para naciones con diferentes niveles de desarrollo. La segunda se entiende como un camino para avanzar más rápidamente hacia un sistema comercial más libre, partiendo de la dimensión regional.

Sin embargo, la crisis del sistema financiero mundial en la década de 1980 apalancó el discurso neoliberal que guió los ajustes económicos y las reformas de funcionamiento del Estado en la mayoría de países del mundo. Es en este contexto que el Sistema Mundial de Comercio sufre una transformación fundamental.

Los postulados del liberalismo clásico y el proteccionismo comienzan a ser cuestionados. Al segundo se le endilga el carácter monopolizador de su dinámica, lo que se traduciría en mayores ineficiencias³. Y a los principios de dotación de factores de producción para explicar las bondades del libre comercio se les reemplaza por la ventaja competitiva: creación de ventaja a través de la innovación y el emprendimiento.

Los bajos niveles de competitividad de los países del Tercer Mundo y el choque petrolero establecieron un nuevo reto para la

economía mundial, que se debía resolver volviendo a los cimientos del capitalismo, tal y como lo entendía Schumpeter: el emprendimiento empresarial. Para promover un nuevo libre comercio mundial era necesario recurrir a nuevos desarrollos de ciencia y tecnología que permitieran la innovación competitiva. Sobre este argumento se erigió la teoría de la ventaja competitiva. La creación de la ventaja competitiva implica que los avances de la ciencia sean llevados en forma de desarrollos tecnológicos a los procesos productivos⁵.

En este nuevo contexto empírico, teórico e ideológico, el Sistema Mundial de Comercio replantea sus discusiones esenciales para centrarse en los retos de la nueva economía mundial: la aparición del Regionalismo Abierto⁶, el auge del comercio de servicios y de la inversión extranjera asociada al comercio, la expansión económica de China, y los problemas ambientales vinculados a operaciones comerciales.

Particularmente, el primer punto, Regionalismo Abierto, se ha convertido en uno de los temas complejos que cuestiona la eficiencia y legitimidad del GATT-OMC como ente rector del comercio mundial. En sus orígenes (década de 1950) los ARC se entendían como un mal necesario puesto que, aunque alimentaban posibles efectos de Desviación de Comercio, también se les veía como vehículo para estimular el libre comercio hacia el futuro y ayudar a ciertas economías a prepararse para competir en mercados globales.

1. Después de la recuperación económica que siguió a la primera guerra mundial, dicha “guerra comercial” fue entre imperios: Británico, Francés, Belga, etc.”.

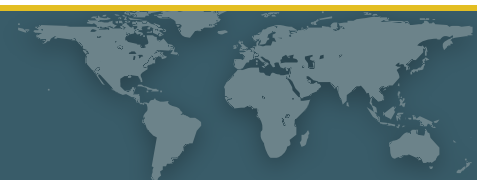
2. Tomamos este concepto de J. A. Schumpeter, de su libro, *capitalismo socialismo y democracia*, (Salvat, 1998) aunque reconocemos que diversos paradigmas apuntan a reconocer la necesidad de confrontación (dialéctica) o ruptura (prospectiva) para argumentar que no hay desarrollo lineal, sino que es inevitable la antítesis o crisis que deriva en cambios o en creación.

3. La sustitución de importaciones promovida por desarrollistas como la CEPAL, fue cuestionada desde la perspectiva económica ortodoxa, como un proceso de Desviación de Comercio – Viner-, lo que conlleva efectos de pérdida absoluta de Bienestar.

4. Para comprender el concepto de Schumpeter sobre el empresario capitalista, es necesario revisar sus obras: *Capitalismo Socialismo y Democracia*. Ed. Aguilar, Madrid 1971; y *Teoría del desenvolvimiento económico*. Ed. F.C.E. México 1967.

5. Para comprender los pilares de la teoría de Michael Porter sobre la ventaja competitiva territorial y los cluster, es necesario leer su obra: *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, 1990, y 1998.

6. Entendemos como Regionalismo Abierto al proceso de dinamización del comercio mundial a través de la firma de acuerdos intrarregionales y extra-regionales de liberalización del intercambios de mercancías, servicios y factores de producción –particularmente el capital-.



Artículo

tos regionalistas como el latino-americanismo, el G-77, el Movimiento de los No-Alineados o la reciente CELAC.

Sin embargo, la evidencia empírica coloca un nuevo reto sobre estas teorías que tratan de explicar la relación Norte-Sur (geopolítica y económicamente) al comenzar a marcarse dos claras líneas de separación en lo que antes se denominaba sin mayores discusiones el Tercer Mundo. Una línea es el consenso dado en los organismos multilaterales sobre la existencia de Naciones Menos Avanzadas (NMA), que serían los 41 países más atrasados del mundo, según indicadores de pobreza y desarrollo. Y la segunda son los Países Emergentes, otrora naciones en vía de desarrollo pero caracterizadas por un significativo envión de crecimiento económico y transformación tecnológica en los últimos decenios.

En otras palabras, en la actualidad el Regionalismo muestra evidentes desacuerdos entre el denominado “Norte del Sur” y los demás Países en Vía de Desarrollo. Por lo tanto, naciones como Brasil, Sudáfrica, India o Corea acercan sus intereses al G-8, mientras las demás naciones aún preservan preocupaciones típicas del Tercer Mundo.

Perspectiva económica de las relaciones entre el Regionalismo y la OMC

La lógica de proponer un sistema único de comercio, en el cual hay transparencia en las reglas de juego, a la vez que todos los actores se ofrecen igualdad de condiciones, se deriva de la teoría clásica del comercio internacional. Smith y Ricardo fundamentan el libre comercio en el principio de “plena información de mercados” y competencia sin distorsiones generadas por la intervención Estatal. Ulteriores desarrollos relacionados con factores de producción (Modelo Hecker-Ohlin) sirven de base para explicar el comportamiento de los precios de los factores de producción, teoría que hoy sirve para analizar la inversión extranjera y las migraciones de mano de obra.

En contravía de las conclusiones logradas por los clásicos, pero en el marco de la misma escuela, surge la paradoja de Leontiev. Este postulado cuestiona la especialización estática (de acuerdo a la dotación de recursos) ya que sectores que son intensivos en mano de obra en los países en vía de desarrollo, aparecen como intensivos en capital en las naciones industrializadas. Este principio es clave para contextualizar en dinámica el problema de la investigación: los países se transforman, los sectores económicos cambian. Por eso, analizar la relación Multilateralismo-Regionalismo no tiene las mismas connotaciones antes de la Ronda de Uruguay (creación de la OMC) que después de ella. Las aperturas económicas, el auge del Internet a partir de la última década del siglo XX, los Mercados Emergentes y el Regionalismo Abierto, traen cambios cuantitativos y cualitativos relevantes.

Sin embargo, el debate de mayor peso que se puede extraer de la reflexión de Leontiev, llevada al comercio mundial, es el marcado proteccionismo que ejercen los países industrializados en el intercambio de bienes agropecuarios y agroindustriales. Por diversas razones (geopolíticas, económicas, ambientales, etc.), los países del Norte se autoabastecen de alimentos y exportan excedentes, a pesar de tener las peores condiciones naturales para producir este tipo de bienes y, por ende, los más elevados costos en el mundo. La OMC muestra claramente esta realidad, a partir del nivel protección existente después de la Ronda de Uruguay:

“los datos de que se dispone indican que para la mayoría de los Miembros de la OMC, el tipo consolidado medio que se aplica a los productos agrícolas es invariablemente más alto que el que se aplica a los productos industriales; en el caso de los países desarrollados, las estimaciones indican que el promedio aritmético de los tipos consolidados que se aplica a los productos agrícolas es aproximadamente cuatro veces superior al que se aplica a los productos industriales, y en el caso de los países en desarrollo, el promedio es entre dos y tres veces superior al que se

aplica a los productos industriales. Es frecuente la aplicación de máximos arancelarios a las categorías de productos agrícolas más sensibles, así como también es frecuente la progresividad arancelaria por grado de elaboración. Los derechos efectivamente aplicados son generalmente iguales o casi iguales a los derechos consolidados en los países desarrollados, en tanto que los países en desarrollo suelen aplicar tipos arancelarios considerablemente inferiores a los niveles consolidados (OMC, 2002:35).

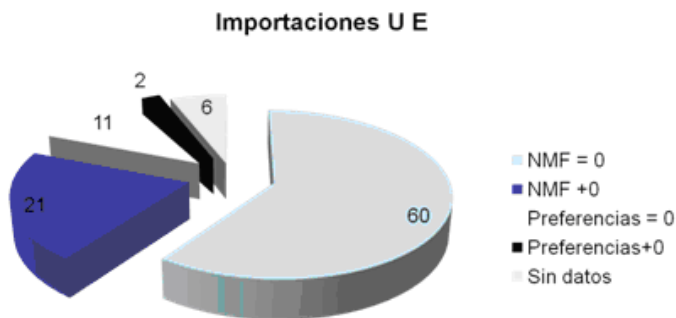
Pero, el eje central del análisis económico del Regionalismo en función del Multilateralismo lo ocupa la teoría de Jacob Viner sobre los posibles efectos de Creación y Desviación de Comercio. Es clave la teoría de Viner por dos argumentos diametralmente opuestos. El primero hace referencia al potencial que ofrecen las Uniones Aduaneras al consolidar mercados ampliados, regionales, que se transforman en actores supranacionales de comercio, en representación de los territorios nacionales que lo componen.

El segundo argumento tiene relación con la Desviación de Comercio como efecto nocivo para el desarrollo económico. Esto es, mientras para Viner, la Desviación de Comercio significa una pérdida absoluta de bienestar (debido a menores niveles de eficiencia), para los detractores, era la desviación precisamente el principal argumento positivo del Regionalismo de la segunda mitad del siglo XX, ya que indicaba el surgimiento de nueva industria local en los mercados ampliados –sustitución de importaciones en fronteras regionales.

En la anterior perspectiva, los efectos de Desviación de Comercio, derivados de un Regionalismo Proteccionista, se pueden entender como contrarios al Principio de Comercio Sin Discriminación de la OMC y a su aspiración de fomentar un comercio global más transparente, o como un logro del Regionalismo en función del Desarrollo, ya que estimula la creación de indus-

Artículo

Gráfico 3: Importaciones de la UE según gobernanza

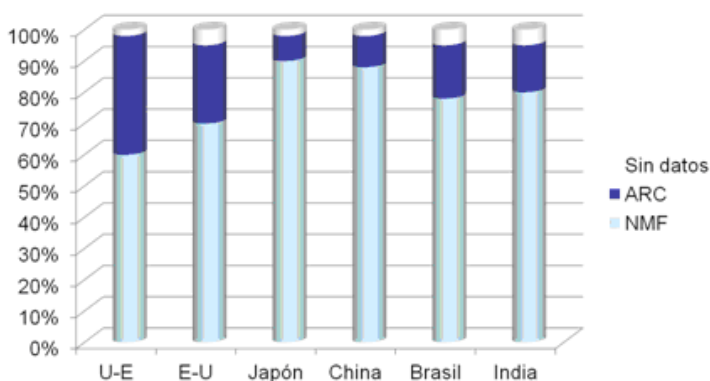


Fuente: Elaboración propia, con base en datos de Baldwin y Low, 2009

Sin embargo, el significado que tiene la OMC como ente rector y los acuerdos del Sistema Multilateral como eje de su comercio, no es el mismo para todas las naciones. Mientras México o Chile gozan de preferencias que cubren casi el 90% de sus exportaciones, otros países aún están fuertemente atados a los aranceles NMF.

Particularmente el comercio entre países industrializados y entre estos y los grandes mercados emergentes, sigue siendo marcado por la ausencia de preferencias (ver gráfico 4). Los tres grandes centros de la economía mundial y los mayores Países Emergentes del presente siglo (China, India, Brasil), realizan la mayor parte de sus exportaciones sin ningún tipo de preferencia arancelaria.

Gráfico 4: Naciones Industrializadas y BICs (exportaciones)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de de Carpentier y Baldwin, 2007

El Regionalismo Abierto y la Crisis de la Integración en América Latina

Sin embargo, el Regionalismo Abierto no se puede sustraer a las miradas geopolíticas. Tratados entre la Unión Europea y América Latina se pueden entender como una injerencia de los europeos en el llamado “patio trasero” norteamericano, a la vez que los TLC de Estados Unidos con naciones de Sur y Centroamérica, ponen en confrontación al Latinoamericanismo con el Panamericanismo. Desde esta perspectiva hay una gran brecha entre Mercosur, CAN, UNASUR y los TLC extra-regionales de varios países del subcontinente.

Desde la década de 1960, Latinoamérica ha intentado desarrollar procesos de integración regional. La ALALC fue creada para fortalecer el naciente proceso de industrialización a través de una sustitución de importaciones de fronteras ampliadas. Tanto la integración andina (1969) como el Tratado de Montevideo II de 1980 (ALADI) pretendían ser pasos en la misma dirección.

La creación del G-3 por parte de Venezuela, México y Colombia muestra una faceta diferente de la integración: cooperación para menguar conflictos en la región. El G-3 surge de la preocupación por las guerras de Centroamérica en los años setenta y ochenta del siglo XX. La articulación comercial de estas tres naciones se venía acompañada con proyectos de integración energética que vincularan a las naciones del Istmo.

A partir de la última década del siglo XX, son la CAN y el Mercosur, los proyectos llamados a liderar la integración regional, con procesos que pretenden alcanzar la dimensión de Uniones Aduaneras, lo que permitiría crear, por primera vez en la región, entes supranacionales que representarían a las naciones suramericanas en negociaciones con terceros países. Actualmente, UNASUR y CELAC, afloran como proyectos ambiciosos que buscan articular a naciones latinoamericanas en dimensiones que van más allá de lo comercial (ver gráfico 5).

Sin embargo, no todos los países de la región parecen mostrar interés por los procesos regionales. No de otra manera se explica que ni la CAN, ni el Mercosur hayan alcanzado sus compromisos en materia de integración. De igual modo, los debates de UNASUR sobre temas de seguridad y armamentos muestran que la región reúne países con bajos niveles de confianza recíproca.

En el mismo contexto, Chile, Colombia y Perú, principalmente, al igual que México y las demás naciones centroamericanas, han demostrado tener un mayor interés en procesos extra-regionales a través de TLC que en la integración latinoamer-

Artículo

Bibliografía

- Alexandraki, Katerina. (2005), “Erosión de preferencias ¿motivo de alarma?”, *Finanzas y Desarrollo*, marzo, México
- Baldwin, Richard y Low, Patrick (2009), *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press, Reino Unido
- BID (2002), Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina, Documento en pdf, consultado febrero de 2011 en: http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-2002S
- Cardona Montoya, Giovanny (2010), *Comercio Mundial: tendencias y estructura*, Esumer, Medellín
- Cardona Montoya, Giovanny (2010), “La Integración Regional en Europa y América Latina: reflexiones desde la óptica de las teorías de las Relaciones Internacionales y de la Economía”, *Revista LUPA, CEIPA*, julio – diciembre de 2010, Sabaneta, páginas 12-22
- Cardoso, Fernando Enrique; Faletto, Enzo (1969), *Desarrollo y Dependencia en América Latina*, Siglo XXI editores, México
- Centro de Comercio Internacional (1991), *GATT: su estructura y sus actividades*, UNCTAD / GATT, Ginebra
- Gruppi, Luciano (1978), *El concepto de Hegemonía según Gramsci*, Ediciones de Cultura Popular, México
- Jawara, Fatoumata y otro (2005), *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Intermon Oxfam, Barcelona
- Organización Mundial de Comercio (2002), *Informe anual 2002*, Consultado el 15 de noviembre de 2011 en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep02_s.pdf
- Organización Mundial de Comercio (2008), *Entender la OMC*, División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, OMC, Ginebra
- Porter, M. (1990, 1998), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press
- Schumpeter, Joseph Alois (1997), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Salvat, Bogotá
- Schumpeter, J.A. (1967), *Teoría del desenvolvimiento económico*, Ed. FCE, México
- Sepúlveda, Gustavo (2009), *La interacción de un núcleo endógeno de industrialización en América Latina*, Consultado el 12 de agosto de 2010 en: <http://www.zonaeconomica.com/america-latina/proceso-desarrollo-industrializacion>
- Smith, Adam (1988), *La Riqueza de las Naciones*, Publicaciones Cruz O., S.A., México
- Vieira Posada, Edgar (2005), “Evolución de las Teorías sobre la Integración en el contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales”, *Papel Político*, #18, México
- Viner, Jacob (1950), *Custom Union Issue*, Massachuset
- Yerxa, Rufus; Wilson, Bruce (compiladores (2008), *Cuestiones clave del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC*, OMC, Ginebra

