

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (VII)

La economía internacional, entre la globalización y el regionalismo

Uno de los fenómenos económicos más llamativos en este fin de siglo y milenio es el vigor de los procesos de integración económica en diversas áreas del planeta. Sin duda el éxito de la experiencia europea ha atraído a otras empresas menos ambiciosas por el momento, aunque significativas como síntoma. Desde el tratado de libre comercio en América del Norte a Mercosur, de Asean al anhelo de los países del Este europeo por integrarse con el Occidente, e incluso en África, las iniciativas por estrechar lazos comerciales con los vecinos se han multiplicado en los cinco continentes. Y no sólo en lo comercial, también en lo monetario el regionalismo parece una fuerza dominante en la dinámica de la economía internacional. De nuevo el euro es la operación más ambiciosa, pero no se deben olvidar los vínculos establecidos entre ciertas monedas americanas y el dólar estadounidense o las propuestas en algún país para renunciar a tener divisa propia.



José María Serrano Sanz es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza y especialista en la historia de las relaciones exteriores de la economía española, sobre la que ha publicado diversos libros y artículos en revistas científicas. Es director adjunto de *Revista de Economía Aplicada*.

Frente a estas tendencias hay una retórica de la globalización, la

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, →

creciente interdependencia y el triunfo del multilateralismo, ejemplificada en la creación de la Organización Mundial de Comercio y las evidentes conexiones de los índices bursátiles de todos los países industriales.

Este panorama incita a formularse algunas interrogaciones, porque en él se está dibujando el mundo que vendrá en los primeros decenios del nuevo siglo. ¿Qué conduce a los países a esta preferencia por la asociación económica con sus vecinos? ¿Estarán las relaciones internacionales dominadas por estos bloques que parecen configurarse? ¿Es compatible esta dinámica con la globalización o resulta antagonica? Sobre estas cuestiones los economistas han comenzado a formular respuestas y la historia provee también de algunas referencias que no conviene olvidar. Plantearlas es el objeto de las páginas que siguen.

De la economía a la geografía y la política

Desde David Ricardo los economistas en su gran mayoría sostienen que el comercio sin interferencias de un país con otro acostumbra a beneficiar a ambos. Se apoya esta idea en la teoría de la ventaja comparativa, completada un siglo más tarde por Elli Heckscher y Bertil Ohlin, con el argumento de que las dotaciones de factores productivos varían de un país a otro y esto les permite producir las diversas clases de bienes a costes relativos distintos. En presencia de comercio libre cada país se especializará en aquellas mercancías para las cuales su dotación factorial sea más eficiente; es decir, tenga abundancia del factor productivo requerido intensivamente para fabricarlas y sea más barato en términos relativos. El proceso se de-

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, La lengua española, hoy, Cambios políticos y sociales en Europa, y La filosofía, hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia (diciembre 1999); *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Ciudad, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000); *Liberalización y defensa del mercado*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (febrero 2000); *Economía de la población y del capital humano*, por Manuel Martín Rodríguez, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Granada (marzo 2000); *El subdesarrollo económico: rostros cambiantes*, por Enrique Viaña Remis, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha (abril 2000); y *Economía, recursos naturales y medio ambiente*, por Juan A. Vázquez García, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo (mayo 2000).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, ENTRE LA GLOBALIZACIÓN...

tendrá cuando se igualen los precios de los factores productivos, compensando finalmente la relativa inmovilidad de éstos (teorema de Stolper-Samuelson). El resultado final será un nivel de bienestar insuperable, pues todo el mundo consumirá los bienes más baratos por ser producidos del modo más eficiente y, en consecuencia, tendrá la mayor cantidad de bienes posible para cada restricción presupuestaria.

Bajo este prisma, para un país dado, comerciar con unos u otros posibles interlocutores parece indiferente, y cambiar frecuentemente el origen o destino de sus flujos comerciales, lo más natural. Sin embargo, esto no parece conciliable con la realidad, pues resulta relativamente fácil encontrar pautas de comercio que no responden tan sólo a las dotaciones factoriales. Junto a la economía, otros tres elementos aparecen como condicionantes fuertes del comercio internacional: geografía, política e historia.

Considerada en un sentido amplio, la geografía afecta de muy variadas formas a la dirección e intensidad de los flujos comerciales. De ahí el éxito que en los últimos años han tenido las formalizaciones que la toman en consideración, como los modelos basados en ecuaciones de gravedad.

En dicho modelo el tamaño aparece como un determinante claro del comercio, pues la proporción de éste respecto al producto interior bruto se reduce cuanto más grande sea una economía y aumenta en las pequeñas naciones; en ellas el mercado exterior parece actuar como un complemento del reducido mercado interno. Esto indica, por una parte, que el tamaño es decisivo para el desarrollo, debido a la presencia de economías de escala y rendimientos crecientes en la industria moderna y los servicios avanzados; si no se tiene, el comercio internacional resulta imprescindible. Por otra parte, la relación entre tamaño y comercio muestra que las empresas encuentran barreras cuando compran o venden a otros países y de ahí su preferencia por el mercado nacional, si es suficientemente grande. Estas barreras no son sólo espaciales, arancelarias o de política económica, sino culturales en un sentido amplio: lengua, legislación, costumbres y un largo etcétera, que algún autor ha caracterizado como *distancia sicológica* (Vahlne y Wiedersheim). Esta *distancia* impone costes de transacción al comercio entre dos países, superiores a los que padecen quienes realizan intercambios en una nación y explica la mencionada preferencia por el mercado interno.

La distancia cultural tiene un papel en el comercio, pero también la puramente física que, como es lógico, impone costes de transporte. Tales costes son variables en el tiempo, pues dependen del pro-

greso técnico en los diversos modos de transporte y de las inversiones en infraestructuras, pero siempre guardarán proporción con la lejanía relativa. De ahí que se hayan producido cambios en las corrientes comerciales a lo largo de la historia en función del estado de las comunicaciones, pero también que se mantenga una preferencia —empíricamente contrastable— por comerciar con el vecino a igualdad del resto de condiciones.

Por último, la distancia entre dos naciones que afecta a su comercio mutuo, no es únicamente *física* o *sicológica*, sino también *económica* en un sentido estricto. Dos países con una renta per cápita cercana y, en consecuencia, un nivel de vida similar, tenderán a demandar productos parecidos y las empresas de uno acabarán por considerar el mercado del otro una extensión natural del propio, como sostuviera Linder. Esto permitirá que aparezcan economías de escala, mejorando la eficiencia y trasladará la competencia al ámbito de la diferenciación de productos. Es precisamente lo ocurrido en los últimos decenios, cuando ha crecido, sobre todo, el comercio intrasectorial de los países industriales y se pueden dar por liquidadas las viejas polémicas sobre intercambio desigual o relaciones de dependencia entre naciones ricas y pobres.

Evidencias y consideraciones como las precedentes han llevado a pensar en la existencia de «áreas naturales» para el comercio (Krugman). Unas áreas que vendrían definidas por los condicionamientos de la geografía y permitirían maximizar las ganancias de bienestar derivadas del comercio, al reducir al mínimo los costes de transacción necesarios. Los grandes bloques continentales, las regiones en términos de la economía internacional, serían una primera y burda aproximación a tales áreas, como probaría el crecimiento del comercio en el interior de ellas durante los últimos decenios. De ahí también el interés por los movimientos de integración regional y las reflexiones sobre una hipotética oposición entre tendencias a la globalización y al regionalismo.

Una y otra no son sólo producto de la geografía sino también de la política. En efecto, la deliberada intervención de los gobiernos puede introducir trabas al comercio donde la geografía no las pone y decisiones políticas pueden remover obstáculos previamente existentes. Múltiples son las intervenciones que alteran los flujos comerciales, pero las más poderosas son las muy específicas, como aranceles o cuotas, de larga tradición en todo el mundo. Y existen otras más sutiles como las normas técnicas y sanitarias, o la manipulación de los cambios. Aunque también hay intervenciones aparentemente ajenas al comercio, que, en realidad, influyen en el grado de apertu-

LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, ENTRE LA GLOBALIZACIÓN...

ra asumible por una economía, como el tamaño del sector público: la apertura aumenta el riesgo y la incertidumbre de los agentes nacionales y un presupuesto elevado lo reduce, de ahí que aparezcan asociados a menudo en la práctica (Rodrik).

Los procesos negociadores

Hasta fecha reciente la mayor parte de países poseía un verdadero arsenal de instrumentos para obstaculizar el comercio internacional y lo administraba en clave *do ut des*. Las negociaciones para intercambiar favores han consumido multitud de reuniones internacionales y atraído la atención de los estudiosos. Las hay de dos tipos: unas tienen por objeto facilitar el comercio de cualquier procedencia y otras crear áreas en las que se da preferencia a los flujos internos. Las primeras impulsan la globalización y se han desarrollado a lo largo de la segunda mitad del presente siglo en el marco del GATT y ahora de la Organización Mundial de Comercio. Las negociaciones bilaterales o de un multilateralismo restringido tienen una tradición de siglos, aunque conocen una época dorada en los últimos años, y sirven para crear la base institucional del regionalismo. La predisposición que muchos países muestran hacia el segundo tipo de negociaciones y las dificultades que encuentran las rondas multilaterales, como la reciente de Uruguay, avalan la idea de que se está forjando una estructura de preferencias regionales para el comercio internacional y serán, en un segundo momento, las grandes áreas quienes negociarán entre sí los términos o límites de la globalización.

Las razones que los estudiosos han encontrado para justificar la participación de los países en las negociaciones comerciales explican bien los acontecimientos recientes, porque conducen a pensar que los incentivos para tomar parte en procesos de regionalización son más visibles que los derivados de la globalización. Cinco objetivos prioritarios buscan los gobiernos cuando participan en las negociaciones de acuerdos comerciales (Whalley). La asociación estratégica con otros países, en la cual motivos políticos se entremezclan con los puramente económicos, es el objetivo que está más presente. Junto a él aparece el deseo de asegurar en el futuro el acceso a ciertos mercados; los beneficios de un acuerdo no se comparan sólo con la situación de partida sino con un hipotético empeoramiento de la misma por una guerra comercial, de manera que el acuerdo adquiere un valor superior en aquellos mercados decisivos para un país. Un tercer propósito, muy importante en naciones que padecen algún grado de

atraso relativo, es obtener argumentos de las negociaciones internacionales para impulsar reformas internas, venciendo las resistencias a que éstas se suelen enfrentar. El cuarto es la utilización táctica de las negociaciones en el juego regionalismo *versus* multilateralismo; así, los países con un mayor poder de negociación en ámbitos regionales pero intereses en el multilateralismo pueden tratar de forzar los resultados de éste a través de acciones en el primero. Finalmente, hay otro objetivo que es asociarse para aumentar el poder de negociación en rondas multilaterales, de especial interés para países pequeños. En cambio, hay escasa evidencia de que se procuren acuerdos comerciales para obtener las ganancias del comercio previstas por la teoría tradicional.

Como es fácil deducir, casi todos los incentivos tienen más sentido en un marco regional que en otro multilateral, donde el decisivo debiera ser precisamente las ganancias del comercio. En estas condiciones es lógico que la mayor parte de países se hayan inclinado históricamente por los acuerdos que conducen a la regionalización del comercio y que la globalización haya sido promovida por países con intereses regionales débiles y estrategia mundial fuerte. Por eso debe extrañar poco que hayan sido los Estados Unidos los principales valedores del multilateralismo como institución clave de la organización del comercio en tiempos de la *pax americana*. Unos sencillos datos ilustrarán la cuestión. Las exportaciones de mercancías de los países miembros de la Unión europea al interior de la misma representan, aproximadamente, el 20% de su renta nacional. Las ventas de mercancías de Estados Unidos a Canadá y Méjico, sus referencias regionales, apenas alcanzan el 2% de su producto nacional bruto.

El proceso de regionalización tiene también una vertiente monetaria, cuyo ejemplo más sobresaliente es la creación del euro, aunque la agrupación de monedas americanas alrededor del dólar puede ser un fenómeno visible en los próximos años. En este caso, hay una teoría económica detrás más aceptada que en el ámbito comercial, la teoría de las zonas monetarias óptimas, formulada hace tiempo por Mundell. Sostiene ésta que las ganancias de compartir moneda entre varios países son altas cuando el comercio interno es una proporción muy elevada del total y la estructura económica parecida; entonces los costes de transacción eliminados con la moneda única serán muy importantes y los shocks específicos de cada país limitados, por lo que pierde relieve disponer de un instrumento monetario de ajuste.

Más allá de la teoría, de nuevo se trata de decisiones políticas asociadas a intereses asimétricos de los países y al coste de implantar

LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, ENTRE LA GLOBALIZACIÓN...

instituciones globales. La reducción de la incertidumbre cambiaría abierta tras el desmoronamiento de las instituciones de Bretton Woods al comienzo de los setenta, era una necesidad perentoria para economías con fuertes intereses comunes, como las europeas. La inestabilidad en los cambios es una fuente de perturbaciones para el comercio y los flujos financieros, tan importante por lo menos como las trabas de política comercial (Frankel y Wei). Por eso la cooperación monetaria comenzó pronto y su conclusión lógica, no exenta de audacia, ha sido el euro. Su nacimiento es también producto de la incapacidad del dólar para actuar como moneda mundial sólida, de la implantación de una cultura de estabilidad, que reduce la necesidad de ajustes monetarios, y del coste creciente de mantener soberanía monetaria, un lujo para los pequeños estados incapaces de influir en los gigantescos movimientos de capitales a corto plazo (Dornbusch).

Por todas las razones mencionadas, la regionalización resulta una estrategia racional para países pequeños y medianos, tanto en lo comercial como en lo monetario, y de ahí su éxito de estos últimos años. La pregunta que falta por responder es si alienta o frena la globalización, si es una etapa intermedia de la misma o una variante sutil del proteccionismo, como sostienen algunos críticos (Bhagwati). En este punto acaso sea útil acudir a las lecciones de la historia, pues la dinámica se ha repetido en otros momentos.

A mediados del siglo XIX el proceso de reducción de las trabas impuestas al comercio internacional desde el mercantilismo se hizo a través de negociaciones bilaterales. Los países firmaban tratados de comercio y después extendían los beneficios a otros a través de la cláusula *nación más favorecida*, primera expresión del multilateralismo. Algunos países con poco interés en el comercio exterior y temor a la competencia, como los Estados Unidos de América, se negaron a utilizar tal cláusula hasta bien entrado el siglo XX, cuando se convirtieron en campeones de la globalización. Para entonces quienes habían abanderado la libertad comercial como Gran Bretaña retrocedían hacia un regionalismo excluyente representado por la Commonwealth. La depresión de los años treinta representó el momento culminante en la creación de bloques comerciales, duramente enfrentados entre sí. Sus secuelas se prolongaron en los decenios inmediatos, aunque desde el término de la segunda guerra mundial se inició el proceso de liberalización por dos vías, la multilateral del GATT y la integración regional, cuyo ejemplo señero fue el Mercado común europeo. En lo monetario las cosas no fueron muy diferentes. A mitad del XIX aparecieron las agrupaciones de países en torno a patrones monetarios y, finalmente, el patrón oro triunfó co-

mo opción para las naciones ricas. El punto máximo de fragmentación se alcanzó, asimismo, en los treinta, cuando muchos pagos se hacían por compensación, y el impulso para un nuevo patrón universal lo proporcionó Estados Unidos en la euforia de la posguerra. La imposibilidad de sostener todas las transacciones internacionales sobre el dólar abrió una nueva crisis, de la que podría finalmente salirse ahora con el euro como complemento.

Dos lecciones se pueden extraer de la historia en relación con la dialéctica regionalismo-globalización y su influencia en la liberalización de intercambios. Primera, los intereses de los países condicionan su posición y, por ese motivo, resultan cambiantes en el tiempo. No podía ser de otro modo, pues si los economistas hemos defendido que el interés propio es una buena guía para predecir el comportamiento racional de los individuos, no cabe pensar que una vez definido otro sujeto —en este caso los estados— vaya a actuar de acuerdo con otro criterio; cosa distinta es la dificultad para definir los intereses de un sujeto colectivo, pero no su papel. En términos generales, sin embargo, sí cabe afirmar que la predisposición de los países a la liberalización viene marcada por su confianza en el crecimiento, pues como decía Schumpeter, «las depresiones vigorizan el proteccionismo».

La segunda conclusión es que el regionalismo puede ser tanto un camino hacia el multilateralismo como hacia la introversión. Es una ruta abierta que depende de otros factores. Ahora bien, el multilateralismo es propio de una situación en la que existe una potencia dominante, capaz de imponer intereses globales, y el regionalismo es consustancial con un mundo multipolar, donde es más fácil definir los intereses de cada uno en su entorno inmediato. La experiencia europea, además, demuestra que tal estrategia no conduce al proteccionismo, pues la integración en el viejo continente —con algunas mínimas sombras, como la agricultura— está siendo un factor de liberalización de los intercambios mundiales.

En suma, la ciencia económica proporciona un soporte para entender la racionalidad de la integración regional, tanto monetaria cuanto comercial, y la teoría de los procesos decisionales ilustra acerca de la funcionalidad de negociaciones entre socios con fuertes intereses comunes. Por ello cabe augurar vigor a esta fase de regionalización en los próximos decenios. En cuanto a la globalización, acaso sea más fácil desde sólidas integraciones regionales, que no parecen obstáculo, vista la experiencia de la historia. Aunque como enseñó Karl Popper ésta es un proceso abierto y en modo alguno pre-determinado. □