

B LA ECONOMÍA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL FRACASO DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS

a) La política comercial antes de la Primera Guerra Mundial (1860-1914)

El auge y la decadencia del libre comercio en el siglo XIX y sus consecuencias económicas y políticas siempre han intrigado a los historiadores y economistas. En los tiempos difíciles que siguieron a la Primera Guerra Mundial, en los que hubo que reconstruir las relaciones comerciales internacionales, la segunda mitad del siglo XIX, marcada por el libre comercio entre los países europeos, se veía como una edad de oro. En ella, el desarrollo económico generalizado, impulsado por la industrialización y el cambio tecnológico, estuvo acompañado de la expansión del comercio sustentada en una red de tratados comerciales bilaterales, el primero de los cuales fue el tratado anglo-francés (Cobden-Chevalier) de 1860, que provocó la firma de otros tratados entre países europeos. Las reducciones arancelarias recíprocas convenidas bilateralmente, junto con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) incondicional contenida en los tratados, se tradujeron en niveles arancelarios históricamente bajos, en particular para los productos agropecuarios. Este período de comercio sin trabas en Europa se prolongó durante casi dos decenios, hasta 1879, año en que comenzó a declinar gradualmente hasta desaparecer completamente con el estallido de la Primera Guerra Mundial.¹

i) *La aparición en Europa de un sistema multilateral de comercio con aranceles reducidos*

A la luz de la evolución posterior de las relaciones comerciales internacionales, es interesante señalar que ninguna conferencia multilateral ni institución internacional sustentó la red *de facto* de acuerdos comerciales multilaterales no discriminatorios que se formó a partir de los tratados bilaterales suscritos entre las principales naciones comerciales a finales del siglo XIX. Tales acuerdos no constituyeron, sin embargo, un sistema mundial de comercio con bajos niveles de protección, dado que los Estados Unidos y los países de América Latina aplicaron una política de aranceles elevados durante todo el período. Además, el comercio entre las potencias coloniales y los territorios que controlaban era en gran medida de carácter bilateral y basado principalmente en factores políticos, lo que ocasionaba a menudo un cierto nivel de discriminación en las políticas comerciales y marítimas. China y el Japón, que en la primera mitad del siglo XIX eran economías cerradas, fueron obligadas a abrir sus mercados al comercio internacional entre 1840 y 1860.²

La segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por la difusión de la Revolución Industrial en el continente europeo, los Estados Unidos y el Japón. La multiplicación de las innovaciones permitió la aparición en el mercado de nuevos productos industriales más baratos y redujo considerablemente el costo de las comunicaciones y el transporte. Gracias al telégrafo, el ferrocarril y la navegación a vapor, el transporte internacional no sólo comenzó a ser más barato sino también más seguro y más rápido. Los mercados de productos al por mayor, inaccesibles hasta entonces a causa de los precios prohibitivos del transporte, comenzaron a estar cada vez más al alcance de los comerciantes y estimularon la producción en las regiones de reciente colonización europea. Estas nuevas oportunidades atrajeron inversiones extranjeras e inmigrantes, lo que aceleró la integración de los mercados a escala mundial. Aunque fue el sector agrícola en el Reino Unido y en el continente europeo el primero en experimentar la repercusión de la integración de los mercados, con la difusión de la industrialización también aumentó la competencia entre los sectores industriales de los países europeos.

¹ Para una descripción detallada de la evolución de la política comercial entre 1850 y 1913, véase Bairoch (1976), Bairoch (1989), Baumont (1952), Frieden (2006), Kindleberger (1975), Lal (2006), O'Rourke (2007), O'Rourke y Williamson (1999), Thorn (1970) y Woodruff (1971).

² China fue obligada a firmar los tratados de Nanjing (1848) y Tianjing (1848) y la Convención de Beijing (1860), que situaron su régimen arancelario bajo control de las potencias extranjeras. También el Japón sufrió presiones a partir de 1854 para que concertara una serie de tratados comerciales con los Estados Unidos y las principales potencias europeas (con los Estados Unidos, el Reino Unido y Rusia en 1854, y con Francia, Holanda y Prusia en 1861).

A lo largo del siglo XIX, las ventajas del libre comercio fueron objeto de un encendido debate teórico y político. Mientras que las políticas mercantilistas caían en el descrédito, las prescripciones de los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo en favor del comercio sin restricciones eran criticadas por otros autores como el americano Alexander Hamilton y el alemán Friedrich List, que preconizaban la intervención del Estado y la adopción de una política comercial que protegiera a la industria nacional incipiente. La respetabilidad intelectual de la protección de la industria incipiente alcanzó su punto más alto cuando John Stuart Mill, el destacado economista de mediados del siglo XIX, la defendió en su obra principal “Principios de Economía Política”. Sin embargo, ni Friedrich List ni John Stuart Mill recomendaron la protección del sector agrícola en ningún país, ni se mostraron partidarios del proteccionismo en Gran Bretaña, que era en ese momento la principal nación industrial. Robert Torrens desarrolló ideas similares a la del arancel óptimo, concepto según el cual la protección puede mejorar el bienestar nacional en determinadas condiciones. El argumento contrario a ese razonamiento más poderoso es el del probable fracaso del Gobierno, pues un gobierno no tiene ni la perspicacia ni la información necesarias para determinar qué industrias merecen ser respaldadas y además, en muchos casos, carece de la fortaleza y la independencia necesarias para limitar la protección a los sectores cuya protección podría incrementar el bienestar nacional.

El Reino Unido desempeñó una función crucial de liderazgo en la experiencia europea. Las leyes de cereales fueron derogadas en 1846 y se tomaron otras medidas para abrir la economía al comercio, como la conclusión de tratados comerciales bilaterales.³ A mediados del siglo XIX, el Reino Unido era sin discusión el líder tecnológico del proceso de industrialización, especialmente en la industria textil. Era el principal exportador e importador del mundo y poseía la mayor flota comercial.⁴ La libra esterlina era la moneda más utilizada y aceptada en el mundo y el Reino Unido era el país con un mayor volumen de inversión en el extranjero. La moneda británica y los mercados financieros de Londres eran los elementos esenciales del patrón oro, que se había ido imponiendo con gran rapidez desde 1872.⁵ Desde el fin de las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, había comenzado en el Reino Unido un periodo de estabilidad política sin precedentes en el interior y en sus relaciones con sus vecinos europeos. Con su industria competitiva, buscaba mercados de exportación y, a cambio, estaba dispuesto a aceptar productos agrícolas y materias primas en gran escala. El desarrollo de las fuentes de suministro de ultramar se sustentó en buena medida en las exportaciones de capital y en la inmigración.

¿Por qué otros países europeos siguieron el ejemplo del Reino Unido reduciendo sustancialmente sus obstáculos al comercio? En primer lugar, la política comercial en Europa era un componente de unos regímenes nacionales de política económica más liberales y orientados al mercado.⁶ En segundo lugar, el Reino Unido era el mayor mercado de importación y aun cuando los obstáculos al comercio fueran escasos, la perspectiva de reducirlos aún más y de consolidarlos mediante un tratado era un objetivo interesante. En el marco del tratado Cobden-Chevalier, Francia tenía garantizada la entrada libre de derechos de una gama de productos manufacturados, la reducción del 80 por ciento de los derechos para el vino y la exención del impuesto británico de exportación sobre el carbón. Por su parte, el Reino Unido obtenía la supresión de las prohibiciones de importación en Francia y su sustitución por aranceles (con un límite máximo del 30 por ciento *ad valorem*).⁷ Una vez que Francia y el Reino Unido hubieron llegado a un acuerdo, se sucedió un aluvión de acuerdos en toda Europa. El Reino Unido ya aplicaba antes de 1860 sus aranceles (bajos y principalmente de carácter fiscal) sobre una base

³ La derogación de la Ley de Navegación en 1849 fue otro paso importante en la liberalización del comercio de Gran Bretaña.

⁴ El Reino Unido representaba por sí sólo alrededor de la quinta parte del comercio mundial (véanse los cuadros 1 y 2 del apéndice).

⁵ Entre 1872 y 1879, nueve países comenzaron a aplicar y garantizar la paridad oro en su tipo de cambio (Alemania (1872); Dinamarca, Noruega y Suecia (1873); Países Bajos (1875); Bélgica, Francia y Suiza (1876) y los Estados Unidos (1879); Frieden (2006: 6).

⁶ Bairoch (1976: 57) reproduce una carta de Napoleón III a su Ministro de Estado, fechada el 5 de enero de 1860, en la que expone su amplio programa económico, que incluía el apoyo a la industria mediante la reducción de los aranceles a la importación de las materias primas y el impulso de la competencia en el sector industrial suprimiendo varias restricciones internas.

⁷ Véase Bairoch (1989). En 1860, el Reino Unido registró un abultado déficit comercial bilateral con Francia, que en ese momento importaba pocos productos manufacturados. La parte correspondiente a este tipo de productos en las importaciones de mercancías de Francia era tan sólo del 3 por ciento en 1860.

NMF incondicional y esa cláusula se mantuvo en el tratado Cobden-Chevalier.⁸ Según Kindleberger (1989), el ejemplo del tratado Cobden-Chevalier contribuyó a vencer a las fuerzas proteccionistas en Prusia y condujo a la firma de un tratado comercial entre la Zollverein y Francia en 1865. El Gobierno prusiano confiaba en mejorar las relaciones con Francia y conseguir apoyo para su política exterior en relación con la cuestión danesa y el aislamiento de Austria.⁹ En el caso de Italia, los intereses de los exportadores de productos agropecuarios en la región del Piamonte fueron un factor importante en la adopción de una política de libre comercio. Otras economías europeas más pequeñas suscribieron acuerdos comerciales con Francia, mejorando de esa forma el acceso de sus productores al mercado francés, que mantenía todavía importantes obstáculos arancelarios, y contribuyendo a la creación de una zona de aranceles bajos en Europa.

ii) *El declive del libre comercio en Europa, 1879-1914*

La red europea de tratados comerciales comenzó a desintegrarse cuando llegó el momento de renovar los tratados comerciales iniciales en un clima político y económico distinto. Durante la gran depresión registrada en Europa entre 1873 y 1896, los precios de los productos objeto de comercio internacional disminuyeron sistemáticamente, con una caída de un tercio a lo largo del período.¹⁰ Mientras que el Reino Unido siguió firmemente decidido a mantener sus principios de libre comercio y su política de aranceles bajos hasta la Primera Guerra Mundial, los países de la Europa continental, donde la agricultura tenía un peso importante y los sectores industriales tenían un menor nivel de desarrollo, comenzaron a aumentar los aranceles.

Aunque es cierto que la tendencia a un nivel más elevado de protección respondió a distintos factores, uno de los más decisivos fue la depresión derivada de la crisis agrícola en Europa continental. Al concluir la guerra civil en los Estados Unidos (1861-1865), la producción de cereales se recuperó en ese país y las exportaciones experimentaron un fuerte crecimiento. Aprovechando el descenso de los costos de transporte, otras zonas de colonización europea en ultramar también comenzaron a aumentar su producción y la entrada en Europa de cereales procedentes de países de ultramar dio lugar a un descenso generalizado de los precios.¹¹ Los cultivadores de trigo europeos, que habían abastecido al mercado británico durante la guerra civil de los Estados Unidos, perdieron rápidamente ese mercado en beneficio de los proveedores estadounidenses cuando concluyeron las hostilidades. Woodruff (1971) considera que “ante el gran aumento de la producción mundial de cereales que se produjo desde el decenio de 1870 hasta el final del siglo, el precio del trigo disminuyó de alrededor de 1,50 dólares EE.UU. por bushel en 1871 a 86 centavos en 1885; un decenio más tarde, en 1894, el precio estaba en torno a los 70 centavos”.¹² Según Bairoch (1989), la entrada de cereales contribuyó a reducir el crecimiento de la producción agrícola en la Europa continental y los ingresos de los agricultores. La agricultura todavía empleaba a más de la mitad de la población activa en esos países (frente al 22 por ciento en Gran Bretaña cuando se derogaron las leyes de cereales en 1846).

La disminución de los ingresos de los agricultores hizo descender la demanda de bienes de consumo e inversión, lo cual incidió negativamente en otros sectores. La reducción de la demanda interna no se vio plenamente compensada por otros acontecimientos favorables como el aumento real de los ingresos de los trabajadores industriales (por la disminución del costo de vida) o de las exportaciones de productos manufacturados. Es posible que los factores monetarios, en forma de una menor liquidez a escala internacional, tuvieran también una importancia considerable después de que se hubiera producido la fiebre del oro en California y Australia.¹³

⁸ Con anterioridad a la derogación de las leyes de cereales, el arancel del Reino Unido de 1842 contenía tipos arancelarios preferenciales para sus colonias en la quinta parte de sus 1.825 líneas arancelarias (Nolde, 1932: 101).

⁹ Cabe recordar que en la liberalización del comercio entre los países había un paralelismo importante dentro de algunos de ellos. Tras el Congreso de Viena de 1815, en el interior de las fronteras alemanas de 1871 existían más de 20 entidades comerciales, que siguieron un proceso gradual de integración a través de la formación y la posterior fusión de la Norddeutsche y la Süddeutsche Zollverein. En Italia, la unificación nacional también dio lugar a la desaparición de entidades comerciales autónomas independientes.

¹⁰ Véase Lewis (1981), cuadros 3 y 4.

¹¹ Tras la difusión de las técnicas de refrigeración los precios de la carne registraron un descenso similar.

¹² Véase Woodruff (1971: 662).

¹³ Véase Baumont (1952).

La exigencia de los grupos de presión del sector agrario de mayor protección frente a los productos muy competitivos procedentes de ultramar indujo a recabarla también a otros sectores como el del hierro y el acero y la industria textil. La medida más destacada hacia una política comercial más proteccionista en Europa fue el incremento de los aranceles en Alemania mediante una ley arancelaria adoptada en 1879.¹⁴ La aplicación de una política comercial más proteccionista en Alemania no se debió únicamente a los productores nacionales, sino también a los intereses del Gobierno. El Canciller Bismarck (que antes había defendido el libre comercio) se sumó a las fuerzas proteccionistas y las cohesionó con la esperanza de que el incremento de los aranceles permitiera aumentar los ingresos del Gobierno central.

Durante el período comprendido entre 1890 y 1913 se acentuó aún más el proteccionismo de la política comercial en la Europa continental. El punto de inflexión podría establecerse en 1892, cuando expiró más de la mitad de los 53 tratados comerciales firmados por países europeos y los sentimientos nacionalistas eran más fuertes. La adopción en Francia del denominado Arancel Méline¹⁵ brindó una protección adicional al sector agrícola nacional y reforzó los impulsos proteccionistas en todo el continente. Además de aumentar los tipos, se elaboraron listas arancelarias más detalladas y complejas. La introducción de listas con tipos máximos y mínimos aumentó la incertidumbre para los comerciantes. Los aranceles mínimos se reservaron en Francia a los países que habían suscrito un tratado bilateral, pero quedaron sujetos a los cambios que pudiera decidir el Parlamento francés. En consecuencia, al contrario de lo ocurrido con los aranceles convencionales aplicados en los tratados comerciales anteriores, no se podía garantizar la estabilidad de los tipos arancelarios durante la vigencia del tratado. Si bien es cierto que el mayor nivel de detalle de las listas arancelarias se debía en parte a que se comerciaba con una mayor variedad de productos, en particular productos manufacturados, ese mayor nivel de detalle en las especificaciones se utilizaba en algunos casos como instrumento proteccionista para discriminar a los productos extranjeros competidores.

El incremento de los obstáculos al comercio en Europa dio lugar a una reorientación de las corrientes comerciales. Las potencias coloniales europeas fortalecieron sus vínculos comerciales con los territorios que controlaban, que se habían convertido en mercados y fuentes de suministro de mayor interés gracias a la disminución de los costos de transporte, el fuerte crecimiento demográfico derivado de la migración y el aumento de la inversión extranjera.

Cuando las fuerzas proteccionistas se impusieron en muchos países, los gobiernos pudieron alegar el comportamiento de otros para justificar las restricciones que ellos mismos aplicaban al comercio. El cambio de la política comercial alemana en 1879 se había justificado con el argumento de que los Estados Unidos mantenían aranceles elevados sobre los productos manufacturados (Bairoch, 1976: 59). Durante ese período también cambió el tamaño relativo de algunas economías nacionales, que en conjunto menoscabaron la posición dominante del Reino Unido. En primer lugar, el auge de los Estados Unidos se hizo sentir cada vez más en las relaciones comerciales internacionales.¹⁶ En segundo término, se estaban reforzando los sentimientos nacionales, especialmente en los países recientemente unificados: Alemania (1871) e Italia (1870). Estos países trataban de ponerse a la altura del Reino Unido no sólo desde el punto de vista industrial, sino también en la política internacional, compitiendo por las colonias. La rivalidad creciente entre las principales naciones comerciantes sólo se pudo contener parcialmente, por ejemplo en la Conferencia de Berlín sobre las colonias. En Francia existía una fuerte animosidad contra Alemania a causa de los territorios perdidos (Alsacia y Lorena) tras la guerra de 1870-1871. En los dos decenios anteriores a la Primera Guerra Mundial estallaron varias guerras arancelarias, provocadas generalmente por la adopción de un nuevo arancel más proteccionista o por la renegociación de los

¹⁴ Bairoch (1989) afirma que Austria, España y Rusia precedieron a Alemania en la aplicación de una política comercial más restrictiva, con la adopción de varias medidas en el año 1877.

¹⁵ Méline era el Ministro de Agricultura de Francia y un firme partidario del arancel.

¹⁶ La participación de los Estados Unidos en las exportaciones mundiales aumentó del 7,9 por ciento en 1870 al 14,1 por ciento en 1900 (véase el cuadro 1 del apéndice).

acuerdos bilaterales.¹⁷ Cuando expiraba un tratado se solían aumentar temporalmente los aranceles con el fin de ganar capacidad negociadora.

Es preciso mencionar otros aspectos importantes de la política comercial. Se adoptaron nuevos instrumentos de política en forma de medidas antidumping y primas a la exportación (subvenciones). Después de la celebración de varias conferencias internacionales se firmó en 1902 el primer acuerdo internacional sobre productos básicos, el convenio de Bruselas sobre el azúcar. Su finalidad era regular la producción y el comercio mundiales de este producto.

La inobservancia cada vez mayor del principio NMF se podía apreciar también en el establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales, como los que firmaron los miembros del Commonwealth británico.¹⁸ A pesar de que antes de la Primera Guerra Mundial se generalizaron las medidas proteccionistas tanto en Europa continental y los Estados Unidos¹⁹, como en la Argentina y otros países, el comercio mundial siguió creciendo con rapidez.²⁰ Entre los factores que compensaron los efectos negativos de estas medidas proteccionistas figuran la amplia aceptación del patrón oro en la última parte de este periodo, el rápido progreso tecnológico, que continuó reduciendo los costos del transporte, y un marcado incremento de las corrientes migratorias y de la inversión extranjera. Por último, la recuperación de los precios de las mercancías objeto de comercio internacional a partir de 1896 atenuó la incidencia ad valorem de los derechos específicos.

b) La crisis de la política comercial en el período de entreguerras, 1918-1939

Durante la Primera Guerra Mundial, las relaciones comerciales internacionales basadas en las transacciones comerciales privadas dejaron paso a un estrecho control de los gobiernos, al destinarse la producción a sustentar el esfuerzo nacional de guerra. Los bloqueos marítimos y los submarinos restringieron el comercio con ultramar y se generalizaron los niveles arancelarios elevados, las restricciones cuantitativas y las prohibiciones de exportación e importación, así como los controles cambiarios. En la conferencia económica de los países aliados de 1916, Gran Bretaña, Francia e Italia afirmaron que cuando concluyera la guerra no seguirían dispensando el trato NMF a su enemigo alemán, sino que se concederían mutuamente preferencias arancelarias. En cambio, el Presidente de los Estados Unidos Wilson declaró en su programa de Catorce Puntos que había formulado para el período de posguerra que en la medida de lo posible habría que eliminar todas las barreras económicas y que debería establecerse la igualdad de condiciones comerciales entre todas las naciones que aceptaran la paz.²¹

Los cambios territoriales acaecidos en la Europa continental dieron lugar a la aparición de numerosos Estados y entidades comerciales nuevos (en general, economías predominantemente agrícolas), que aspiraban a consolidar su independencia recientemente conquistada y utilizaban la política arancelaria para promover sus sectores industriales incipientes. La división de la Austria de los Habsburgo en seis Estados independientes²² ocasionó la desintegración de un mercado único en seis territorios aduaneros

¹⁷ Francia protagonizó varios graves conflictos arancelarios con Italia (1887-1910) y Suiza (1893-1895). Alemania también los tuvo con Rusia (1893), España (1894-1896) y el Canadá (1894-1910), y Austria con varios países balcánicos (por ejemplo, Rumania).

¹⁸ El Canadá en 1897, Nueva Zelandia y Sudáfrica en 1903 y Australia en 1907 introdujeron preferencias imperiales (Nolde, 1932: 103).

¹⁹ El Arancel McKinley de 1890 quedó en parte sin efecto con la aprobación de la Ley Arancelaria Wilson-Gorman de 1894. Sin embargo, la Ley Dingley de 1897 "se distinguió al imponer el promedio arancelario más elevado que hubiera figurado nunca hasta ese momento en una ley arancelaria de los Estados Unidos" (Dobson, 1976). El Arancel Payne Aldrich de 1909 apenas cambió la situación, pero la Ley Arancelaria Underwood de 1913 redujo sustancialmente los tipos arancelarios, que no obstante siguieron siendo elevados con arreglo a los niveles europeos.

²⁰ Según Lewis (1981), el crecimiento nominal y real del comercio mundial de mercancías sólo fue ligeramente más alto en el período 1860-1880 que en el período subsiguiente de 1880-1913.

²¹ Para una descripción más detallada de la evolución de la política comercial en el período de entreguerras véase Comité de Comercio e Industria (1925), Frieden (2006), Kindleberger (1989), Irwin (1993), O'Rourke (2007), Sociedad de Naciones (1942) y (1945), Liepmann (1938) y Rappard (1938).

²² Austria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia.

distintos y la desaparición de la estructura de producción del período de preguerra. Alemania había perdido en el este territorios de los que procedía una gran parte de su producción cerealera y que eran mercados para sus productos industriales. En su frontera occidental, Alsacia y Lorena, dos importantes regiones productoras de carbón y acero, volvieron a manos de Francia. A raíz de la guerra civil y la revolución, Rusia perdió territorios en el oeste y la Unión Soviética se convirtió en una economía de planificación central autárquica en la que el comercio exterior tenía mucha menos importancia. Los cambios territoriales también provocaron importantes desplazamientos de población en toda Europa.

Pese a la creación de la Sociedad de Naciones en 1920 y a las varias conferencias internacionales que ésta patrocinó, la voluntad de cooperación internacional siguió siendo limitada.²³ Esto se debió, en parte, al hecho de que no se afrontaron en la forma adecuada las consecuencias económicas de la guerra (en particular, las reparaciones, las deudas de guerra entre los aliados y los tipos de cambio poco realistas). Los Estados Unidos, que se habían convertido en el mayor acreedor y la economía más fuerte del mundo, se resistían a jugar un papel internacional acorde con su poder y no deseaban adherirse a la Sociedad de Naciones, cuya creación habían patrocinado. A nivel interno, la intervención de los gobiernos en los asuntos económicos se intensificó después de la guerra. Esto se debió en parte a la generalización de parlamentos más representativos y al cambio de la opinión pública, que esperaba de los gobiernos que garantizaran una mayor protección social y el pleno empleo.

Sin embargo, el reto más importante, subestimado en la mayoría de los casos, era la forma de hacer frente a la profunda alteración de la estructura de la producción y el comercio causada por la guerra. Antes de que estallara el conflicto, las grandes potencias europeas desarrollaban una intensa actividad comercial entre ellas y su comercio con ultramar consistía en la exportación de productos manufacturados y la importación de productos agrícolas y otros productos primarios. El comercio de productos manufacturados entre los países europeos había ido aumentando a medida que los últimos países en iniciar el proceso de industrialización habían alcanzado el nivel del Reino Unido y habían llegado a superarlo en sectores nuevos como los de los productos químicos y la industria electrotécnica.

La guerra absorbió la mayor parte de los recursos nacionales en los países europeos participantes en las hostilidades. Ello provocó la contracción de las exportaciones, que se vieron aún más recortadas por las restricciones al comercio y al transporte, que culminaron en auténticos bloqueos impuestos con medios militares. La perturbación de las corrientes comerciales tradicionales redujo y modificó radicalmente la especialización que prevalecía en la economía mundial y por razones de seguridad nacional se impuso la autarquía en sectores clave de la agricultura y las materias primas.

La autodestrucción de Europa en la Primera Guerra Mundial fue un estímulo extraordinario para las economías no europeas. No sólo aumentó la demanda de exportación de materias primas y productos agropecuarios, sino que la disminución de las importaciones de manufacturas procedentes de Europa se tradujo en la expansión de la industria manufacturera en regiones extraeuropeas. Cuando cesaron las hostilidades no fue posible recuperar la estructura internacional de producción y comercio del período de preguerra, porque existían nuevas capacidades de producción agrícola a escala mundial, que contribuyeron al descenso pronunciado de los precios desde el nivel máximo alcanzado en el período inmediatamente posterior a la guerra.

Los gobiernos y las poblaciones de Europa tenían muchas dificultades para aceptar la pérdida de riqueza e ingresos derivada de la guerra y mantenían expectativas poco realistas sobre la forma en que las reparaciones de guerra compensarían sus deudas con otros aliados y contribuirían a la reconstrucción de sus economías. Era extremadamente difícil determinar tipos de cambio realistas, al no haber seguridad sobre la forma de satisfacer la deuda de guerra y de contener la inflación interna una vez se levantaron los numerosos controles de precios. Como esas cuestiones monetarias no se afrontaron en la forma

²³ Las conferencias más importantes fueron la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1922, la Conferencia de Génova de 1922, la Conferencia Económica Mundial de Ginebra de 1927 y la Conferencia Monetaria y Económica de Londres de 1933.

debida, en los dos decenios posteriores a la Primera Guerra Mundial se registraron numerosos problemas de hiperinflación y fuertes ajustes del tipo de cambio.²⁴

i) Las políticas arancelarias en el período de entreguerras

La ausencia de un plan general o de un enfoque internacional coordinados para suprimir los controles establecidos en tiempo de guerra y facilitar la transición a una economía mundial ordenada durante la posguerra creó una situación de incertidumbre y desconfianza entre las naciones, que derivó en inestabilidad política. La alarmante situación económica de la mayor parte de los países europeos y la fragilidad de la situación política interna en muchos de ellos (especialmente en Alemania, la principal economía de Europa Central), unidas a la inestabilidad monetaria hacían que resultara muy difícil para los gobiernos aceptar reducir los obstáculos al comercio. Por el contrario, ante la escasez habida durante la guerra, a muchas industrias se les atribuyó una importancia estratégica y se les otorgó una protección especial al acabar la contienda. Ejemplos de ello son algunas partes de la industria química y la industria de la maquinaria eléctrica en los Estados Unidos y el Reino Unido (por medio del Arancel Fordney-McCumber de 1922 y la Ley de Salvaguardia de las Industrias de 1921, respectivamente).²⁵

Según los cálculos de la Sociedad de Naciones, los aranceles aplicados a los productos manufacturados en 1925 eran más elevados que en 1913 en la mayor parte de los países (cuadro 1). Cabe señalar que los países que habían pasado a ser acreedores, en particular los Estados Unidos (pero también la Argentina, Australia, el Canadá y la India) aumentaron los aranceles o los mantuvieron muy elevados según los parámetros internacionales.²⁶ La política comercial se caracterizó también por el importante aumento de los márgenes arancelarios preferenciales en los países del Commonwealth.²⁷ En algunos casos, la tendencia al incremento de los aranceles que se manifestó en los primeros años del decenio de 1920 contrarrestó en cierta medida la eliminación de algunos obstáculos no arancelarios establecidos durante la guerra. En 1920 ya se habían eliminado casi por completo las prohibiciones, las restricciones cuantitativas y los controles de cambios del tiempo de guerra en América del Norte, Bélgica, Gran Bretaña, los Países Bajos y los países escandinavos, pero la eliminación fue más lenta en otras partes de Europa. Para restablecer la vinculación entre el comercio y la producción existente anteriormente, el comercio de Europa Central consistía en gran medida en un comercio intergubernamental de trueque que fue sustituido gradualmente por una combinación de prohibiciones y sistemas de licencias.

²⁴ Véase Williams (1947) y Horowitz (2004).

²⁵ El Reino Unido prohibió la importación de tintes, ya que la dependencia del suministro alemán de este producto había resultado problemática durante la guerra.

²⁶ Según una estimación de la Sociedad de Naciones, los Estados Unidos eran, junto con España, uno de los países con niveles arancelarios más elevados en 1925.

²⁷ Comité de Industria y Comercio (1925: 24): "El nivel de las preferencias es en general elevado y han aumentado fuertemente desde la guerra ... En este momento, esta ventaja preferencial ha aumentado en promedio al 9 por ciento *ad valorem*."

Cuadro 1
Tipos arancelarios aplicados de los principales participantes en el comercio en 1913 y 1925
 (en porcentajes)

	Productos manufacturados		Todos los productos	
	1913	1925	1913	1925
Argentina	28	29	26	26
Australia	16	27	17	25
Austro-Hungría	18	-	18	-
Austria	(18)	16	(18)	12
Checoslovaquia	(18)	27	(18)	19
Hungría	(18)	27	(18)	23
Polonia ^a	(13-18)	32	(12-18)	23
Bélgica	9	15	6	8
Canadá	26	23	18	16
Dinamarca	14	10	9	6
Alemania ^b	13	20	12	12
España	41	41	33	44
Estados Unidos	{ 44 25 ^c	37	{ 33 16 ^c	29
Francia	20	21	18	12
India	4	16	4	14
Italia	18	22	17	17
Países Bajos	4	6	3	4
Reino Unido	-	5	-	4
Suecia	20	16	16	13
Suiza	9	14	7	11

^a Alemania y Austria en 1913.

^b Promedio del antiguo y el nuevo arancel (a partir de octubre de 1925) para 1925.

^c Se hace referencia al Arancel Underwood aplicado en 1914.

Nota: Promedio aritmético no ponderado.

Fuente: Sociedad de las Naciones (1927), página 15.

Entre 1925 y 1927, cuando habían transcurrido casi 10 años desde el fin de las hostilidades y los tipos de cambio eran ya más estables, el comercio mundial comenzó a superar el nivel alcanzado en 1913, antes de que comenzara la guerra, y se interrumpió casi totalmente la tendencia al aumento de los aranceles. Sin embargo, no eran sólo los niveles elevados de los aranceles, sino también su inestabilidad, lo que restringía el comercio internacional. Con el fin de reaccionar con rapidez a los cambios monetarios, los gobiernos fueron habilitados para aplicar recargos o “coeficientes de aumento”. El número de tratados comerciales bilaterales continuó siendo reducido hasta 1925, e incluso cuando comenzaron a aumentar siguieron siendo de corta duración.²⁸ Para volver a implantar un sistema comercial más estable habría sido necesario recuperar el principio NMF. La aceptación de una cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional se produjo en 1922 en los Estados Unidos, pero en Europa, España y Francia se resistieron a aceptarla hasta 1927/1928. La generalización de la cláusula NMF durante el decenio de 1920 no se extendió, no obstante, al trato nacional de los comerciantes o empresas extranjeros. Esto suponía que los gravámenes o reglamentos nacionales adicionales podían socavar el valor del compromiso arancelario de forma discriminatoria. Además, la no discriminación en la frontera resultaba obstaculizada en muchos casos por especificaciones arancelarias muy detalladas que limitaban la aplicabilidad a terceras partes de las reducciones arancelarias convenidas bilateralmente.

²⁸ Según Irwin (1993), el número de países vinculados entre sí por tratados comerciales pasó de 30 en 1927 a 42 en 1928.

La brusca caída de los precios agrícolas de 1928-1929 dio al traste con la tregua arancelaria temporal de 1927-1928 y con el establecimiento de una red de tratados comerciales basados en una cláusula NMF incondicional. Alemania, Francia e Italia no tardaron en reaccionar aumentando sus aranceles agrícolas (Kindleberger, 1989: 168). Los debates del Congreso de los Estados Unidos en 1929 sobre la reforma arancelaria se centraron primero en un aumento de la protección a la agricultura, pero no tardaron en abarcar también los productos industriales. En última instancia, el Congreso aprobó la Ley Arancelaria Smoot-Hawley, que fue firmada por el Presidente Hoover y promulgada en junio de 1930. En el curso de los debates sobre esta reforma arancelaria, un millar de economistas americanos y numerosos países protestaron contra ella, sin resultado. Antes incluso de su aplicación, este acto legislativo provocó una reacción muy amplia, que contribuyó al aumento general de los aranceles. El incremento de los aranceles aplicados a productos de interés para los Estados Unidos acabó con cualquier vestigio de resistencia a las demandas de protección que pudieran subsistir.²⁹

La aprobación de la Ley Smoot-Hawley y las medidas de retorsión que provocó son consideradas un ejemplo elocuente de las desastrosas repercusiones de las medidas proteccionistas unilaterales en las relaciones comerciales internacionales y en el volumen de las corrientes comerciales. Las medidas proteccionistas aplicadas de forma unilateral por la que era, en ese momento, la economía más fuerte del mundo y el principal acreedor internacional con un gran superávit comercial, no produjo los resultados deseados. Los precios agrícolas internos siguieron bajando y disminuyeron las exportaciones de productos agropecuarios y manufacturados. Más grave fue aún el hecho de que la Ley Smoot-Hawley quebró la limitada confianza en el sistema de comercio que aún existía e incidió muy negativamente en las corrientes comerciales a escala mundial.

Las políticas monetarias jugaron un papel más destacado en el estallido de la crisis de 1929, al acelerar la inversión de las corrientes de capital de Europa a los Estados Unidos, y agravaron la deflación en Europa. Las restricciones al comercio introducidas en Europa en 1930 para limitar los déficit comerciales y asegurar el pago de la deuda contribuyeron al pánico financiero y a las quiebras bancarias de 1931, llevando en definitiva al Reino Unido (el 21 de septiembre de 1931) y luego a los Estados Unidos (el 20 de abril de 1933) a abandonar el patrón oro. Dieciséis países devaluaron su moneda o abandonaron el patrón oro en 1931.³⁰ La quiebra de las relaciones comerciales internacionales basadas en tratados comerciales bilaterales no discriminatorios retrasó la recuperación económica y tuvo repercusiones de gran alcance en las relaciones internacionales. Los países comenzaron a tratar de establecer alianzas con interlocutores con los que tenían o pretendían establecer lazos estables y preferenciales especiales en otros ámbitos además de la política comercial. Se establecieron así relaciones comerciales abiertamente discriminatorias. Esta nueva orientación de la política y la gravedad de la crisis motivaron la adopción de medidas comerciales contundentes como prohibiciones, restricciones cuantitativas, controles cambiarios y sistemas de compensación. Alemania no abandonó oficialmente la paridad oro pero estableció controles cambiarios (julio de 1931) y un sistema de cambio múltiple. La reconstrucción autárquica de la economía alemana bajo la dirección de Hjalmar Schacht estuvo acompañada de un complejo sistema de acuerdos comerciales preferenciales con países de Europa Oriental. El Japón abandonó el patrón oro en septiembre de 1931 y devaluó fuertemente el yen. Sólo unos meses más tarde sus tropas penetraron en Manchuria para asegurarse el suministro de materias primas y energía.

Después de abandonar el patrón oro en 1931, Gran Bretaña participó en 1932 en el Acuerdo de Ottawa, por el que se estableció el Sistema de Preferencias Imperiales mediante la combinación de un amplio aumento de los derechos generales y de preferencias arancelarias sustanciales. Cuando el Reino Unido renunció a su función de defensor incondicional del comercio multilateral y del patrón oro³¹ puso fin a

²⁹ Según las estimaciones de Irwin (1998), la Ley Smoot-Hawley supuso un aumento medio de los aranceles de los Estados Unidos del 20 por ciento y la deflación que tuvo lugar hasta 1932 incrementó el tipo arancelario efectivo cerca del 30 por ciento. Liepmann (1938) calculó el fuerte aumento de los aranceles habido en 15 países europeos entre 1927 y 1931. Según un conjunto de datos (cuadro 5) el incremento del arancel europeo aplicado fue en promedio del 50 por ciento entre 1927 y 1931.

³⁰ Frieden (2006: 187); Sociedad de Naciones, Anuario Estadístico de la Sociedad de Naciones, 1939/1940. En el cuadro 101 figuran las fechas en las que los países abandonaron el patrón oro durante el período 1929-1940.

³¹ Más concretamente, fue un período de 86 años (1846-1932) interrumpido únicamente durante la Primera Guerra Mundial.

una tradición de casi un siglo de política comercial liberal basada en el principio NMF. En otras naciones destacadas se generalizaron las políticas discriminatorias en favor de sus colonias o de países a los que se extendía su influencia política. En gran parte, esa discriminación se debía a la asignación de divisas, los acuerdos de compensación y la administración de los contingentes de importación.

Los años 1932-1933 fueron tal vez los más sombríos del siglo XX para la política comercial. En 1932, el comercio descendió al nivel más bajo desde 1921, en valor expresado en dólares. Entre 1929 y 1932, el comercio medido en dólares sufrió una contracción del 60 por ciento y se redujo en casi un tercio en términos reales (véanse los gráficos 1 a 4 del apéndice). Tras el abandono del patrón oro por los Estados Unidos a comienzos de 1933, ocho países europeos que integraban el denominado “bloque del oro” insistieron en la Conferencia Monetaria y Económica de Londres (junio de 1933) en que se estabilizara el tipo de cambio del dólar antes de considerar la concertación de un acuerdo arancelario. Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos Roosevelt no estaba dispuesto a asumir ningún compromiso en ese sentido, “lo que hizo imposible cualquier acuerdo sobre la moneda y, por tanto, también sobre la política comercial”.³²

Cuando fue evidente que la Ley Smoot-Hawley no había servido ni para frenar la crisis agrícola ni para elevar los precios de los productos agropecuarios en los mercados mundiales ni para mejorar los niveles nacionales de empleo, las políticas de los Estados Unidos comenzaron a tomar un rumbo distinto. Se puso en marcha el New Deal y en el ámbito de la política comercial se adoptó la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934. En la situación interna e internacional existente, la única forma viable de proceder era emprender negociaciones comerciales bilaterales. Con la nueva ley comercial, el Congreso otorgó al Presidente la facultad de concertar acuerdos comerciales recíprocos y mutuamente beneficiosos en los que los derechos vigentes podían reducirse hasta el 50 por ciento. Entre 1934 y finales de 1939 se firmaron 21 acuerdos con 19 países, que representaban dos tercios del comercio de los Estados Unidos (exportaciones e importaciones) durante el período 1931-1935. Los acuerdos más importantes fueron los que se concluyeron con el Canadá (1936 y 1938) y el Reino Unido (1938), que habían sido con mucho los principales interlocutores comerciales de los Estados Unidos. Aunque se tardó algún tiempo en llevar a efecto los acuerdos bilaterales, contribuyeron significativamente a reducir los elevados niveles de protección que existían a mediados del decenio de 1930.

La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 contenía otros aspectos importantes. En primer lugar, los tratados se basaban en el principio NMF, de manera que todos los países comerciantes que firmaban un tratado con los Estados Unidos se beneficiaban de las reducciones arancelarias acordadas en todos los demás acuerdos basados en la Ley. En segundo lugar, el cometido de fijar los aranceles pasaba del Congreso al poder ejecutivo, reduciendo de este modo la influencia de grupos de interés de miras estrechas. Sin embargo, la nueva orientación de la política comercial de los Estados Unidos en el decenio de 1930 se adoptó demasiado tarde para invertir la tendencia hacia el establecimiento de zonas comerciales preferenciales.

Cuando el acceso a materias primas esenciales procedentes de fuentes de suministro tradicionales de ultramar comenzó a ser menos seguro para una serie de países, las preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional favorecieron las tendencias a formar bloques regionales. Esto llevó en último extremo a recurrir a la fuerza militar para garantizar el acceso seguro a las fuentes esenciales de suministro. Este acceso seguro fue un objetivo de guerra declarado de Alemania y el Japón.

c) Conclusiones

Esta breve síntesis histórica pone de relieve cuán fácilmente pueden las naciones dejar de percibir los beneficios del comercio libre cuando no existe un compromiso común de cooperación internacional. Si los países ceden a las tentaciones del proteccionismo, la autarquía y el nacionalismo estricto y estos elementos cobran fuerza, no es fácil modificar estas tendencias sin que esos errores costosos y las dificultades que comportan se hayan cobrado un precio.

³² Véase Rappard (1938: 42).

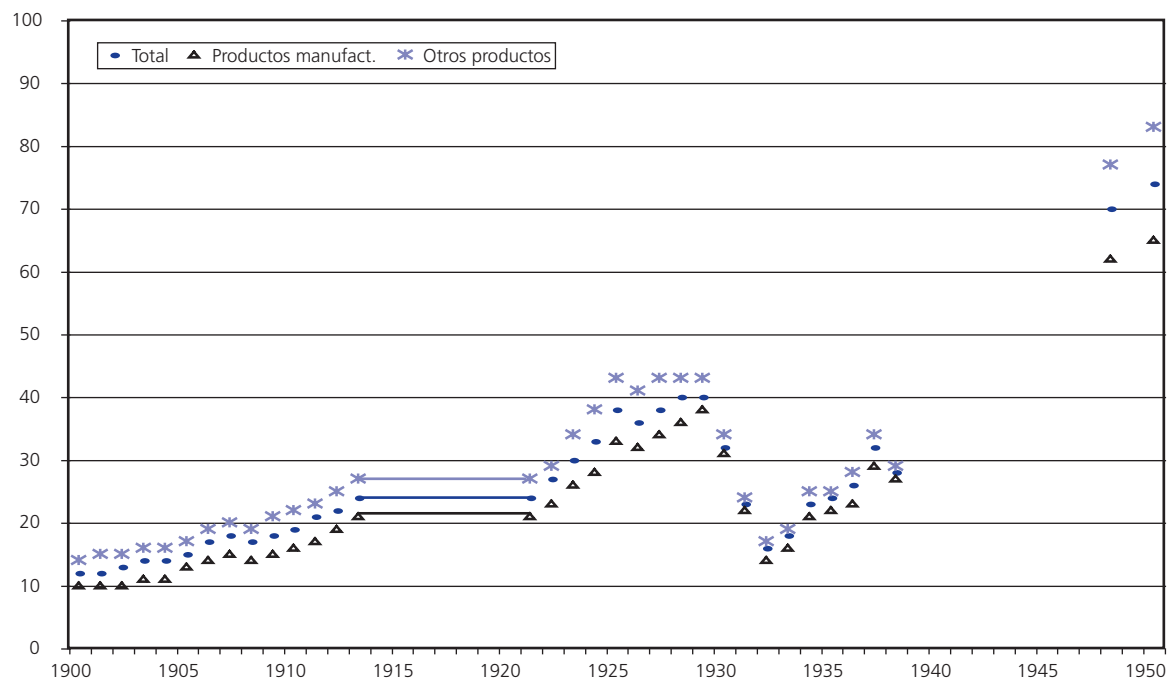
Una de las enseñanzas que hay que extraer de la evolución de la política comercial de la primera mitad del siglo XX es, sin duda, que una cooperación internacional eficaz y duradera debe basarse en un marco institucional previsible que suponga el compromiso previo de los gobiernos con una determinada posición política. No hay que olvidar tampoco que la protección comercial no es el único elemento en la política económica internacional, pues el trato de las corrientes internacionales de capital y las políticas cambiarias también tienen una gran influencia en los resultados. Los cambios importantes en las corrientes internacionales de capital en un sistema de tipos de cambio fijos, como el patrón oro en los últimos años del decenio de 1920, y los ajustes importantes no coordinados (autónomos) de los tipos de cambio pueden menoscabar los esfuerzos encaminados a desarrollar una política comercial previsible basada únicamente en los aranceles.

El liderazgo de una potencia poderosa puede estimular el compromiso para construir la cooperación internacional, siempre que las restantes naciones consideren legítimo y bien fundamentado el ejercicio del poder por parte de esa potencia, función que el Reino Unido desempeñó en cierta medida en el siglo XIX. Pero el liderazgo fuerte de las grandes naciones puede no ser suficiente para una cooperación comercial eficaz, y con frecuencia las economías de menor tamaño son más abiertas³³ y están más interesadas que las grandes economías en ese tipo de cooperación. Es de destacar que durante la primera mitad del siglo XX en los países europeos de menor tamaño (Benelux y Escandinavia) los aranceles eran mucho más bajos que en los grandes países del continente. Las economías de gran tamaño que dependen menos del comercio exterior pueden sentir también la tentación de utilizar la política comercial como instrumento de política exterior para conseguir objetivos no económicos.

El alto grado de integración económica mundial conseguido antes de la Primera Guerra Mundial podría haber sido más duradero si los cimientos institucionales hubieran sido más sólidos. El declive relativo del Reino Unido y la ausencia de una institución que dirigiera el proceso originó un vacío que no llenaron los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial, y la Sociedad de Naciones era demasiado débil y carecía de los apoyos necesarios para hacerlo. Se puede argumentar que ésa fue una de las lecciones que aprendieron los arquitectos institucionales de la posguerra, y que llevó al establecimiento de las instituciones de Bretton Woods y, posteriormente, al sistema multilateral de comercio. Si esto es así, ¿qué cabe decir de la situación actual respecto de la cooperación internacional en la esfera del comercio? Se están produciendo cambios en el poder económico entre las naciones y reina una considerable incertidumbre en torno al sistema multilateral de comercio. En estas circunstancias, es conveniente recordar las enseñanzas del pasado, aun cuando aceptemos que la historia no se repite. Lo que hemos aprendido en seis decenios de cooperación comercial internacional bajo los auspicios del sistema multilateral de comercio encarnado en el GATT y posteriormente en la OMC, y los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional en el ámbito del comercio constituyen el tema del resto de este informe.

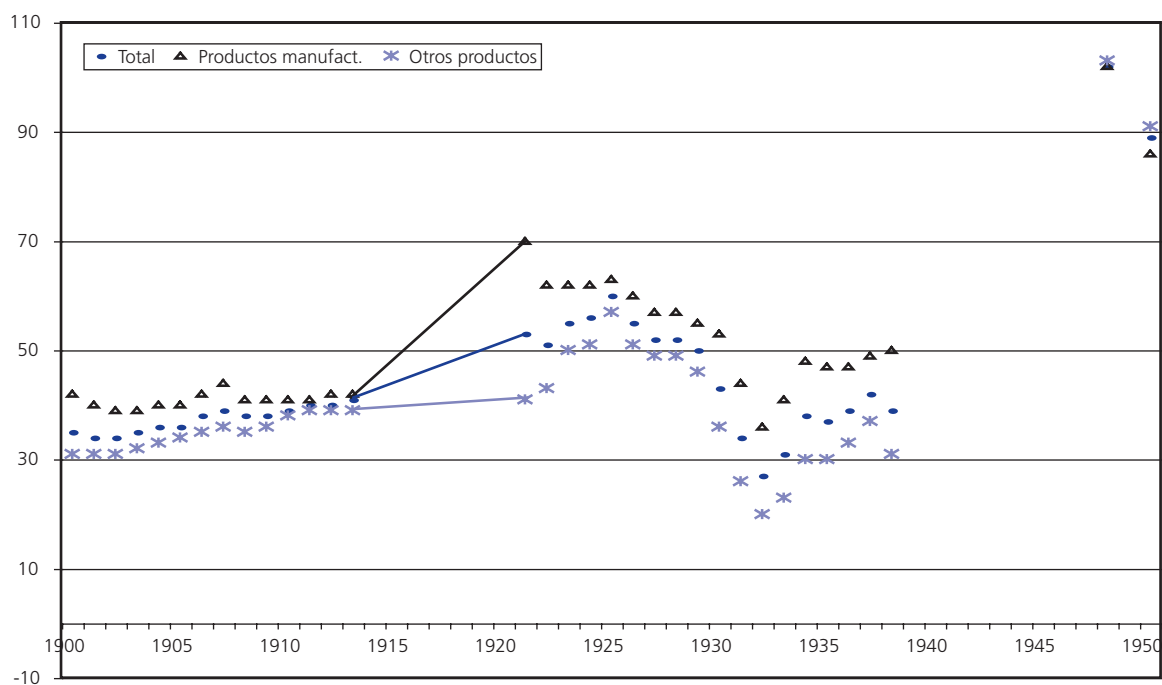
³³ "Abiertas" en el sentido técnico de basarse más en el comercio como componente de la actividad económica general.

Gráfico 1 del Apéndice
Exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950
(Índice: 1953=100)



Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 2 del Apéndice
Precios de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950
(Índice: 1953=100)

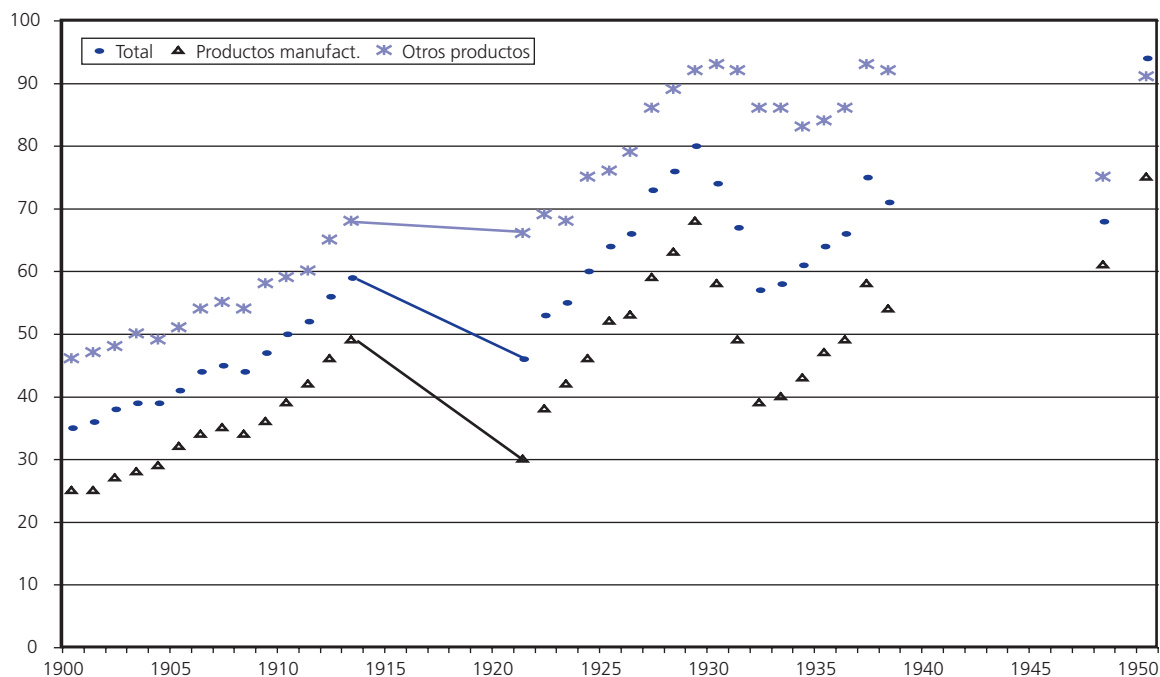


Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 3 del Apéndice

Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950

(Índice: 1953=100)

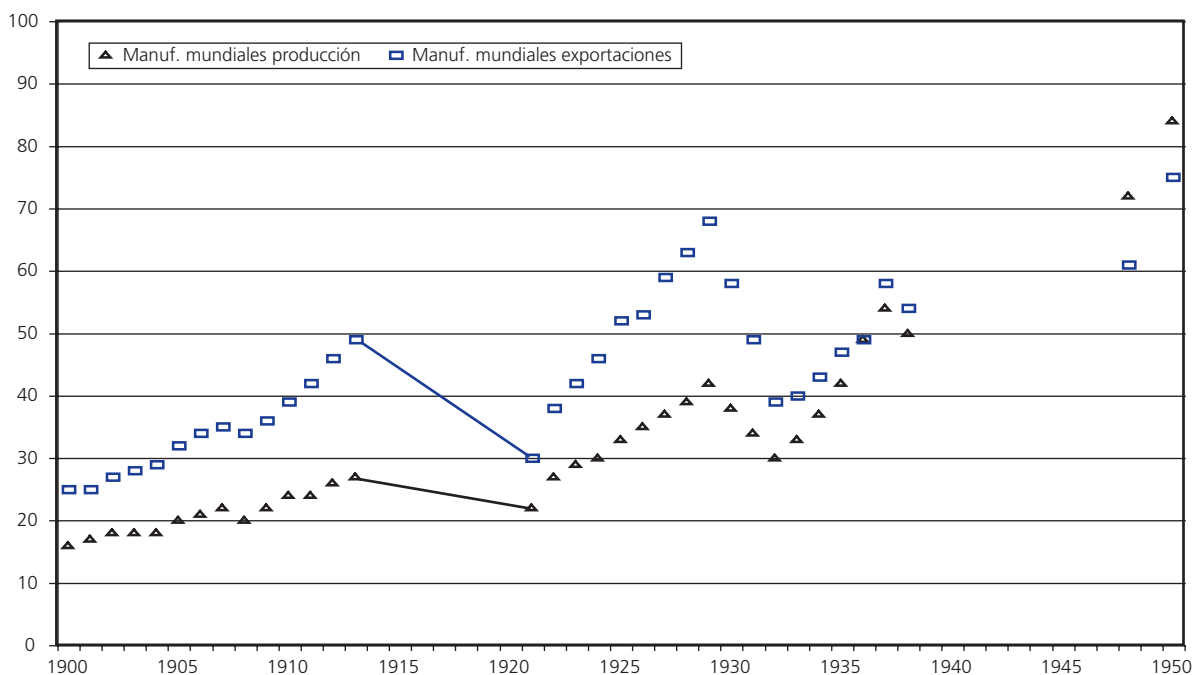


Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 4 del Apéndice

Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de manufacturas y de la producción de manufacturas, 1900-1950

(Índice: 1953=100)



Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Cuadro 1 del Apéndice
Exportaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938
(En millones de dólares y en porcentajes)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
	Valor						
Mundo	5130	10100	19500	19700	33000	12700	22700
	Participación						
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte							
Canadá	1,1	1,7	1,9	3,5	3,6	3,5	3,7
Estados Unidos	7,9	14,1	12,8	22,4	15,8	12,5	13,5
América del Sur							
Argentina	0,6	1,5	2,4	2,5	2,7	2,6	1,9
Brasil	1,5	1,8	1,6	1,1	1,4	1,4	1,3
Europa							
Alemania	8,3	10,9	12,4	3,8	9,7	10,8	9,3
Austria	3,1	4,2	2,9	0,9	0,9	0,8	0,6
Bélgica-Luxemburgo	2,6	3,7	3,6	2,6	2,7	3,3	3,2
Francia	10,5	7,9	6,8	7,5	6,0	6,1	3,9
Italia	4,1	2,6	2,5	1,8	2,4	2,7	2,4
Reino Unido	18,9	14,6	13,5	14,0	10,9	10,2	10,8
Suecia	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,4	2,0
Suiza	...	1,6	1,4	1,6	1,2	1,2	1,3
Rusia/URSS ^a	4,2	3,7	4,0	...	1,3	1,7	1,1
África-Oriente Medio							
Sudáfrica	0,3	...	0,7	0,5	0,7	0,7	0,6
Asia-Oceanía							
Australia-Nueva Zelandia	2,1	2,1	2,4	3,3	2,9	3,2	3,5
Australia	1,9	1,6	1,9	2,4	2,1	2,3	2,5
Nueva Zelandia	0,2	0,6	0,5	0,9	0,8	0,9	1,0
China ^a	2,0	1,2	1,5	...	2,2	1,6	1,9
India	5,0	3,4	4,1	3,1	3,5	2,8	2,6
Japón	0,3	1,0	1,6	3,1	2,9	2,9	3,3

^a Datos de 1928 en lugar de 1929 y de 1935 en lugar de 1932.

Nota: Hay interrupciones importantes en la serie cronológica que afectan a la continuidad, especialmente entre 1913 y 1921 (por ejemplo, la Austria de los Habsburgo, Alemania y Rusia).

Fuente: Norbohm (1962), y Maddison (2001), cuadro F1, para el año 1870.

Cuadro 2 del Apéndice

Importaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938

(En porcentajes)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
	Proporción						
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte							
Canadá	1,5	1,7	3,2	3,2	3,6	2,8	2,2
Estados Unidos	8,9	8,2	9,1	11,9	12,3	9,5	8,7
América del Sur							
Argentina	...	1,0	2,4	2,5	2,3	1,5	1,8
Brasil	...	0,8	1,6	1,0	1,2	0,8	1,2
Europa							
Alemania	...	12,8	12,7	5,7	8,8	7,9	8,7
Austria	3,1	3,3	3,4	1,6	1,3	1,3	1,1
Bélgica-Luxemburgo	3,1	4,0	4,4	3,5	2,7	3,2	3,1
Francia	9,7	8,5	8,0	7,8	6,3	8,2	5,7
Italia	3,3	3,1	3,5	3,4	3,1	3,0	2,4
Reino Unido	22,1	21,4	16,1	17,5	15,0	16,2	17,1
Suecia	1,9	1,3	1,1	1,3	1,3	1,5	2,1
Suiza	...	1,9	1,8	1,8	1,4	2,3	1,5
Rusia/URSS ^a	...	2,2	2,8	...	1,2	0,8	1,1
África-Oriente Medio							
Sudáfrica	...	...	1,0	1,0	1,1	1,1	2,0
Asia-Oceanía							
Australia-Nueva Zelandia	...	2,1	2,2	3,4	2,4	1,7	2,9
Australia	...	1,7	1,7	0,7	0,6	1,1	2,0
Nueva Zelandia	...	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,9
China ^a	...	1,8	2,0	...	2,5	2,4	2,7
India	...	2,8	3,3	3,6	2,6	2,5	2,3
Japón	...	1,3	1,8	3,6	2,8	2,9	3,0

^a Datos de 1928 en lugar de 1929 y de 1935 en lugar de 1932. Los datos de dos años se han obtenido a partir de las estadísticas de los interlocutores.

Nota: Hay interrupciones importantes en la serie cronológica que afectan a la continuidad, especialmente entre 1913 y 1921 (por ejemplo, la Austria de los Habsburgo, Alemania y Rusia).

Fuente: Norbohm (1962), Maddison (1962) y Maddison (2001), cuadro F1, para el año 1870.

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL:
¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?
B LA ECONOMÍA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN
COMERCIAL INTERNACIONAL

Cuadro 3 del Apéndice
Relación entre las exportaciones de mercancías y el PIB, 1870-2005
 (Porcentaje, comercio real y PIB a los precios y tipos de cambio de 1990)

	1870	1913	1929	1950	1973	1998	2000	2005
Canadá	11,3	11,6	22,4	12,3	19,3	39,0	42,4	39,7
Estados Unidos	2,5	3,7	5,9	3,0	4,9	10,1	10,6	10,2
Brasil	12,2	9,8	6,9	3,9	2,5	5,4	5,5	8,9
México	3,9	9,1	14,3	3,0	1,9	10,7	12,3	12,3
Alemania	9,5	16,1	14,8	5,0	20,6	38,9	42,1	51,1
Austria	5,5	8,6	7,4	5,2	16,3	45,5	52,7	64,8
Bélgica	9,0	22,6	24,3	17,3	52,1	88,5	97,0	112,6
Dinamarca	8,3	12,8	23,2	12,1	23,7	41,9	45,5	49,4
Finlandia	15,5	25,0	40,4	18,7	30,2	51,6	54,6	51,9
Francia	4,9	7,8	11,5	7,6	15,2	28,7	29,9	27,6
Italia	4,3	4,8	5,9	3,5	12,5	26,1	28,7	28,8
Noruega	9,0	14,0	23,3	12,9	26,2	55,4	56,7	55,6
Países Bajos	17,4	17,3	29,7	12,2	40,7	61,2	62,9	77,7
Reino Unido	12,2	17,5	14,2	11,3	14,0	25,0	23,1	19,3
Suecia	10,3	15,3	23,9	15,6	31,4	62,5	63,3	64,5
Suiza	18,9	34,8	35,0	15,3	33,2	51,8	56,0	59,3
Australia	7,1	12,3	13,2	8,8	11,0	18,1	19,8	18,6
China	0,7	1,7	2,6	2,6	1,6	4,9	5,9	10,7
India	2,6	4,6	4,0	2,5	2,0	2,4	2,9	3,7
Japón	0,2	2,4	6,1	2,2	7,7	13,4	14,6	15,7
Mundo	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	17,2	18,5	20,5

Nota: En el caso de varios países, los cambios territoriales afectan a la comparabilidad en el tiempo, especialmente entre 1913 y 1929 y 1929 y 1950 (por ejemplo, Austria, Francia, Alemania, Gran Bretaña, China, India y Japón).

Fuente: Maddison (2001), *L'économie mondiale: une perspective millénaire*, cuadro F5, y estimaciones de la OMC para los años 2000 y 2005.

2. LA ECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN ENTRE LAS NACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL

Tradicionalmente, los economistas distinguen tres grandes enfoques para estudiar los acuerdos comerciales, ninguno de los cuales se basa en los argumentos económicos habituales favorables al libre comercio. Parece razonable atribuir la ingente reducción de los obstáculos al comercio conseguida a través de negociaciones multilaterales o regionales desde la Segunda Guerra Mundial al deseo de los gobiernos de obtener las ventajas del libre comercio en favor de los consumidores. Existen, sin embargo, dos problemas en esta argumentación. Primero, el argumento económico en favor del libre comercio justifica la liberalización unilateral, lo cual quita toda importancia a los acuerdos comerciales. Segundo, la liberalización, ya sea multilateral o regional, no la impulsan los consumidores. Como han señalado Bagwell y Staiger (2002), prácticamente la totalidad de las reducciones arancelarias que han llevado a cabo los gobiernos como resultado de negociaciones en el marco del GATT/OMC han tenido lugar porque los exportadores, en alguna parte del mundo, consideraban importante el acceso a los mercados y sus gobiernos estaban dispuestos a ofrecer, como moneda de cambio, el acceso a su propio mercado. Esto significa que los argumentos económicos en favor del libre comercio no son suficientes para explicar los acuerdos comerciales.

El enfoque económico de los acuerdos comerciales más elaborado, denominado a veces la “teoría recibida”, aborda la posibilidad de que los países con poder de mercado puedan manipular la relación de intercambio³⁴ en su favor y en detrimento de sus interlocutores comerciales. Un segundo enfoque hace hincapié en la economía política de las políticas comerciales y en el hecho de que los gobiernos se preocupan por los efectos distributivos de sus intervenciones. El tercer enfoque pone de relieve los problemas de credibilidad de los gobiernos en relación con las partes interesadas nacionales. Cada uno de estos tres enfoques da una explicación de la existencia de acuerdos comerciales internacionales. En el caso de la teoría recibida, mediante el acuerdo se afronta una ineficiencia que se plantea en la relación de un gobierno con otros gobiernos. En el enfoque basado en los compromisos, los acuerdos afrontan ineficiencias que surgen en la relación entre el gobierno y el sector privado. En los enfoques basados en la economía política, la situación es menos definida, pues en el análisis se pueden incorporar varias perspectivas diferentes. En algunos casos, los acuerdos cumplen una finalidad similar que en el enfoque basado en la relación de intercambio, y en otros afrontan ineficiencias que se plantean en la relación de un gobierno con el sector privado.

Estos enfoques ofrecen explicaciones bastante generales de las razones por las que los gobiernos pueden firmar acuerdos comerciales entre sí. Los economistas han señalado razones más concretas que pueden inducir a los gobiernos a cooperar de esta forma y que se examinarán más adelante. El argumento de la relación de intercambio se formaliza en la literatura, al igual que algunos elementos de la economía política. Otros argumentos se han expuesto de manera menos formal, lo cual no quiere decir que sean menos importantes. En ningún caso se debe considerar que las motivaciones que aquí se analizan se excluyan mutuamente. Por el contrario, se ha intentado integrar distintos enfoques en el mismo marco conceptual. Como se apreciará en las subsecciones 3 y 4, también existen algunas coincidencias entre los enfoques económicos, los enfoques basados en las relaciones internacionales y los enfoques jurídicos para explicar la existencia de los acuerdos comerciales.

a) Intercambio de acceso a los mercados

i) *La teoría tradicional*

La lógica esencial del enfoque basado en la relación de intercambio, que se denomina a menudo enfoque tradicional, puede resumirse del siguiente modo. Cuando las naciones establecen los aranceles de forma no coordinada, cada gobierno es consciente de que los derechos que aplica causan un perjuicio a la economía nacional, pero cuando una parte del costo del arancel recae sobre los extranjeros, las naciones

³⁴ La relación de intercambio mide los precios relativos de las importaciones y exportaciones de un país. El hecho de que un país pueda reducir el precio de sus importaciones en relación con el de sus exportaciones o aumentar el de sus exportaciones en relación con sus importaciones, significa que ha conseguido mejorar su relación de intercambio o, lo que es lo mismo, que ha incrementado su renta nacional.

tienen un incentivo para establecerlos. Ahora bien, si todas las naciones actúan de este modo, no se materializan los beneficios potenciales del comercio. En esas condiciones, sustituir el establecimiento de aranceles no coordinado por una reducción arancelaria coordinada puede aumentar el tamaño del pastel, de manera que todas las naciones pueden resultar beneficiadas.

La participación en acuerdos comerciales internacionales no es obligatoria y en el marco del presente análisis se parte de la premisa de que los gobiernos conciertan tales acuerdos de forma voluntaria. Esto significa que los acuerdos tienen que beneficiar a todos los participantes. En el caso de los acuerdos preferenciales, los beneficios pueden proceder, al menos en parte, de países no participantes, posibilidad que se examina más adelante. Sin embargo, cuando se trata de acuerdos multilaterales, las ventajas que obtienen los participantes no se deben obtener a expensas de no participantes.³⁵ Un acuerdo comercial multilateral debe producir beneficios mutuos que aumenten el tamaño del pastel.

La teoría económica tradicional relaciona la ineficiencia con las externalidades de la relación de intercambio entre los gobiernos o, en otras palabras, el hecho de que estableciendo un obstáculo al comercio un país puede conseguir un mayor bienestar que practicando el libre comercio. Esta teoría se remonta a mediados del siglo XIX, a los escritos de Torrens (1844) y Mill (1844) sobre el arancel óptimo y la función de la relación de intercambio en su determinación.³⁶ Una contribución fundamental es el trabajo de Johnson (1953-1954), que muestra formalmente que un gobierno que pretenda potenciar el bienestar nacional puede utilizar los aranceles para manipular su relación de intercambio, es decir, los precios a los que comercia, generando así ineficiencias que pueden ser corregidas mediante un acuerdo comercial. La teoría tradicional se ha perfilado en una serie de contribuciones entre las que cabe mencionar los influyentes estudios de Bagwell y Staiger (1999, 2002).

La teoría tradicional se ha desarrollado tanto en el marco de la teoría de juegos como utilizando un modelo de equilibrio general del comercio.³⁷ Aquí se ilustra el argumento utilizando un ejemplo sencillo de la teoría de juegos, que puede verse como ilustración de la guerra arancelaria de Smoot-Hawley de los años treinta. Consideremos dos grandes socios comerciales, A y B, que tienen ante sí dos opciones de política. Cada uno de ellos puede optar por una política de libre comercio o imponer un arancel que aumentará sus ingresos reales pero reducirá los de su socio comercial. Supongamos también que los gobiernos pueden asignar valores numéricos a la satisfacción que obtendrán de cada una de esas opciones de política. En el cuadro 2 *infra* se presenta la matriz de las ventajas obtenidas según los interlocutores comerciales decidan o no cooperar. La primera cifra de cada casilla es la ventaja obtenida por el país A y la segunda la obtenida por el país B.

Cuadro 2
¿Guerra o cooperación comercial?

		B	
		Libre comercio	Protección
A	Libre comercio	10 \ 10	-10 \ 20
	Protección	20 \ -10	-5 \ -5

Las ventajas indicadas en la matriz muestran que cada uno de los dos países puede conseguir, a expensas de su interlocutor comercial, un mayor bienestar que el que obtendría en la situación de libre comercio. Esto es una aplicación de lo que los economistas denominan argumento de la relación de intercambio en favor de un arancel. El argumento, de importancia crucial en la teoría recibida, se articula como se indica

³⁵ Multilateral no significa universal, lo cual supone que puede haber transferencias de países no Miembros pero que dichas transferencias no son un elemento esencial de los acuerdos multilaterales.

³⁶ Véase Irwin (1996).

³⁷ Para una explicación formal del argumento de la relación de intercambio en el marco de la teoría de juegos, véase Dixit (1987). Para una exposición formal utilizando un modelo de equilibrio general, véase Bagwell y Staiger (2002).

a continuación. Un país puede aplicar un arancel para reducir el precio de sus importaciones y obtener así un beneficio en la relación de intercambio. Para ello es necesario que el país sea lo suficientemente grande como para influir en los precios de los exportadores extranjeros. Cuando un país grande grava las importaciones de un producto X con un arancel reduce la demanda mundial de ese producto en la medida suficiente para hacer disminuir su precio en el mercado mundial. Así consigue importar ese producto a un precio inferior. Por analogía con un impuesto interno que soportan en parte los productores nacionales, el arancel puede considerarse como un impuesto aplicado a los productos importados que soportan en parte los productores extranjeros, que no pueden repercutirlos sobre los consumidores nacionales y, por tanto, deben hacer frente a una parte de la carga.³⁸ Naturalmente, este beneficio en la “relación de intercambio” debe ser considerado teniendo en cuenta también el costo del arancel, en forma de la distorsión que produce. Se puede apreciar, sin embargo, que los países de gran tamaño pueden verse más beneficiados con un arancel que practicando el libre comercio. En síntesis, el argumento de la relación de intercambio consiste en utilizar una posición de fuerza en el mercado con el fin de conseguir ventajas a expensas de un interlocutor comercial.

Habida cuenta de las ventajas indicadas, cada país sale mejor parado al optar por la protección si da por sentada la estrategia de su interlocutor. Esto refleja la idea de que los países, si actúan de forma unilateral, acaban enzarzados en una guerra comercial.³⁹ El comportamiento depredador de uno de los interlocutores comerciales hace que el otro interlocutor adopte medidas de retorsión. Una “guerra comercial” es un equilibrio estable (equilibrio de Nash), dado que cuando se han aplicado medidas de protección ninguno de los dos países tendrá incentivos para reducir unilateralmente sus aranceles. Ello se debe a que no tiene razón para esperar que el otro actúe con reciprocidad, y así el país liberalizador se encontrará en peores condiciones. Al mismo tiempo, sin embargo, ambos países estarían en mejor situación si adoptaran la política de libre comercio. Esto refleja el hecho de que el beneficio neto que obtiene cada país en su relación de intercambio es menor que el costo que impone a su interlocutor. Si los dos países eliminan los aranceles ambos conseguirán, por tanto, un beneficio neto.⁴⁰ Todo esto significa que si los dos países no cooperan obtendrán los resultados que se indican en la casilla inferior derecha de la matriz, aunque para ambos serían mejores los resultados de la casilla superior izquierda. Esta situación se conoce como el dilema del prisionero. La cooperación, en forma de acuerdo comercial, permite escapar a ese dilema.

Un acuerdo comercial no elimina las tentaciones que puedan sentir sus signatarios de empobrecer a sus vecinos. Esto significa que el cumplimiento del acuerdo es fundamental. Para que los compromisos de reducción arancelaria que hayan asumido los signatarios sean creíbles, el acuerdo debe ser exigible de forma efectiva. En ausencia de otros tipos de sanción, esto supone que el beneficio inmediato que pueda derivarse del incumplimiento del compromiso debe equilibrarse con la pérdida a largo plazo que entraña la retorsión. Aplicando la teoría de juegos se han analizado las cuestiones relacionadas con la ejecución utilizando un contexto de juego iterativo con un número infinito de períodos. Este enfoque aporta indicaciones interesantes. En primer lugar, cuáles sean los aranceles “más cooperativos” que se puedan alcanzar dependerá de la coerción en la ejecución. Cuanto más se aparten los aranceles del equilibrio de Nash, mayor será el incentivo para el engaño. En segundo término, esta perspectiva arroja una luz interesante sobre los procedimientos de solución de diferencias del GATT/OMC. Pueden considerarse como un intento de pasar de un equilibrio no cooperativo a un equilibrio cooperativo limitando el recurso a las medidas de retorsión en la senda del equilibrio y reformulándola como la amenaza de utilizarlas para hacer respetar el equilibrio cooperativo. En la sección C se examinarán más detalladamente las cuestiones relativas a la solución de diferencias y a la exigencia de cumplimiento.

³⁸ Esta analogía también muestra con claridad la razón por la que el argumento de la relación de intercambio no funciona en el caso de la mayor parte de los obstáculos no arancelarios. Si un agente económico nacional no se beneficia de un ingreso arancelario o de una renta equivalente, el obstáculo arancelario óptimo es cero y el argumento de la relación de intercambio no explica por qué las naciones acuerdan la eliminación de los obstáculos no arancelarios.

³⁹ Técnicamente, el resultado derivado del comportamiento no cooperativo se conoce como equilibrio de Nash.

⁴⁰ La reducción de los aranceles en relación con el nivel de equilibrio de Nash no es suficiente para asegurar un aumento de bienestar para los dos países. Si existe un grado de asimetría suficiente entre ambos, al país de mayor tamaño puede resultarle más beneficiosa la situación de equilibrio de Nash.

En la literatura se distinguen dos enfoques en las negociaciones comerciales, que explican cómo pueden escapar los gobiernos al dilema del prisionero e ir más allá del equilibrio no cooperativo ineficiente hasta el óptimo político. En un enfoque basado en el poder los gobiernos negocian los aranceles sin haber acordado previamente los principios de negociación. Con arreglo al enfoque basado en normas, en cambio, los gobiernos establecen y acuerdan determinados principios que deben respetarse en las negociaciones subsiguientes. El sistema de negociación que se ha adoptado en el GATT/OMC se enmarca en este segundo enfoque. En la sección C se examinan las normas específicas que los Miembros deben acatar.

Según la teoría económica tradicional, la razón por la que los gobiernos pueden verse beneficiados con la cooperación en materia de política comercial es la posibilidad de desplazar los costos hacia otros países, lo que les lleva a aplicar políticas unilaterales ineficientes. La manera de transferir los costos es la externalidad de la relación de intercambio. No obstante, muchos economistas son escépticos sobre la importancia práctica del argumento de la relación de intercambio en lo que se refiere a los acuerdos comerciales. Las principales razones de ese escepticismo guardan relación con a) la coherencia de las principales predicciones del modelo de la relación de intercambio con las estructuras arancelarias observadas; b) la coherencia de las predicciones del modelo con los instrumentos de protección observados; c) la coherencia de las predicciones del modelo con las características de los acuerdos comerciales; d) la importancia empírica de la teoría de la relación de intercambio; y e) el hecho de que no explique por qué los países pequeños que no influyen en los precios del mercado mundial procuran concertar acuerdos comerciales y por qué los países grandes pueden desear concertarlos con ellos.

Bagwell y Staiger (2002) se esfuerzan en su libro por convencer a sus lectores de la importancia práctica de las consideraciones relativas a la relación de intercambio. En primer lugar, alegan que la presentación e interpretación tienen importancia. La interpretación tradicional según la cual los gobiernos de los países de gran tamaño aplican un arancel para mejorar su relación de intercambio es excesivamente abstracta y no convence a los especialistas. Por ello, ofrecen otras interpretaciones que, en principio, deberían tener más pertinencia práctica para los responsables de la formulación de políticas. Una de esas interpretaciones se refiere al acceso a los mercados y se expone de forma resumida a continuación.

La ineficiencia que se refleja en una protección excesiva y un acceso a los mercados demasiado limitado y a la que hacen frente los acuerdos comerciales se debe a que en las decisiones sobre la política comercial interna no se tienen en cuenta los intereses de los exportadores extranjeros. Cuando el país A impone un arancel a las importaciones procedentes del país B hace recaer un costo en los exportadores de este país en forma de precios más reducidos. La ineficiencia se produce porque el Gobierno de A no tiene en cuenta este costo cuando fija el arancel. La función de la cooperación es establecer un mecanismo a través del cual se tengan en cuenta los intereses de los exportadores extranjeros cuando el Gobierno adopte decisiones en materia de política comercial, para asegurar que se apliquen niveles de protección eficientes. Los acuerdos comerciales pueden adoptar, pues, la forma de un intercambio recíproco de acceso a los mercados. Si el acuerdo permite a los dos países aumentar su bienestar ofreciendo nuevas posibilidades de acceso a los mercados a sus exportadores sin perjudicar a ninguna tercera parte, se puede afirmar que ha tenido lugar una mejora en el sentido de Pareto⁴¹ desde un punto de vista global. Como señala Staiger (2004), esta interpretación de la finalidad de los acuerdos comerciales tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, explica por qué los Miembros de la OMC actúan en las negociaciones en función de los intereses de los exportadores sin tener que asumir un comportamiento mercantilista irracional. En segundo lugar, con esta interpretación, el argumento en apoyo de la OMC es mucho más general que el argumento en favor del libre comercio.

Bagwell y Staiger (2002) también dan respuesta a varias objeciones relacionadas con la coherencia de las principales predicciones del modelo de la relación de intercambio con las estructuras arancelarias observadas y otros instrumentos proteccionistas. El hecho de que algunos países grandes no establezcan sus aranceles en niveles óptimos es compatible con el argumento de la relación de intercambio. Es posible

⁴¹ La "mejora en el sentido de Pareto" consiste en un cambio por el que se llega a una situación más eficiente que la situación de partida. Más concretamente, tiene lugar cuando mejora al menos la situación de una persona sin que empeore la de ninguna otra.

que estos países suscriban acuerdos comerciales con la única finalidad de no tener que soportar aranceles óptimos elevados. Países pequeños que con arreglo a la teoría de la relación de intercambio cabría esperar que aplicaran aranceles nulos pueden imponer aranceles elevados por otros motivos (especialmente de orden político y estratégico). Otras estructuras solamente pueden explicarse introduciendo algunas variaciones en el modelo tradicional. Por ejemplo, la versión estática de la teoría tradicional no explica el hecho de que frecuentemente la liberalización tiene lugar de forma gradual. Bagwell y Staiger sostienen, sin embargo, que cuando se modela la exigencia de cumplimiento mediante un contexto de juego iterativo y se asume que existen efectos de aprendizaje práctico (industria incipiente), la liberalización inicial provoca cambios en la economía que aumentan el interés de la cooperación y crean así las condiciones para una mayor liberalización. El modelo básico se puede extender también para explicar los programas de subvenciones a la exportación existentes y la aplicación de restricciones voluntarias a la exportación.

La cuestión de la pertinencia empírica de la teoría de la relación de intercambio es, probablemente, la principal objeción a esta teoría. En efecto, los datos son de signo diverso. La idea de que los países establecen aranceles en función de su poder en los mercados internacionales puede considerarse como el resultado más controvertido en la política de comercio internacional.⁴² La guerra comercial que desencadenó el establecimiento del Arancel Smoot-Hawley en los años treinta puede ser considerada como un ejemplo de equilibrio de Nash no cooperativo. De hecho, Whalley (1985) ha puesto de manifiesto que los tipos arancelarios aplicados por las principales potencias después de la adopción de la Ley Smoot-Hawley no estaban muy alejados de los que se habían predicho en el equilibrio de Nash no cooperativo para un modelo de equilibrio general aplicado o computacional.⁴³ Bagwell y Staiger (2002) han examinado los escasos trabajos empíricos existentes y han llegado a la conclusión de que de ellos se desprende una “fuerte presunción afirmativa” y que los gobiernos pueden mejorar la relación de intercambio de manera cuantitativamente significativa con sus decisiones de política comercial.⁴⁴ Los interesantes trabajos que se han realizado recientemente confirman esta presunción. Broda et al. (2006) encuentran pruebas de que países que no son miembros de la Organización Mundial del Comercio establecen sistemáticamente aranceles más elevados sobre las mercancías cuya oferta es inelástica.⁴⁵ A partir de esa observación deducen que los países están motivados por consideraciones relativas a los aranceles óptimos. Este resultado resiste la inclusión de una variable de control basada en la economía política.

Aparte de estos datos indirectos, son muy pocos los datos directos que avalan la interpretación de la función de la OMC basada en la relación de intercambio. Al igual que en el caso de la interpretación de los aranceles derivados de la Ley Smoot-Hawley, se puede considerar que el sistema multilateral de comercio del GATT representaba el esfuerzo de avanzar hacia un equilibrio cooperativo. Al margen de estos datos en gran medida anecdóticos, solamente un trabajo reciente de Bagwell y Staiger (2006) estudia empíricamente la idea de que los gobiernos utilizan los acuerdos comerciales para escapar al dilema del prisionero relacionado con la relación de intercambio. En este estudio, del modelo se extrae una predicción sencilla y se somete a pruebas empíricas. Con arreglo a esta predicción, la diferencia entre el arancel no cooperativo y el arancel negociado aumenta con el volumen de importaciones no cooperativas. La estrategia empírica consiste en calcular por regresión la diferencia entre el arancel antes de la adhesión y los aranceles consolidados en relación con los niveles de las importaciones antes de la adhesión en una muestra de 16 Miembros que han accedido a la OMC en el marco del artículo XII. Los resultados de la estimación sustentan la predicción y, en consecuencia, la teoría de la relación de intercambio.⁴⁶ Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones de su estudio, los autores determinan que ofrece “una idea preliminar, aunque prometedora, del contenido empírico de la teoría de los acuerdos comerciales basada en la relación de intercambio”.

⁴² Véase Broda et al. (2006).

⁴³ Véase Whalley (1985).

⁴⁴ Véase el análisis que se hace en el capítulo 11 de Bagwell y Staiger (2002) y los estudios más recientes de Bown (2004a, 2004b, y 2004c), Limão (2005) y Shirono (2003).

⁴⁵ Productos en cuya oferta apenas influyen las variaciones de precios.

⁴⁶ Los resultados también respaldan hasta cierto punto el enfoque del compromiso (véase *infra*).

Regan (2006) rechaza la idea de que de los trabajos existentes se pueda deducir una fuerte presunción afirmativa en favor de la teoría basada en la relación de intercambio. Su interpretación de los aranceles Smoot-Hawley es que lo que los inspira es el proteccionismo puro y simple. Basándose en estudios detallados de científicos políticos sobre el proceso político y legislativo que desembocó en la adopción de los aranceles afirma que éstos, y de manera más general los aranceles de los Estados Unidos durante el último siglo, no tenían como finalidad aumentar la renta nacional recaudando ingresos arancelarios a productores extranjeros. Regan sostiene también que las correlaciones establecidas por Broda et al. (2006) no dan pie a pensar que debe de haber una manipulación de la relación de intercambio además de una motivación proteccionista. Duda también de que se pueda generalizar cualquier resultado obtenido utilizando la muestra de 15 países no miembros de la OMC. Regan examina también datos relativos a la retórica de la política comercial, la estructura general de la política comercial de los países y las disposiciones de la OMC y concluye que la manipulación de la relación de intercambio tiene una significación muy limitada en el mundo real.

Regan (2006) entiende que la motivación fundamental de los acuerdos comerciales es limitar el proteccionismo y cree que ésa es la opinión de la mayor parte de los juristas y economistas especializados en cuestiones comerciales. Reconoce que no existe un modelo formal de esta teoría, que plantea una serie de interrogantes. El principal es cómo es posible que las mismas fuerzas políticas establezcan el proteccionismo y luego suscriban un acuerdo para frenarlo. Regan señala que la respuesta debe residir en parte en el “efecto contexto”, en el hecho de que se perciben los intereses de forma distinta en los diferentes contextos de decisión. Entiende, además, que la ausencia de un modelo formal de la teoría antiproteccionista puede deberse a la dificultad de elaborar un modelo del efecto contexto.

Por último, una limitación importante de la teoría recibida es la pertinencia del argumento de la relación de intercambio para explicar la participación de países pequeños en los acuerdos comerciales. Esta cuestión se aborda más detenidamente en la subsección 4 *infra*, pero parece conveniente hacer algunas puntualizaciones en este momento. La teoría de la relación de intercambio puede explicar los acuerdos entre países con poder de mercado, pero no las negociaciones con países que carecen de él. Una cuestión crucial es en qué medida los países en desarrollo son suficientemente grandes en mercados concretos para alterar los precios internacionales con sus opciones de política. Basándose en estudios teóricos que indican que incluso los países pequeños pueden alterar su relación de intercambio, Staiger (2006) alega que el empirismo ocasional puede resultar muy engañoso. Es preciso decir que en este aspecto no se dispone todavía de pruebas empíricas sistemáticas. Hasta la fecha, los datos que han presentado Broda et al. (2006) representan, tal vez, la contribución más importante en este ámbito.⁴⁷ No obstante, la teoría tradicional no es la única explicación posible de la participación de países pequeños en acuerdos comerciales. Como se examina más adelante, las teorías basadas en la economía política también aportan explicaciones.

ii) *El enfoque basado en la economía política: cómo conseguir el apoyo de los exportadores*

Considerado desde el prisma de la relación de intercambio, el dilema del prisionero que se ha analizado anteriormente explica perfectamente la función que pueden cumplir los acuerdos comerciales internacionales. Sin embargo, los modelos tradicionales parten de la premisa de que los gobiernos son inmunes a la presión política y actúan como servidores benéficos del bien público. ¿Cuál es la función de la cooperación internacional cuando a los gobiernos no les preocupa sólo mejorar el nivel de vida de su electorado, sino también recaudar contribuciones para su campaña entre grupos especiales de interés? Esta cuestión la abordan los modelos de la economía política aplicados al comercio.

En estos modelos se considera que son las personas y las empresas quienes propugnan políticas comerciales concretas, como la protección de las importaciones, y los gobiernos quienes las ponen en marcha. Los gobiernos se ocupan de las consecuencias de las políticas comerciales en términos

⁴⁷ Los datos que se presentan en este estudio indican que un grupo de 15 países en desarrollo que no eran miembros de la OMC actuaron por consideraciones relacionadas con el arancel óptimo cuando establecieron sus aranceles.

políticos y de eficiencia. En particular, en este aspecto se considera que los gobiernos desean conseguir el máximo bienestar nacional posible con sujeción a las limitaciones políticas que les impone su deseo de ser reelegidos. En consecuencia, dan respuesta a las peticiones de las personas y empresas de las que provienen los votos y los fondos para su reelección. Dicho de otra forma, los gobiernos adoptan políticas comerciales pensando en maximizar una suma ponderada de las contribuciones que ofrecen las personas y empresas y de su probabilidad de ser reelegidos. Lo primero depende de la cuantía de los beneficios privados derivados del proceso político que puedan obtener los grupos especiales de interés. Lo segundo depende de que aumenten los ingresos del votante mediano. Según estos modelos, los aranceles se determinan para equilibrar la demanda y oferta de protección en el mercado político, del mismo modo que los precios equilibran la demanda y la oferta en los mercados de mercancías.

Cuando los gobiernos deciden unilateralmente su política comercial, se llegará a un equilibrio cuando haya dos razones por las que puedan desear gravar el comercio internacional: el respaldo político y la relación de intercambio (véase en el recuadro 1 un análisis más detenido de la forma en que se establecen los aranceles en un modelo basado en la economía política).

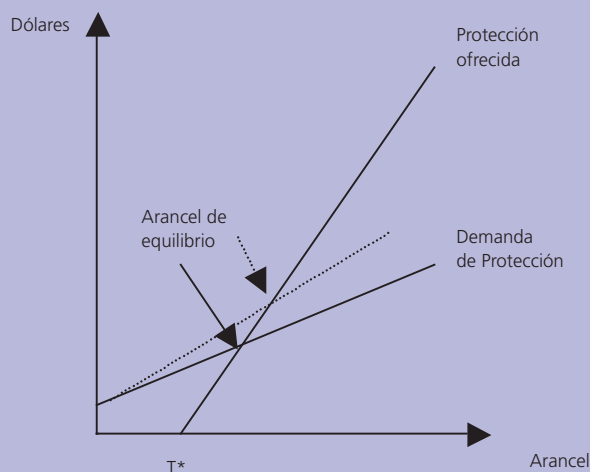
Recuadro 1: Establecimiento unilateral de aranceles en un modelo basado en la economía política

La característica de los modelos basados en la economía política es que cuando los gobiernos formulan su política comercial no sólo les preocupa la eficiencia económica, sino también las consecuencias políticas (por ejemplo los efectos distributivos) de las decisiones sobre los aranceles. En los trabajos de economía política se pueden distinguir dos enfoques principales. Uno de ellos hace hincapié en la competencia entre partes opuestas durante la elección (véase Magee et al., 1989; y Hillman y Ursprung, 1998). En este contexto, los candidatos se comprometen antes de las elecciones a adoptar políticas diferentes. Los grupos de presión contribuyen a la campaña electoral del candidato que se compromete a llevar a cabo la política que más les beneficia. Entonces, los candidatos utilizan esta contribución para conseguir votos. Las contribuciones políticas están claramente motivadas por el deseo de influir en las elecciones y el valor de las contribuciones dependerá de los beneficios que obtengan los grupos de presión de la elección de su candidato favorito.

El segundo enfoque se centra en las opciones de política de un gobierno en ejercicio que procura potenciar al máximo la probabilidad de ser reelegido, pero en este escenario, a diferencia del anterior, el proceso de elección no está modelado de manera explícita. Dos tipos de modelos utilizan este enfoque: i) los modelos del votante mediano, que asumen que las políticas las establece el voto mayoritario (Mayer, 1984) y ii) los modelos de grupos de presión, en los que las políticas no sólo se determinan sobre la base del bienestar de los consumidores, sino también en función de las contribuciones de los grupos de presión (véase Baldwin, 1987; y Grossman y Helpman, 1994).

En el modelo básico de los grupos de presión, los gobiernos determinan los aranceles de forma que la protección que ofrecen se corresponde con la demanda de protección en el mercado político. Gráficamente, el suministro de protección se define por lo que un gobierno está dispuesto a suministrar si recibe una contribución igual a y . Esta curva tendrá una inclinación positiva y en el caso de un país grande será igual al arancel óptimo para una contribución igual a cero (en el gráfico infra es la curva con inclinación positiva con la indicación "protección ofrecida", que corta el eje horizontal en el nivel del arancel óptimo A^*). La demanda de protección se puede representar por una curva con inclinación positiva que defina lo que está dispuesta a ofrecer una empresa por un aumento marginal del arancel (en el gráfico es la línea denominada "demanda de protección"). La curva tiene una inclinación positiva porque un aumento marginal del arancel aumentará los beneficios de explotación de la empresa. En el gráfico infra se representa el equilibrio

en el mercado político. Éste se define por el punto en el que la curva de la demanda corta la curva de la protección. El gráfico muestra que el arancel de equilibrio es más elevado que el arancel óptimo. El arancel óptimo responderá a la motivación basada en la relación de intercambio para establecer un arancel y el resto es el arancel establecido por motivos políticos.



Fuente: Baldwin (2006).

El arancel políticamente óptimo dependerá del tamaño del sector que compite con las importaciones. Si es grande, el arancel de equilibrio será más elevado, ya que cuanto mayor sea el número de empresas del sector competidor de las importaciones, mayores serán los efectos del aumento de la protección en los beneficios de los sectores competidores de las importaciones con un nivel determinado de aranceles. Gráficamente, la demanda de protección se orientará hacia el interior (línea de puntos del gráfico). En consecuencia, aumentará el arancel de equilibrio.

Existen datos que sustentan las premisas de los modelos basados en la economía política.⁴⁸ Por ejemplo, los legisladores suelen votar de forma proteccionista cuando la proporción de votantes de sus distritos que están empleados en sectores sensibles a las importaciones es elevada (Baldwin, 1996). Además, hay datos empíricos que respaldan algunas de las conclusiones de los modelos basados en la economía política.⁴⁹ Por ejemplo, varios estudios demuestran que existe una correlación positiva entre los niveles de protección y el grado de organización política de una rama de producción.

Como es previsible, en tales circunstancias el incentivo económico que tienen los gobiernos para manipular la relación de intercambio da lugar a una ineficiencia que puede ser resuelta por el acuerdo comercial, como en el caso en que los gobiernos solamente se preocupan por el bienestar nacional y no les afectan las presiones de los grupos de presión. Como indican Bagwell y Staiger (2002), los modelos de la economía política no dan una explicación novedosa de la existencia de acuerdos comerciales: incluso los gobiernos motivados por consideraciones políticas suscriben acuerdos comerciales con la única finalidad de corregir las externalidades de la relación de intercambio. La contribución de los modelos de economía política para entender la existencia de un acuerdo comercial es que explican la motivación que tienen los gobiernos para eliminar el incentivo para manipular la relación de intercambio mediante la interacción de los grupos de interés privados y de los gobiernos que tratan de conseguir apoyo político. En este contexto, gravar el comercio internacional para mejorar la relación de intercambio tiene un costo en lo que respecta al bienestar del elector mediano, ya que los aranceles implican precios más elevados

⁴⁸ Se encontrarán datos sobre la teoría relativa a la economía política en Magelby y Nelson (1990), Snyder (1990), Baldwin (1985), Tosini y Tower (1987), Riedel (1977), Laverne (1983), y Trefler (1993).

⁴⁹ Goldberg y Maggi (1999); Gawande y Bandyopadhyay (2000); Mitra et al. (2002); y MacCallum (2004).

para los consumidores. Los gobiernos saben que un comercio más libre sería más positivo para su nación, pero también son conscientes de que el intento de reducir unilateralmente los aranceles encontraría la oposición del sector competidor de las importaciones.⁵⁰ En otras palabras, la reducción unilateral de los aranceles no es viable políticamente porque aunque beneficie a un gran número de consumidores y solamente perjudique a un número reducido de productores, éstos están mucho mejor organizados que los primeros para hacer oír sus argumentos. No obstante, los gobiernos son conscientes de que si cooperaran se ahorrarían mutuamente algunos costos políticos, pues al concertar un acuerdo comercial que supone la reducción mutua de los aranceles, pueden ayudarse unos a otros a conseguir el apoyo político necesario para aplicar una política comercial más liberal.⁵¹

En la teoría basada en la economía política, como en la teoría tradicional, el principio de reciprocidad es un medio de eliminar el incentivo que existe para manipular la relación de intercambio. La reciprocidad es la clave porque hará que los exportadores de cada nación pasen de ser espectadores en el debate arancelario a oponerse a la protección en su propia nación.⁵² Cuando la liberalización es recíproca, los exportadores solamente pueden conseguir un mayor acceso a los mercados extranjeros si descienden los aranceles en su propio país. Esto impulsará el apoyo de los exportadores nacionales a las políticas de liberalización del comercio. Dado que con arreglo al principio de reciprocidad los aranceles extranjeros están en función de los aranceles internos, la contribución de los grupos de presión dependerá de los aranceles internos y extranjeros. Por eso, todos los países consideran óptimo reducir los aranceles (Grossman y Helpman 1994 y 1995a, y Baldwin y Robert-Nicoud, 2006). En particular, los aranceles que respondan a motivaciones basadas en la relación de intercambio y en la economía política se reducirán en la cuantía que sea atribuible al motivo relacionado con la relación de intercambio. Se mantendrá el arancel políticamente óptimo.

Los modelos basados en la economía política pueden explicar algunas observaciones empíricas, como que i) el proceso de liberalización ha sido gradual⁵³; ii) en buena medida, la liberalización se lleva a cabo en productos en los que prevalece un comercio de dos direcciones (Baldwin, 2006) y iii) los acuerdos comerciales no prohíben generalmente la manipulación de la relación de intercambio mediante la aplicación de impuestos de exportación. Sin embargo, es importante subrayar que las consideraciones referentes a la economía política no son la única explicación posible de estos hechos y no resuelven todos los enigmas.

Como se ha indicado, una versión dinámica del modelo tradicional podría explicar por qué el proceso de liberalización ha sido gradual.⁵⁴ Sin embargo, el gradualismo también se puede explicar mediante los modelos de la economía política. Las presiones que ejerzan los grupos de presión dependerán del tamaño del sector importador y exportador. Cuanto mayor sea el número de empresas en un sector más fuerte será la presión. Cuando un gobierno anuncie una liberalización recíproca, el arancel nacional disminuirá. A su vez, esto reducirá el número de empresas del sector competidor de las importaciones e incrementará el número de empresas exportadoras. En consecuencia, la liberalización inicial desencadenará la presión del sector exportador en favor de una mayor liberalización y el proceso llevará gradualmente al libre comercio. Este proceso se conoce como “efecto juggernaut” (Baldwin, 1994; Baldwin y Baldwin, 1996; véase un análisis formal en Baldwin y Robert-Nicoud, 2005).

⁵⁰ Cabe señalar que el libre comercio no es óptimo en el plano nacional en los modelos de economía política como consecuencia del argumento del apoyo político en favor de los aranceles. Sin embargo, la reducción arancelaria para eliminar el argumento relacionado con la relación de intercambio es una medida óptima.

⁵¹ Bagwell y Staiger (2002) subrayan que los beneficios que obtienen los exportadores también son importantes para los gobiernos que tratan de maximizar el bienestar nacional en el marco de la teoría tradicional. Dicho de otro modo, la interpretación clásica de la reciprocidad, según la cual ésta permite conseguir un apoyo político que actúa como contrapeso frente a las protestas de las empresas competidoras de las importaciones, está ya incorporada en el modelo de la relación de intercambio.

⁵² Véase Baldwin (2006).

⁵³ Por gradual no entendemos aquí que exista un período de aplicación progresiva, sino que la liberalización multilateral se ha conseguido mediante una serie de rondas de liberalización.

⁵⁴ Véase un análisis de esta cuestión en Bagwell y Staiger (2002, capítulo 6).

El “efecto juggernaut”, que se ha formulado *supra*, explica el proceso de liberalización gradual en situaciones en las que las empresas competidoras de las importaciones y las empresas exportadoras producen bienes diferentes. Por consiguiente, explica la liberalización de los sectores que compiten con las importaciones. Sin embargo, durante la posguerra la liberalización se ha producido casi totalmente en sectores caracterizados por el comercio intrasectorial. Cuando se aplican a nuevas teorías comerciales elaboradas en torno a la existencia de empresas heterogéneas dentro y entre los sectores (Melitz, 2003; y Eaton y Kortum, 2002), los modelos del comercio basados en la economía política también explican la liberalización del comercio en sectores caracterizados por un comercio de doble dirección. En estos modelos, los países comercian con distintas variedades del mismo producto (es decir, el comercio es de carácter intrasectorial). Además, las empresas difieren en tamaño y eficiencia y existen costos fijos de entrada en un mercado extranjero. Debido a estos costos, solamente las empresas mayores y más eficientes exportan en cada sector y las empresas más pequeñas llevan a cabo todas sus ventas en el mercado interno. Cuando los países suscriben un acuerdo comercial, la liberalización recíproca del comercio aumenta los beneficios de las grandes empresas exportadoras y reduce los de las empresas pequeñas del mismo sector que solamente venden en el mercado nacional (Falvey et al., 2004, Baldwin y Forslid, 2004).⁵⁵ En términos de presiones de economía política, esto implica que surgirán grupos intrasectoriales con intereses especiales, grandes empresas que presionarán en favor de la liberalización, en tanto que las empresas pequeñas lo harán en contra. Pero las grandes empresas estarán mejor organizadas políticamente que las pequeñas. En conjunto, los sectores caracterizados por el comercio intrasectorial serán favorables a la liberalización. Con el tiempo, la liberalización impulsará una mayor liberalización, a medida que las empresas pequeñas sean cada vez más pequeñas e incluso desaparezcan del sector, lo que dará lugar a un mayor apoyo a la liberalización (Baldwin, 2006).

En cuanto al tercer punto que se ha planteado anteriormente, se dice que la teoría de los acuerdos comerciales basada en la economía política resuelve el denominado enigma de la relación de intercambio en la teoría tradicional (Ethier, 2006). El enigma se refleja en dos observaciones: i) los acuerdos comerciales no impiden a los países alterar su relación de intercambio con impuestos de exportación⁵⁶; y ii) de todos modos, los países industriales no suelen aplicar ese tipo de impuestos. De hecho, los modelos del comercio basados en la economía política predicen que si los intereses de los propietarios de los factores específicos de los sectores exportadores son suficientemente importantes, los gobiernos no serán partidarios de gravar las exportaciones.

Sin embargo, como sostienen Bagwell y Staiger en varios de esos trabajos (Bagwell y Staiger, 2002, capítulo 10; Bagwell y Staiger, 2001 y Bagwell, 2007), el argumento que se acaba de exponer tiene dos puntos débiles. En primer lugar, la crítica de Ethier se aplica con menos fuerza en un mundo en el que existen numerosos productos que en un modelo sencillo con sólo dos productos. En segundo término, la teoría de la relación de intercambio basada en la economía política que trata de explicar los acuerdos comerciales crea un nuevo enigma, el de la restricción de las subvenciones a la exportación. El argumento es el siguiente: un gobierno que obedece a motivaciones políticas no se sentirá tentado, probablemente, a gravar las exportaciones, pero concederá pocas subvenciones a la exportación, ya que éstas mejoran la relación de intercambio del país importador, lo que el país exportador no tiene en cuenta cuando establece unilateralmente su política comercial. La cuestión que se plantea, entonces, es por qué el Acuerdo sobre la OMC, por ejemplo, contiene normas restrictivas sobre la concesión de subvenciones a la exportación.

⁵⁵ El razonamiento es sencillo. La liberalización recíproca perjudica a las empresas pequeñas que realizan sus ventas en el ámbito nacional al aumentar la competencia que tienen que soportar; un mayor acceso a los mercados extranjeros no les beneficia en forma de exportaciones. Para las empresas grandes, en cambio, la mayor competencia interna se compensa con un mayor acceso a los mercados en el exterior. En conjunto, resultan beneficiadas porque sus ventas aumentan por efecto de la contracción y desaparición de las empresas pequeñas en ambos mercados.

⁵⁶ Por ejemplo, ninguna disposición del GATT/OMC impide a un país aplicar impuestos de exportación.

b) Obtener el reconocimiento de los beneficios derivados de la liberalización del comercio

Los economistas han considerado también la idea de que las externalidades políticas intergubernamentales dan lugar a acuerdos comerciales. Pero este planteamiento es muy controvertido, en parte por las limitaciones y deficiencias de los modelos teóricos que se han elaborado hasta la fecha.⁵⁷

Según Ethier (2004), no hay que atribuir al gobierno todo el crédito político por los beneficios de la liberalización unilateral del comercio, pues los exportadores no están perfectamente informados. Los intereses especiales están sujetos a una “racionalidad limitada”, es decir, su apoyo político es más sensible a los “efectos directos” de las acciones del gobierno que a las “consecuencias indirectas”. Por ejemplo, si el país A reduce los aranceles de importación sobre los productos textiles y aumenta la importación de estos productos, las industrias textiles competidoras de las importaciones comprenderán que el gobierno es responsable de ello y se opondrán a la liberalización. En cambio, aunque un aumento de las importaciones de productos textiles impulse las exportaciones de maquinaria textil a los países extranjeros proveedores que han visto aumentar sus exportaciones de estos productos, es muy probable que los exportadores nacionales de maquinaria textil sólo atribuyan el mérito en parte al gobierno y, por tanto, únicamente apoyarán con tibieza la política de liberalización. Debido a esta información imperfecta no se podrá aplicar, por no ser políticamente viable, la política de libre comercio, aunque sea la mejor opción.

Un acuerdo comercial puede ayudar a los gobiernos a conseguir el apoyo político necesario para aplicar una política comercial más liberal. Ello se debe a que cada gobierno permitirá a sus interlocutores obtener una mayor parte del reconocimiento de los beneficios del acuerdo proporcionando señales (en forma de “concesiones”) de que el acuerdo ha generado tales beneficios. Siguiendo con el ejemplo anterior, si el país A negocia un mejor acceso a los mercados para la maquinaria textil en el país B se hará acreedor al reconocimiento por el aumento de las exportaciones de este sector. Un mayor apoyo de los exportadores permitirá al gobierno liberalizar el comercio.

En conclusión, la liberalización recíproca impulsa el apoyo de los exportadores, tanto en el marco de la teoría de la externalidad política internacional relativa a los acuerdos internacionales (que se ha examinado aquí) como de la variante de la economía política del argumento de la relación de intercambio (que se analizó en la subsección anterior). La diferencia fundamental entre los dos enfoques es que mientras que en el primer caso los exportadores no conceden el reconocimiento debido al gobierno por los beneficios de la liberalización unilateral, en el segundo caso los exportadores obtienen mayores ventajas de la liberalización recíproca que de la liberalización unilateral. La diferencia es crucial, pues explica por qué los países pequeños tienen un incentivo para firmar acuerdos comerciales.

c) Conseguir una mayor credibilidad

Otra razón para que los países suscriban acuerdos comerciales internacionales es la solución de un problema de inconsistencia temporal. En este caso, la fuente del problema es una ineficiencia interna derivada de la interacción entre el gobierno y el sector privado. Se pueden plantear problemas de inconsistencia temporal cuando la decisión del gobierno de aplicar una política determinada en un momento del futuro no es óptima cuando llega ese momento.⁵⁸ En consecuencia, el anuncio de que se aplicará una determinada política en un momento posterior no es creíble. La inconsistencia guarda relación principalmente con compromisos y amenazas creíbles. Matsuyama (1990) presenta un ejemplo de inconsistencia temporal en

⁵⁷ Ethier (2004 y 2006) presenta modelos de acuerdos comerciales impulsados por externalidades políticas. Para un examen de esta teoría véase Bagwell y Staiger (2002).

⁵⁸ El problema de la inconsistencia temporal se puso de relieve por primera vez en relación con la política monetaria. En su estudio fundamental, Kydland y Prescott (1977) indican que la discrecionalidad del Banco Central para revisar una determinada política después de haberla anunciado puede provocar un problema de inconsistencia temporal que empeore la situación económica.

la política comercial.⁵⁹ Supóngase que en el país A se ha desarrollado un determinado sector industrial de grandes dimensiones e ineficiente gracias a que ha establecido obstáculos arancelarios elevados. Supóngase también que el Gobierno de dicho país llega a la conclusión de que el costo de mantener ese sector grande e ineficiente es demasiado elevado y, por tanto, anuncia que en una fecha futura abrirá el sector a la competencia internacional. Si ese anuncio es creíble, el sector decidirá reestructurarse e invertir en tecnologías que permitan ahorrar costos. En la fecha anunciada el Gobierno liberalizará el sector. Puede surgir un problema de inconsistencia temporal si el sector prevé que el Gobierno no llevará a cabo la liberalización si no está preparado para la competencia internacional. En tal caso, cuando se haya anunciado la liberalización del comercio, el sector no realizará la reestructuración necesaria y en la fase de aplicación de las políticas el Gobierno no procederá a la liberalización porque si lo hiciera tendría que hacer frente a los costos derivados de una crisis en el sector. El Gobierno se ve así atrapado en una situación en la que no puede liberalizar con credibilidad.

Al “atar de manos” a un gobierno, un acuerdo comercial internacional puede contribuir a que se asuman compromisos de política creíbles que afectan al sector privado y que no se podrían mantener si no se firmara el acuerdo. El compromiso asumido en un acuerdo internacional será para los agentes nacionales una señal de que si el gobierno incumple su compromiso tendrá que hacer frente a costos externos adicionales, como las medidas de retorsión de un interlocutor comercial. Esta amenaza externa da credibilidad al anuncio de política y resuelve el problema de la inconsistencia temporal, haciendo viable la liberalización.

El problema de inconsistencia temporal es puramente económico, pero la inconsistencia temporal es también una razón para la cooperación internacional en el contexto de los modelos basados en la economía política. En este contexto, los acuerdos comerciales son un medio para que el gobierno evite la presión política de grupos especiales de interés nacionales en favor de medidas de protección.⁶⁰ A primera vista, puede parecer que este argumento está en contradicción con los modelos basados en la economía política que subrayan que los grupos de presión influyen en la política de los gobiernos. ¿Por qué estaría dispuesto un gobierno a comprometerse con un acuerdo comercial y a distanciarse de los grupos de presión que le dan apoyo electoral?

Maggi y Rodriguez-Clare (1998) describen tres situaciones en las que tal cosa puede ocurrir. En todas ellas, un gobierno procura reducir en el presente distorsiones que podrían surgir en el futuro. Uno de los casos se da cuando un gobierno puede estar sujeto a la presión de un sector competidor de las importaciones políticamente organizado. Si el país no tiene (y no puede conseguir con el tiempo) una ventaja comparativa en el sector, la protección distorsionará la inversión y hará que el sector sea excesivamente grande. Es posible que a corto plazo esto sea mejor para el gobierno que el libre comercio (pues las contribuciones pueden compensar la pérdida de bienestar social) pero a largo plazo el costo de las distorsiones será excesivo. En consecuencia, el gobierno puede tratar de adherirse a un acuerdo comercial predefinido para reducir al mínimo estas distorsiones desde el comienzo.

Un ejemplo de una segunda situación en que un gobierno puede preferir un acuerdo comercial es aquel en que el proceso de ajuste se desacelera porque un sector en declive que depende de la protección oficial resulta afectado por una conmoción relacionada con la relación de intercambio. También en este caso el costo de la distorsión provocada por la mala asignación de los recursos puede ser demasiado elevado a largo plazo. Por ello, el gobierno puede buscar un compromiso a través de un acuerdo comercial para evitar que se retrase el proceso de ajuste en el sector en declive.

⁵⁹ Otros estudios que se ocupan de cuestiones relacionadas con la credibilidad en la política comercial y que no se mencionan en esta sección son los de Carmichael (1987), Staiger y Tabellini (1987, 1989, 1999), Gruenspecht (1988), Lapan (1988), Maskin y Newberry (1990), Tornell (1991), Brainard (1994), Mayer (1994), McLaren (1997, 2002), Grossman y Maggi (1998), Krishna y Mitra (2005) y Mitra (1999).

⁶⁰ La inconsistencia temporal “política” es diferente. En este caso, el Gobierno no carece de credibilidad y no existe un problema de inconsistencia temporal. Sin embargo, es posible que un gobierno pretenda blindar su política para reducir las posibilidades de que futuro gobierno pueda modificarla totalmente.

Por último, una tercera situación es aquella en que una empresa ineficiente capaz de ejercer gran presión puede hacer una inversión excesiva para procurarse la protección futura del gobierno. Al comprometerse con un acuerdo existente, el gobierno tratará de evitar ese tipo de inversiones a largo plazo que provocan distorsión.

El argumento relativo a los compromisos guarda una estrecha relación con dos proposiciones muy en boga a las que se recurre a menudo cuando se discuten los beneficios de la adhesión a la OMC o de la ampliación de la Unión Europea. El primer argumento es la idea de que la adhesión a la OMC o a la UE puede cumplir la función de un “anclaje externo”.⁶¹ Este concepto, que procede de los estudios macroeconómicos, refleja la idea de que al establecer un número sustancial de condiciones y objetivos de política sobre los que puede ser difícil llegar a un consenso, “anclajes externos” como la OMC o la UE pueden contribuir a centrar las políticas, funcionando como mecanismo de arbitraje en caso de opiniones políticas internas divergentes. El segundo argumento corresponde la idea de que la firma de un acuerdo comercial puede ser utilizada como una señal. Se ha dicho, por ejemplo, que los Miembros de la OMC han proporcionado un símbolo vigoroso de la constante “apertura” de China al resto del mundo. Dado que, por lo que sabemos, estos argumentos no se han formalizado, es difícil determinar exactamente cómo funcionan.

Los economistas han expuesto distintos argumentos que señalan que la cuestión del compromiso como razón para adherirse a un acuerdo comercial no es pertinente. Uno de los argumentos es que la teoría del compromiso se basa en su exigibilidad, que puede no ser efectiva. Por ejemplo, el incentivo para aplicar las normas de la OMC en países en desarrollo pobres y pequeños puede ser demasiado débil para que esos países se beneficien de los compromisos internacionales en la política nacional. Un elemento esencial para que un acuerdo comercial cumpla una función de compromiso es que las normas sean exigibles y que su incumplimiento comporte una amenaza creíble. En la OMC esto se consigue mediante la amenaza de medidas de retorsión y la exigencia del cumplimiento lo asegura el sistema de solución de diferencias.⁶² Sin embargo, no hay muchos incentivos para iniciar una diferencia con un país pequeño de bajos ingresos si los costos del procedimiento superan los beneficios que pueden derivarse de un resultado positivo. En ausencia de una amenaza creíble, es poco probable que la OMC pueda servir como mecanismo de compromiso para los países pobres y pequeños.

En segundo término, algunas de las características de los acuerdos comerciales no pueden explicarse sobre la base de la teoría del compromiso. Por ejemplo, las disposiciones de salvaguardia (cláusula liberatoria) de la OMC “van en contra de la posibilidad de que la OMC sea un mecanismo de compromiso para limitar las acciones de los gobiernos contra el sector privado nacional” (Staiger, 2004).

Un tercer argumento es que los gobiernos, al menos los gobiernos con una buena reputación, pueden encontrar soluciones que no sean un acuerdo comercial internacional para resolver el posible problema de un compromiso. Por ejemplo, pueden decidir que una institución independiente se ocupe de la política comercial.

Se dispone de muy pocos datos concretos sobre la posible función de los acuerdos comerciales internacionales en materia de compromiso, pero los datos existentes avalan en cierta manera la teoría del compromiso. Un estudio de Staiger y Tabellini (1999) sustenta la tesis de que el GATT ha funcionado como un mecanismo de compromiso. En particular, analizan si las normas del GATT permitieron al Gobierno de los Estados Unidos asumir compromisos creíbles con su sector privado. Para verificarlo, comparan las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos de otorgar o no protección a una rama de producción en dos circunstancias distintas: i) durante las negociaciones de la Ronda de Tokio, en las que cada país podía excluir determinadas categorías de productos de la norma general del recorte arancelario y especificar un cambio arancelario diferente para dichos productos; y ii) una vez concluida la Ronda de Tokio, cuando cada país podía aumentar temporalmente los aranceles de forma unilateral si se cumplían las condiciones para aplicar la cláusula liberatoria. La diferencia fundamental entre las dos situaciones es que únicamente en la primera las normas del GATT pueden servir

⁶¹ Véase FMI (2000), World Economic Outlook, octubre de 2000, capítulo III, Transition: Experience and policy issues.

⁶² Véase la subsección 4 *infra*.

como mecanismo potencial de compromiso. Por el contrario, una vez se ha establecido la condición de daño que activa la cláusula liberatoria un gobierno tiene libertad para ajustar sus aranceles. El gobierno que no puede comprometerse de forma creíble con una política comercial no tendrá en cuenta las distorsiones de la producción al decidir la exclusión de la fórmula del recorte arancelario. Pero si el GATT funciona como un mecanismo de compromiso debería ayudar a los gobiernos a adoptar decisiones que redujeran las distorsiones de la producción. Como cabría esperar, Staiger y Tabellini (1999) constatan que el Gobierno de los Estados Unidos autorizó menos exclusiones de la fórmula de recorte arancelario en sectores en los que la exclusión producía mayores distorsiones de la producción, y encuentran una relación positiva entre la protección de la cláusula liberatoria y las distorsiones de la producción. Tal cosa es lo que cabe esperar cuando la cláusula liberatoria ofrece a un gobierno que carece de credibilidad en ausencia de normas internacionales la oportunidad de anular lo que han conseguido las normas.

Más recientemente, Bagwell y Staiger (2006) trataron de estudiar empíricamente la finalidad de los compromisos relativos al acceso a los mercados en la OMC. Aunque sus conclusiones avalan principalmente la idea de que los acuerdos comerciales son útiles para que los gobiernos puedan escapar al dilema del prisionero en lo que se refiere a la relación de intercambio, parecen sugerir también la posibilidad de que la OMC cumpla una función de compromiso.

Por último, Eschenbach y Hoekman (2006) han estudiado cómo han afectado los compromisos asumidos en el marco del AGCS y de la UE a las reformas del sector de los servicios en 16 economías en transición. Sus conclusiones parecen indicar que la OMC ha desempeñado una débil función de compromiso, pero que la UE pueda haber funcionado como un mecanismo de compromiso eficaz. Los resultados son distintos según los países, y en la mayor parte de los países que se han adherido a la UE los compromisos asumidos en el marco del AGCS no han tenido gran importancia, pues sus reformas normativas pueden explicarse por requisitos vinculados con su adhesión a la UE. En el caso de las economías en transición que no se han adherido a la UE, los compromisos relativos al AGCS no parecen haber contribuido de forma importante a la reforma normativa en el ámbito de los servicios. Además, no se ha planteado una reclamación en la OMC contra ninguno de estos países.

Para concluir, es preciso subrayar que la teoría de la relación de intercambio y la teoría del compromiso no son excluyentes entre sí. En un trabajo reciente, Maggi y Rodríguez-Clare (2007) combinan las dos teorías en un marco. En él, si los gobiernos no cooperan se producen dos tipos de ineficiencia: un problema de inconsistencia temporal interna y un dilema del prisionero derivado de la externalidad de la relación de intercambio. El modelo tiene varias implicaciones interesantes. Lo que es más importante, explica la razón por la que en los acuerdos comerciales se especifican máximos arancelarios más que niveles exactos. La razón es que el compromiso respecto de un máximo arancelario mantiene activos los mecanismos de presión. Los grupos de presión se verán obligados a hacer contribuciones *a posteriori*, lo que reducirá los rendimientos del capital pero contribuirá a reducir las distorsiones causadas por la actuación de esos grupos de presión.

d) Otros motivos para la cooperación entre las naciones

Los argumentos que se han examinado en las secciones anteriores (referentes a la externalidad de la relación de intercambio, la política de la liberalización comercial y la credibilidad de las políticas) explican por qué los países pueden establecer aranceles más elevados cuando no existe cooperación y por qué existen motivos para reducir los aranceles mediante la cooperación internacional. La explicación económica de la cooperación guarda relación con una ineficiencia económica que puede superarse mediante un acuerdo comercial. Además, es importante indicar que todos estos argumentos son válidos tanto para los acuerdos comerciales multilaterales como para los acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

Es posible que los países deseen cooperar en materia de política comercial por distintas razones de índole económica, como aumentar el tamaño del mercado, asegurarse frente a la erosión de las preferencias, conseguir una mayor protección y reforzar el poder de negociación. La mayor parte de esos argumentos son pertinentes en el contexto de los acuerdos preferenciales, lo que implica que algunos de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales se pueden obtener a expensas de países no participantes. Pero algunos de los argumentos también justifican la conveniencia de participar en el sistema multilateral de comercio.

i) Aumentar el tamaño del mercado

Es posible que los países deseen cooperar en las cuestiones comerciales para aumentar el tamaño de su mercado. Este argumento es especialmente aplicable a los países pequeños. El tamaño reducido del mercado es una desventaja si éste no es lo suficientemente grande como para generar el volumen de ventas necesario para cubrir los costos. El acceso a mercados extranjeros permitiría a las empresas nacionales conseguir economías de escala y reducir los costos de producción.

Aumentar el tamaño del mercado puede ser una motivación para la cooperación multilateral o regional. En el caso de un acuerdo regional, la posibilidad de conseguir economías de escala puede dar a las empresas una ventaja competitiva frente a empresas de otros países pequeños no pertenecientes al acuerdo comercial regional que producen productos idénticos o similares. Por otra parte, el acceso preferencial a un mercado de gran tamaño puede hacer a un país más atractivo para la inversión extranjera directa.

Dado que el acceso al mercado de un país pequeño es poco probable que sea un motivo esencial para la cooperación comercial en la óptica de un país de gran tamaño, éste sólo se sentirá inclinado a cooperar si el programa de negociación incluye otras cuestiones además de los aranceles. Esto contribuye a explicar que los países pequeños puedan hacer concesiones en aspectos como las normas, la contratación pública o los derechos de propiedad intelectual, que de otro modo les parecerían carentes de interés desde la perspectiva del bienestar nacional.

ii) El motivo del aseguramiento

Es posible que los países deseen cooperar en las cuestiones comerciales para asegurarse frente a la erosión del acceso a un mercado importante. Este motivo se comprende en un contexto en que muchos países pequeños (en desarrollo) establecen acuerdos de libre comercio con otros países (desarrollados) de mayor tamaño.⁶³ Este tipo de acuerdos “radiales” son un elemento destacado en el panorama actual de los acuerdos comerciales regionales. En este entorno, establecer un acuerdo comercial regional con un país de gran tamaño es una póliza de seguros contra la erosión del acceso al mercado de gran tamaño. Esto puede explicar también que los países pequeños estén dispuestos a hacer concesiones significativas para adherirse a dichos acuerdos. Cabe pensar que estas concesiones son como una prima de seguro que se paga para garantizar o preservar el acceso al mercado.⁶⁴

No obstante, el argumento del aseguramiento puede ser considerado también como una razón para la cooperación a escala multilateral. Los países en desarrollo que se ven excluidos de un acuerdo comercial regional con un país desarrollado, o que tienen condiciones de acceso al mercado menos favorables, pueden optar por impulsar la liberalización multilateral para restablecer entre los países en desarrollo condiciones de igualdad en el acceso a los mercados de los países desarrollados.

iii) Proteccionismo

Un acuerdo comercial puede tener también una motivación proteccionista, que puede estar en la base de un acuerdo comercial bilateral o regional, pero no de un acuerdo multilateral, porque en éste las concesiones tienen que otorgarse con arreglo al principio del trato NMF. La justificación teórica de ello se encontrará en los estudios de economía política. Como se ha indicado anteriormente, la idea central en estos estudios es que la política comercial sólo se refiere en parte a la maximización del bienestar social. Tiene una importancia crucial la presión política de diferentes grupos de presión que financian las campañas de los funcionarios elegidos. En tales condiciones, quienes más tienen que ganar y, por tanto, más decididamente apoyarán un acuerdo comercial regional, son los productores que no son eficientes a escala internacional (esto es, con dificultades para competir en el mercado mundial), pero que son más eficientes que los productores de los países interlocutores.

⁶³ En Chang y Winters (2001), y Bown y Crowley (2006 y 2007) se encontrarán datos empíricos acerca de estas externalidades referentes a la relación de intercambio con terceros.

⁶⁴ El argumento del aseguramiento está estrechamente vinculado con la teoría del dominó del regionalismo de Baldwin (1996). Véase en la sección C un análisis de esta teoría.

Considérese el caso de dos gobiernos que negocian un acuerdo de libre comercio. Como las políticas están influidas por el bienestar nacional y por intereses especiales, hay dos situaciones en que el acuerdo es factible: si aumenta el bienestar de los consumidores y los productores no están organizados para presionar contra el acuerdo, y si incrementa los beneficios de productores bien organizados que presionarán en favor del acuerdo. Grossman y Helpman (1995b) ponen de manifiesto que cuanto más desvía el comercio un acuerdo de libre comercio mayor es el apoyo que recibe de los grupos de presión a los que beneficia. Por ello, alegan, un acuerdo de libre comercio tendrá más posibilidades de llegar a buen puerto si desvía el comercio. En cada país, los productores eficientes a nivel regional pero no a nivel mundial presionarán para conseguir acceso preferencial al mercado regional. Si dos gobiernos pueden intercambiar concesiones que entrañan la desviación del comercio, ésta será una política acertada aunque sea una medida económica desacertada y los gobiernos suscribirán el acuerdo.

En una zona de libre comercio, los aranceles exteriores de sus miembros no son idénticos y se utilizan las normas de origen para determinar si un producto puede ser objeto de un trato preferencial. Siguiendo el ejemplo anterior, supóngase que el productor menos eficiente de un determinado producto reside en un país miembro del acuerdo de libre comercio que aplica el arancel exterior más elevado, en tanto que el productor eficiente a escala regional reside en el territorio del miembro que aplica el arancel más bajo. El establecimiento del acuerdo integrará los mercados de los miembros y el productor eficiente a escala regional (pero no a escala mundial) obtendrá acceso privilegiado al mercado de su interlocutor comercial y, al mismo tiempo, se beneficiará del efecto protector del arancel exterior más elevado. Por eso se habla de “protección reforzada”.

iv) *Mayor poder de negociación*

Otro argumento para la cooperación comercial es que los países pueden desear establecer un acuerdo comercial regional para aumentar su poder de negociación en el contexto de las negociaciones multilaterales (Mansfield y Reinhardt, 2003). Este argumento es, probablemente, el más importante para los pequeños países en desarrollo. En un estudio reciente del Banco Mundial (Andriamananjara y Schiff, 1999) se afirma que reforzar el poder de negociación a nivel internacional explica por qué se habría constituido una agrupación regional como el CARICOM, formada principalmente por estados muy pequeños. Dado el tamaño reducido de los países en cuestión, la integración comercial aporta beneficios económicos limitados. La creación de una agrupación regional rinde beneficios al permitir un ahorro de costos en la negociación internacional y dar a los países integrantes mayor protagonismo en el escenario internacional.

Sin embargo, la creación de un bloque regional no siempre sirve para reforzar el poder negociador de sus países miembros. Por ejemplo, si éstos tienen intereses económicos muy distintos, no será muy difícil para los negociadores contrarios socavar el acuerdo presentando ofertas que convengan a los intereses de algunos países hasta el punto de provocar su defección. Esto explica por qué históricamente los bloques negociadores que han obtenido mejores resultados son los constituidos sobre alianzas basadas en productos, como la OPEP o el Grupo de Cairns. Ambos bloques compartían el interés de conseguir la liberalización en un sector común de exportación, el petróleo y la agricultura, respectivamente.

Además, hay circunstancias en las que la formación de un acuerdo regional puede incluso debilitar el poder de negociación de sus miembros. Así puede ocurrir en el contexto de las negociaciones con una multinacional que estudia la posibilidad de invertir en un país determinado, por ejemplo, el país A. Supóngase que, para invertir en el país, la multinacional exige concesiones fiscales. En ausencia de un acuerdo de libre comercio, el Gobierno del país A puede negociar estas concesiones a cambio de posibilidades de acceso al mercado (si la multinacional no invierte en el país A, sus productos tropezarán con obstáculos comerciales para su comercialización en el país). Pero si el país A es miembro de un acuerdo de libre comercio, la multinacional se podrá establecer en cualquier país de la región, elegirá el que le ofrezca mejores condiciones fiscales y se beneficiará del acceso en franquicia arancelaria en toda la región, incluso en el país A. El poder de negociación del Gobierno del país A ha resultado menoscabado. Los países miembros del acuerdo de libre comercio competirán entre sí para que la empresa multinacional se establezca en su país ofreciendo las mejores condiciones. Esto desencadenará una competencia a la baja que sólo se podrá evitar si los países delegan en la región las decisiones sobre las cuestiones fiscales.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hasta aquí se han examinado las teorías económicas y de la economía política sobre la cooperación comercial. La cooperación internacional y los factores que la fomentan o inhiben también han sido analizados desde diferentes perspectivas teóricas en la literatura sobre las relaciones internacionales.⁶⁵ El objetivo de esta sección es examinar las similitudes entre las teorías económicas y las teorías de las relaciones internacionales respecto de la cooperación comercial y, en especial, poner de relieve las aportaciones adicionales que pueden ofrecer los estudios sobre las relaciones internacionales más allá de las explicaciones económicas y de política económica que se han analizado hasta aquí.

a) Eficiencia, poder, normas e ideas: una breve introducción a las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación

Los enfoques de las relaciones internacionales acerca del estudio de la cooperación e institucionalización internacionales pueden ser una contribución importante para analizar la cooperación en el ámbito del comercio internacional. Las diferentes teorías de las relaciones internacionales permiten comprender cómo la cooperación internacional en las cuestiones comerciales cobra forma en función de las consideraciones de eficiencia, del poder y del conflicto distributivo, así como de las normas e ideas compartidas. En el recuadro 2 se presentan una síntesis gráfica y una breve descripción de las principales teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación. Sin embargo, en aras de la concisión, en esta sección se abordarán principalmente las “grandes teorías” de las relaciones internacionales y la manera en que explican las razones de la cooperación comercial internacional.⁶⁶

Un buen punto de partida consiste en distinguir entre las teorías racionalistas y las teorías de carácter más sociológico. Dos teorías destacadas de la cooperación internacional – el institucionalismo neoliberal y el neorrealismo – son racionalistas en el sentido de que consideran a los estados “actores interesados en ellos mismos que tratan de conseguir sus objetivos y cuyo comportamiento puede describirse como de maximización de la utilidad individual” Hasenclever et al. (1997: 23).⁶⁷ Como se verá más adelante, tanto el institucionalismo neoliberal como el neorrealismo han sido profusamente utilizados en el estudio del régimen de comercio de la posguerra. Mientras que los institucionalistas neoliberales se ocupan de las características de los acuerdos comerciales que promueven la eficiencia, las teorías neorrealistas tienden a hacer hincapié en la importancia de la capacidad de poder y el conflicto distributivo como factores fundamentales que determinan las perspectivas de la cooperación internacional en la esfera del comercio.

En contraposición con la orientación racionalista del institucionalismo neoliberal y del neorrealismo, las teorías que comúnmente se conocen como “constructivistas sociales” adoptan una visión más sociológica del sistema internacional. Las teorías constructivistas sociales hacen hincapié en la dimensión normativa e intersubjetiva de la cooperación internacional y rechazan la idea de que la cooperación e institucionalización internacionales pueden explicarse adecuadamente por la interacción estratégica entre estados que maximizan la utilidad.⁶⁸ Uno de los primeros ejemplos de la utilización de la teoría constructivista social en el análisis del régimen de comercio internacional es el influyente artículo de

⁶⁵ Muchos teóricos de las relaciones internacionales han adoptado la definición de “cooperación” propuesta inicialmente por Robert Keohane, según la cual la cooperación tiene lugar cuando “los actores ajustan su conducta a las preferencias reales o previstas de otros en un proceso de coordinación de las políticas”. Keohane (1984: 51); Grieco (1990: 22); Milner (1998: 7). Para un análisis general de las teorías de las relaciones internacionales en referencia a la cooperación e institucionalización internacionales, véase, por ejemplo, Simmons y Martin (2002), Hasenclever et al. (1997, 2000), Krasner (1999: 43-72), Martin y Simmons (1998), Snidal (1997), Haggard y Simmons (1987) y Kratochwil y Ruggie (1986).

⁶⁶ Las teorías del neorrealismo, el institucionalismo neoliberal, el liberalismo y el constructivismo, que se explicarán de forma detallada más adelante, son denominadas a menudo las “grandes teorías” de las relaciones internacionales.

⁶⁷ Sobre la utilización de las teorías basadas en la elección racional en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Snidal (2002).

⁶⁸ Sobre el constructivismo en la teoría de las relaciones internacionales, véase Adler (2002); Guzzini (2002); Wendt (1999), Checkel (1998); Ruggie (1998); Reus-Smit (1997); Finnemore (1996); Kratochwil (1989).

Ruggie sobre el “liberalismo enraizado” (*embedded liberalism*), que analiza el sistema multilateral de comercio como un “marco intersubjetivo de significado”.⁶⁹ El constructivismo se ha aplicado con menos frecuencia al estudio del régimen comercial que el neoliberalismo y el neorrealismo⁷⁰, pero como se verá más adelante abre nuevas perspectivas de sumo interés sobre la cooperación comercial.

Algunas teorías de las relaciones internacionales rechazan el supuesto “estatista” de que las naciones son actores unitarios con una utilidad o un conjunto de normas y valores fijos. Estos enfoques se ocupan de investigar la forma en que la interacción nacional da forma a las preferencias y normas comerciales de los responsables de las políticas encargados de formular la política comercial nacional y de negociar los acuerdos comerciales internacionales. Al evaluar al nivel subestatal la política comercial, estas teorías subrayan la función de actores nacionales no estatales como los grupos de presión y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estudian cómo interactúan estos grupos para orientar la política comercial. Las teorías racionalistas de la formulación de la política comercial son denominadas “liberalistas” y examinan el papel de las personas y los grupos de interés como actores fundamentales en la política mundial. Los liberalistas sostienen que el comportamiento racional de buscadores de rentas de los grupos especiales de interés y de las élites influye en la actuación de los funcionarios y burócratas elegidos, o incluso la determina. Las teorías “cognitivist moderadas” de la generación de preferencias, en cambio, sostienen el principio constructivista de que las normas, valores, costumbres y tradiciones generados en el país tienen efectos de extrema importancia en los funcionarios y los órganos oficiales de decisión de la política comercial.

Recuadro 2: Una visión esquemática de las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación

En el gráfico más abajo se presenta una síntesis básica y simplificada de las teorías de las relaciones internacionales en lo que respecta a la cooperación internacional. Las diferentes vertientes de la teoría de las relaciones internacionales se pueden esbozar en torno a dos ejes: el eje vertical distingue entre diferentes supuestos básicos de la toma de decisiones. Las teorías racionalistas se basan en la premisa de que los actores – a pesar de la existencia de limitaciones de información e imperfecciones ambientales – toman decisiones con la finalidad estricta de maximizar una función de utilidad. Lo hacen ponderando racionalmente los costos y beneficios de la cooperación. Una corriente racionalista supone, así, que las partes actúan por razones de eficiencia mutua. Se considera que cada una de las partes cooperantes persigue la solución que maximice el “tamaño del pastel” que genera la cooperación.⁷¹ Otra corriente de la concepción racionalista asume que las partes tratan de maximizar su posición relativa de poder. Para los defensores de esta interpretación, la cooperación internacional equivale a un juego de suma cero en el que las ganancias de una parte se producen necesariamente a expensas de otra parte (se considera, pues, que el “tamaño del pastel” no varía). Por consiguiente, las partes cooperantes velan con determinación por su posición de poder en el sistema internacional.⁷² Las teorías no racionalistas de la adopción de decisiones rechazan el principio de que los agentes se mueven únicamente por consideraciones estrictas de costo-beneficio. A su juicio, la adopción de decisiones se explica mucho mejor en función de criterios como normas fundamentales, ideas compartidas, creencias intersubjetivas, tradiciones y hábitos. Son la percepción, la comunicación interpersonal, el aprendizaje y la socialización los elementos que configuran, en gran medida, estas normas e ideas.

⁶⁹ Véase Ruggie (1983).

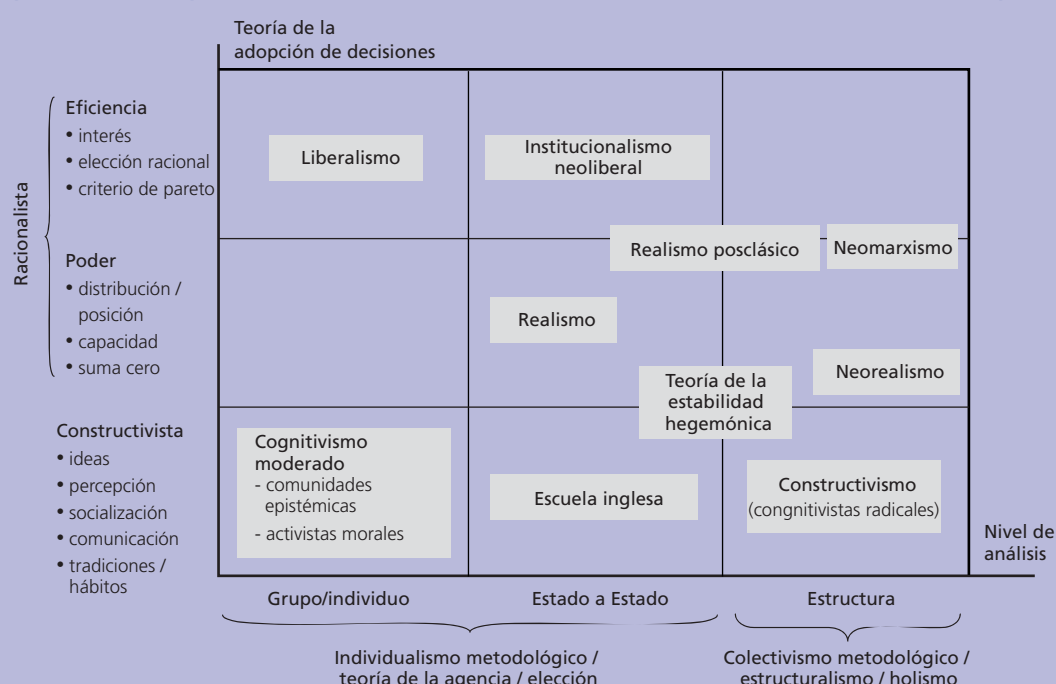
⁷⁰ Véase Lang (2006: 83).

⁷¹ Dicho de otro modo, estas teorías consideran que los signatarios de un contrato se afanan por conseguir la “eficiencia en el sentido de Pareto”, que maximiza las ganancias absolutas de la interacción. La eficiencia en el sentido de Pareto es un equilibrio al que se llega cuando ninguna parte puede mejorar su posición sin que empeore la posición de otra parte.

⁷² Para referirse a las preocupaciones distributivas se hace referencia algunas veces a la “eficiencia de Kaldor-Hicks”. Con arreglo a esta concepción de la eficiencia las partes se preocupan por las ganancias relativas e ignoran en gran medida las ganancias absolutas o las dan por sentadas.

El eje horizontal podría ser calificado como “nivel de análisis”. El criterio distintivo es el objeto de examen. Las teorías basadas en el individualismo metodológico, o “teorías de la agencia”, consideran que los agentes – individuos, grupos o estados – pueden determinar activa y conscientemente las consecuencias de su interacción. La opción que tomen los agentes determina el resultado (el sistema). Por el contrario, las teorías vinculadas a la escuela del colectivismo metodológico, el estructuralismo o el holismo sostienen que es el sistema el que da forma a los actores y no a la inversa. Según los estructuralistas, el sistema es más que la suma de sus partes y, en consecuencia, tiene “una vida propia”. Los sistemas determinan cómo piensan y actúan los agentes. Las diferentes escuelas de las relaciones internacionales pueden representarse en esos dos ejes⁷³:

Representación esquemática de las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación



Fuente: Basado en Wendt (1999); recopilación de los autores.

La escuela del institucionalismo neoliberal es un enfoque “estatista” racional de la cooperación internacional.⁷⁴ Según los institucionalistas, los países cooperan con el objetivo fundamental de aumentar la eficiencia mutua.⁷⁵

Los teóricos del liberalismo sustentan la teoría un tanto arbitraria de que los estados son actores unitarios con una función sistemática de utilidad. Para explicar qué impulsa a los países a cooperar en el ámbito internacional, los liberalistas basan firmemente su análisis en la política nacional. Los acuerdos de cooperación se concluyen si la decisión de colaborar es el equilibrio resultante de un proceso de deliberación racional entre grupos nacionales destacados.

El análisis neomarxista o análisis de los “sistemas mundiales” es un enfoque estructural de la cooperación internacional en el que lo fundamental son las relaciones de poder económico. El análisis

⁷³ Ikenberry et al. (1989) clasifican las teorías de las relaciones internacionales de la misma forma según los dos ejes siguientes: el nivel de análisis (centrado en el sistema, la sociedad o el Estado) y las fuerzas motrices (poder, interés, normas/ideas).

⁷⁴ La escuela del institucionalismo neoliberal se conoce también como “funcionalismo racional”.

⁷⁵ Se puede aumentar la eficiencia reduciendo la incertidumbre, incrementando los niveles de información mutua, produciendo bienes colectivos (como foros para la negociación y la solución de diferencias), centralizando determinadas tareas con el fin de reducir los costos de transacción, aumentando los costos de las acciones oportunistas (por ejemplo, mediante la repetición del juego o poniendo en común la capacidad de coerción), etc.

de los sistemas mundiales se basa generalmente en la concepción marxista de la realidad social. El argumento central es que en la economía mundial hay dos tipos de países: los países dominantes en el centro y los países dependientes en la periferia. El centro y la periferia interactúan y funcionan como un conjunto integrado. En un sistema capitalista mundial unificado la jerarquía de estados se mantiene mediante la dependencia económica. La periferia es la fuente de la riqueza del centro, que explota y absorbe los recursos de la periferia. Esto produce el subdesarrollo en el conjunto de los países dependientes de la periferia.⁷⁶ En consecuencia, los países del centro (países industrializados) forjan alianzas entre ellos para orquestar el “desarrollo del subdesarrollo” (Frank, 1969: 9). Los acuerdos de cooperación comercial entre el centro y la periferia parecen más contratos de adhesión o de dependencia que contratos basados en el consentimiento y el beneficio mutuos.⁷⁷

El realismo es una teoría de las relaciones internacionales basada en el Estado y centrada en el poder. Es el paradigma más antiguo de las relaciones internacionales, que dominó cuando menos desde el decenio de 1930 hasta el de 1970 (Simmons y Martin, 2002).⁷⁸ Los realistas sostienen que los Estados tratan de maximizar su poder. Los países actúan de buena fe al defender sus intereses de poder. Los teóricos realistas se han mostrado más interesados en la seguridad militar que en el comercio internacional. Por ello, la cooperación en materia de comercio internacional no ocupa un lugar destacado en el pensamiento realista y cuando lo ocupa los defensores de esta postura ven la mano del poder tras la fachada de los acuerdos internacionales (Morgenthau, 1948). En general, los tratados y el derecho internacional son “epifenómenos” en relación con el poder y los intereses del Estado (Carr, 1939).

La escuela neorrealista es considerada generalmente como la sucesora de la escuela realista. Sin embargo, el neorrealismo es una teoría sistémica de los asuntos internacionales centrada en el poder. El sistema internacional se caracteriza por la anarquía. En un estado de anarquía, todas las naciones se ocupan exclusivamente de su propia supervivencia (Waltz, 1954). A tal fin, cada nación debe velar por su posición de poder en el sistema internacional. Los países se ocupan predominantemente de la capacidad militar y de la distribución del poder coercitivo en el sistema. La interacción entre países racionales es un juego de suma cero. Para mantener (o mejorar) su posición de poder, los países utilizan sus propios recursos o forjan espontáneamente alianzas o bloques internacionales de corta duración. Las alianzas pueden mitigar temporalmente la anarquía, pero en ningún caso erradicarla.

Una forma atenuada de neorrealismo es el llamado realismo posclásico o realismo defensivo. En esta teoría, la visión del mundo es algo menos pesimista. Los realistas posclásicos sostienen que el poder, aunque es una dimensión importante de la interacción entre los Estados, no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir seguridad e incrementar la base de recursos de un país. Para los defensores de esta teoría, los países eligen la cooperación para reducir la probabilidad de conflicto, contribuir a superar las externalidades internacionales y aumentar el bienestar de un país.

La teoría de la estabilidad hegemónica es otra variante del neorrealismo. Representa una posición más matizada sobre la cooperación internacional. Un poder hegemónico (como los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial) trata de reforzar su situación de dominio en el sistema

⁷⁶ Según los teóricos de los sistemas mundiales, hay una división internacional del trabajo intrínsecamente injusta, en la que las industrias modernas muy rentables se encuentran en el centro y las industrias tradicionales de gran intensidad de mano de obra y las industrias de extracción de los recursos naturales se encuentran en la periferia. Esta división del trabajo da lugar a la acumulación de capital y al desarrollo en el centro y provoca el subdesarrollo económico y político en la periferia. Cuanto mayor es el progreso económico mundial más difícil es para la periferia desarrollarse y mayor es el esfuerzo revolucionario necesario para escapar a las fuerzas del mercado mundial.

⁷⁷ El análisis de los sistemas mundiales se llevó a cabo inicialmente en Wallerstein (1974), Baran (1967) y Frank (1969). Para enfoques más contemporáneos, véase, por ejemplo, Chase-Dunn (1998).

⁷⁸ Los trabajos de los primeros pensadores realistas -Tucidides y Sun Tzu- son anteriores al año 400 a.C.

internacional mediante la cooperación. Al mismo tiempo, desea forjar una comunidad mundial de valores y procura incorporar al sistema algunos de sus preciados valores y normas. Además, solamente el poder hegemónico, como estado más poderoso del sistema, está en situación de afrontar los problemas de la acción colectiva internacional con la eficiencia necesaria para hacer frente a externalidades mundiales como la contaminación ambiental o las políticas comerciales destinadas a empobrecer al vecino.

Los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales rechazan el método de elección racional y el individualismo metodológico centrado en los agentes que sostienen todas las teorías que se han expuesto más arriba. Los constructivistas cognitivistas radicales sostienen que las teorías racionalistas de la elección tienen dos puntos débiles. En primer lugar, no tienen en cuenta la influencia formativa de las ideas, normas y valores sobre el comportamiento. Por ello, proponen sustituir la “lógica de las consecuencias” por la “lógica de lo apropiado”, de manera que las decisiones basadas en normas sustituyan a la elección racional basada en el interés propio. En segundo lugar, las teorías de la elección racional no reconocen la influencia que tiene el sistema sobre los actores. Según los constructivistas, las teorías de la elección centradas en los agentes pasan totalmente por alto el poder de las creencias intersubjetivas, el entendimiento compartido, la cultura y la socialización. En consecuencia, para los defensores de la posición constructivista radical, el principio de que “las preferencias de los actores determinan el resultado” es falso. Antes bien, el sistema y los agentes son fuertemente interdependientes, la estructura da forma a las percepciones de los actores, la percepción determina las preferencias de los agentes y, en consecuencia, su comportamiento. El comportamiento colectivo puede tener, pues, un efecto de retroacción en el sistema.

Una variante del constructivismo (y posiblemente su predecesora) es la escuela inglesa de las relaciones internacionales, que se ocupa menos de la manera en que el sistema configura las normas de los estados que de la difusión transnacional de determinadas normas y valores internacionales. Los partidarios de esta teoría hacen hincapié en la importancia de la sociedad internacional en el mantenimiento del orden mundial. El concepto de “seguridad colectiva” es un buen ejemplo, que muestra cómo países con concepciones similares forman una coalición para incorporar sus objetivos defensivos en el sistema internacional.

Por último, las teorías cognitivistas moderadas examinan cómo las normas y principios rectores cobran forma, adquieren importancia y, en consecuencia, influyen en la elección cooperativa de los responsables nacionales de la adopción de decisiones. La función de las personas eminentes (activistas morales), las élites y las comunidades epistémicas es fundamental en este proceso.

Es necesario hacer algunas salvedades en esta representación esquemática de las teorías de las relaciones internacionales. En primer lugar, la selección de los enfoques es necesariamente ecléctica. Más que exhaustiva es ilustrativa. En segundo lugar, no es fácil adscribir a los teóricos de las relaciones internacionales a una determinada escuela de pensamiento. Naturalmente, los autores no se adhieren religiosamente a una teoría concreta. Se inspiran de forma selectiva en los enfoques que, a su entender, explican mejor el comportamiento social y la interacción humana. En tercer lugar, la clasificación de las teorías no es tan clara y rígida como puede parecer. Los debates teóricos y dogmáticos han evolucionado con el paso del tiempo. El intercambio permanente de ideas ha dado lugar a enfoques híbridos que toman elementos de diferentes escuelas de pensamiento. Por último, los cambios de paradigma histórico (como el fin de la Guerra Fría o el declive de la hegemonía de los Estados Unidos) y las innovaciones técnicas en el campo de las relaciones internacionales (como los progresos de la teoría de juegos y el recurso cada vez mayor a instrumentos econométricos) han influido en la aceptación e importancia de las diferentes escuelas.

b) Teorías “estatistas” de la cooperación comercial: los estados como actores

Algunas de las escuelas que se ocupan de las relaciones internacionales adoptan una perspectiva “estatista” en torno a la cooperación comercial internacional. Su objeto de atención son los Estados nación soberanos a los que consideran actores unitarios en el sistema internacional.

i) *Teorías racionalistas en el estudio de la cooperación internacional: mal funcionamiento del mercado, poder y distribución*

Atención a la eficiencia: el institucionalismo neoliberal

El institucionalismo neoliberal sostiene que la cooperación entre los estados se puede explicar en términos de cálculo del interés propio. La idea central de esta teoría es que los dilemas de la acción colectiva, los costos de transacción y las asimetrías y déficit de información pueden provocar situaciones en las que un comportamiento que es racional desde la perspectiva de cada uno de los Estados les impide conseguir beneficios mutuos, tal como sucede en la metáfora del dilema del prisionero. En tales situaciones, los regímenes, o instituciones, internacionales⁷⁹ permiten a los Estados cooperar facilitando información, limitando la incertidumbre y reduciendo los “costos de transacción”, esto es, los costos de elaborar, controlar y aplicar las normas.⁸⁰ Los regímenes facilitan la cooperación por cuanto influyen en el cálculo del costo-beneficio de distintos cursos de acción por parte de los Estados. En su formulación inicial de Keohane (1984), un principio básico del institucionalismo neoliberal es que la cooperación entre los Estados no requiere una organización internacional formal con una capacidad centralizada de exigir el cumplimiento. Los regímenes contienen mecanismos de autoaplicación y el respeto de las normas se explica por la reciprocidad y por la importancia que se atribuye a la reputación.⁸¹ Así pues, el institucionalismo neoliberal subraya la naturaleza bilateral y descentralizada de los regímenes de cooperación internacional.⁸²

Al aplicar esta lógica de forma más concreta en el ámbito de la cooperación comercial, se aprecia con claridad que el institucionalismo neoliberal y las principales teorías económicas de los acuerdos comerciales tienen muchas características comunes. Las teorías del comercio basadas en la externalidad, especialmente el enfoque de la relación de intercambio, son enfoques de la cooperación comercial estatistas, centrados en los agentes y preocupados por la eficiencia. Las imperfecciones, externalidades e ineficiencias del mercado que la cooperación comercial internacional puede superar, según el

⁷⁹ No existe en la literatura de las relaciones internacionales una definición de “régimen internacional” aceptada por todos. Una descripción que goza de una amplia aceptación es la que lo explica como un conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un aspecto determinado de las relaciones internacionales.” (Krasner, 1983: 2). Para un análisis de las diferentes definiciones de “régimen internacional” utilizadas en la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Hasenclever et al. (1997: 8-22). Aunque algunos teóricos prefieren el término “institución” al de “régimen” (Simmons y Martin [2002: 194]), “institución” se ha utilizado también de formas muy distintas en la teoría de las relaciones internacionales (véase, por ejemplo, Buzan (2004) y Holsti, (2004)). Sin embargo, a los efectos de explicar las motivaciones de la cooperación comercial, es intrascendente si los acuerdos comerciales son regímenes o instituciones. De todos modos, lo que es evidente es que los acuerdos comerciales, sean regímenes o instituciones, son más que simples contratos, que es la forma en que los economistas tienden a conceptualizar la cooperación comercial.

⁸⁰ Véase Keohane (1984). Véase también Keohane (2005: xi): “Los regímenes internacionales, conjuntos de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, reducen los costos de transacción de los estados, alivian los problemas de la asimetría de la información y limitan la incertidumbre a la que se enfrentan los miembros del régimen al evaluar las políticas de los demás miembros. Al igual que otras instituciones políticas, los regímenes internacionales se pueden explicar en términos de interés propio. Además, tienen gran influencia en las políticas estatales al modificar los costos y beneficios de las distintas alternativas. No prevalecen sobre la idea del interés propio, pero inciden en la forma de calcularlo.” Aunque el institucionalismo neoliberal es la expresión que se utiliza generalmente en el ámbito de las publicaciones sobre las relaciones internacionales para hacer referencia a los trabajos de Keohane, éste ha rechazado la etiqueta “neoliberal” (Keohane, 2002: 3).

⁸¹ Las versiones posteriores del institucionalismo neoliberal se han apartado del enfoque funcionalista de Keohane y conceden mayor peso a la importancia e influencia de las organizaciones internacionales formales como facilitadoras de la cooperación; véase la sección C 1 c) *infra*.

⁸² Véase Abbott y Snidal (1998). La teoría estuvo muy influida por la experiencia del GATT en los años setenta y ochenta. Keohane (2005: xi) observa que “ciertamente puede afirmarse que mi teoría generaliza la experiencia del GATT”.

institucionalismo neoliberal, pueden considerarse también como externalidades vinculadas a los precios mundiales, que ocupan un lugar importante en la teoría de la relación de intercambio. Además, desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal, puede considerarse que los acuerdos comerciales mitigan los problemas de la acción colectiva que surgen de las consideraciones económicas. Cuando no existen dos países que quieran afrontar los costos de preparar, poner en marcha y mantener un acuerdo comercial del que todos se benefician, el establecimiento de un régimen multilateral soluciona este problema proporcionando un bien público en beneficio del sistema internacional de comercio.⁸³

Aunque por lo general, el institucionalismo neoliberal presta atención al dilema del prisionero por representar el típico dilema de la acción colectiva en las relaciones internacionales, su lógica se ha aplicado también a otros modelos de interacción estratégica entre los Estados. Varios autores han intentado explicar la probabilidad de la formación de un régimen internacional (y las características formales de los distintos regímenes) refiriéndose a las diferentes “estructuras estratégicas” de los problemas de acción colectiva subyacentes (por ejemplo, Aggarwal y Dupont, 1999 y 2004; Ostrom, 2003; Sandler, 1992). Una distinción aceptada comúnmente en este contexto es la que se traza entre los problemas de colaboración y los problemas de coordinación.⁸⁴ Se afirma a menudo que los regímenes de colaboración están más formalizados e institucionalizados con respecto a la vigilancia y la exigencia del cumplimiento que los regímenes de coordinación. Lamentablemente, en la literatura institucionalista no se ha estudiado suficientemente en qué aspectos los acuerdos comerciales pueden ser conceptualizados como juegos de coordinación y qué efectos tendría esto en el diseño de los acuerdos comerciales.⁸⁵

Atención a la distribución: la escuela del neorrealismo

En tanto que el institucionalismo neoliberal hace hincapié en el papel de las instituciones para que los Estados puedan solucionar los problemas del mal funcionamiento del mercado y otros problemas de eficiencia, y conseguir así aumentos de eficiencia conjuntos, las teorías neorrealistas del estudio de la cooperación internacional rechazan la premisa de que el mal funcionamiento del mercado en este sentido es un problema fundamental en las relaciones internacionales. Los neorrealistas enfatizan la función de “poder y distribución en lugar de la información y los beneficios conjuntos. La cuestión básica es dónde terminarán los estados en la frontera de Pareto, y no cómo llegar a esa frontera”.⁸⁶ En consecuencia, los defensores de esta teoría cuestionan la pertinencia de la metáfora del dilema del prisionero y afirman que un modelo de la teoría de juegos más pertinente es el de la “batalla de los sexos”, un juego de coordinación con dos posibles equilibrios de negociación. Los jugadores tienen preferencias encontradas en relación con los dos óptimos.⁸⁷

⁸³ Sobre la naturaleza de bien público de los acuerdos comerciales, véase la sección C 1 d) *infra*.

⁸⁴ Véase Stein (1983); Martin (1993). En pocas palabras, en los juegos de colaboración (como el dilema del prisionero) las partes tienen intereses en parte encontrados, los que les lleva a comportarse de forma oportunista engañando a la otra parte. El oportunismo no constituye un problema en los juegos de coordinación, como la “batalla de los sexos”. En este juego, la defección no beneficia a ninguna de las partes. Las partes que cooperan unen sus fuerzas para conseguir todas ellas eficiencias de transacción o sinergias. No obstante, en los juegos de coordinación también se plantean desacuerdos. Concretamente, existe más de un equilibrio eficiente en el sentido de Pareto. En tales casos, los Estados deben elegir uno de los varios equilibrios superiores desde el punto de vista del bienestar. Los distintos actores prefieren equilibrios diferentes y ello provoca tensiones y desacuerdos entre las partes cooperantes.

⁸⁵ Los acuerdos comerciales basados en “normas mínimas” o en una “integración positiva”, como el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) o el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) de la OMC pueden ser considerados apropiadamente como juegos de colaboración en los que las partes saben que aceptar un cierto nivel de reglamentación aumenta la eficiencia en todas ellas. Sin embargo, pueden existir desacuerdos entre los signatarios sobre cuál es realmente el nivel óptimo de colaboración.

⁸⁶ Véase Krasner (1991: 140).

⁸⁷ Aplicadas al marco menos clínico de una matriz 2x2, las teorías de la distribución sostienen que la cooperación en cuestiones complejas da lugar generalmente a un gran número de equilibrios autorregulados que dos o más partes prefieren a la inexistencia de un acuerdo. Sin embargo, las partes están en franco desacuerdo en lo que se refiere a la clasificación subjetiva de los tipos de acuerdo mutuamente preferibles. Si se añade un cierto realismo teniendo en cuenta el dinamismo, la incertidumbre y la información asimétrica en cuanto a lo esencial para las otras partes, se constata que prácticamente todos los contextos de cooperación internacional comportan conflictos de distribución sobre las condiciones de la cooperación (Fearon, 1998).

En este orden de cosas, varios autores han rechazado la idea de que la metáfora del dilema del prisionero represente adecuadamente la configuración de intereses de los Estados en el campo del comercio internacional.⁸⁸ Según la teoría neorrealista, la razón principal por la que los países cooperan no es conseguir eficiencias mutuas potenciadoras del bienestar. De hecho, los Estados tratan de obtener de los demás agentes el mayor número posible de concesiones con el fin de situarse en un nivel superior en la escala del poder.

La teoría neorrealista sostiene que son las cuestiones de distribución las que primero dificultan la cooperación. Alega que a causa de la naturaleza anárquica del sistema internacional, los Estados se abstienen a menudo de participar en regímenes de cooperación internacional que potencian la eficiencia cuando consideran que otros Estados obtendrán mayores beneficios.⁸⁹ Esta preocupación por las “ganancias relativas” responde al hecho de que los beneficios económicos se pueden traducir en última instancia en capacidad militar. “Impulsados por el interés de la supervivencia y la independencia, los estados son muy sensibles a la más mínima erosión de sus capacidades relativas.”⁹⁰ Así pues, los estados no son vistos como egoístas racionales sino como “posicionalistas defensivos”.⁹¹

A primera vista, la hipótesis neorrealista de las ganancias relativas no sirve para explicar la razón por la que los países suscriben acuerdos comerciales, sino que más bien explica por qué se abstienen de cooperar. Sin embargo, la cuestión de las ganancias relativas y las ganancias absolutas ha suscitado un apasionado debate sobre la extensión y los límites de la cooperación comercial. Ha centrado la atención en si las ganancias relativas relacionadas con la seguridad reducen las perspectivas de cooperación internacional y si, como cuestión empírica, a los Estados les preocupan esas ganancias relativas.⁹² Joseph Grieco ha argumentado que un análisis de la aplicación de algunos de los Acuerdos de la Ronda de Tokio sobre obstáculos no arancelarios sustenta su teoría sobre la importancia de las ganancias relativas relacionadas con la seguridad.⁹³ Lo cierto es que este análisis ha sido objeto de numerosas críticas en las publicaciones.⁹⁴ La idea predominante parece ser que la magnitud del problema de las ganancias relativas depende de varios factores, como el número de estados involucrados, y que tiene menos importancia en el contexto multilateral que en el bilateral.⁹⁵

Lloyd Gruber destaca la importancia de la división mundial de poder con respecto a los acuerdos comerciales y niega que la cooperación comercial mejore el bienestar mutuo. El autor argumenta que el hecho de que los Estados suscriban acuerdos de cooperación de forma voluntaria no significa que tales acuerdos mejoren necesariamente el bienestar de todos los participantes. Si los países poderosos pueden modificar el *statu quo* mediante el ejercicio en solitario del poder y hacer desaparecer el *statu quo* inicial del conjunto de opciones de los Estados más débiles, éstos deberán aceptar un acuerdo peor que el *statu quo ante* o aceptar quedarse atrás en condiciones aún más desventajosas.⁹⁶ Por consiguiente, concertar acuerdos de cooperación puede dejar a las naciones en condiciones peores que las del *statu quo ante*. El concepto de “poder en solitario” y la idea concomitante de que los Estados están obligados a suscribir acuerdos internacionales que les dejen en

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Goldstein (1993). Gowa y Mansfield sostienen que la metáfora del dilema del prisionero no refleja los aspectos más críticos de los acuerdos de libre comercio en un sistema anárquico: la existencia de externalidades en materia de seguridad. Gowa y Mansfield (1993), Gowa (1989).

⁸⁹ Véase Grieco e Ikenberry (2003: 103-105), Mearsheimer (1995), Grieco (1988), (1990).

⁹⁰ Véase Grieco (1990: 39).

⁹¹ Como se indicó en el recuadro 2 supra, la preocupación acerca de las ganancias relativas de los neorrealistas contrasta con las preocupaciones de los institucionalistas neoliberales sobre las ganancias absolutas, que sostienen que los países procuran maximizar el bienestar y se muestran en gran medida agnósticos sobre los beneficios que obtienen otros países de la cooperación mutua. Es interesante el hecho de que Grieco no afirme que las preocupaciones sobre las ganancias relativas significan que las instituciones internacionales carecen de importancia. Por el contrario, la atención a las ganancias relativas contribuye a explicar determinadas funciones de las instituciones internacionales como los pagos indirectos formalizados, mediante los cuales los miembros fuertes pueden compensar a los más débiles.

⁹² Véase Baldwin (1993).

⁹³ Véase Grieco (1990: 168-215).

⁹⁴ Véase, por ejemplo, Gruber (2000: 22-27), Fearon (1998: 288), Morrow (1997), Keohane (1993), Powell (1991) y Snidal (1991).

⁹⁵ Véase también Grieco e Ikenberry (2003: 104-105).

⁹⁶ Véase Gruber (2000).

peores condiciones que las del *statu quo ante* también han sido utilizados recientemente por algunos autores para analizar las negociaciones del GATT/OMC.⁹⁷ Así pues, es posible que los acuerdos comerciales no se concluyan porque lo desean los países, sino porque están constreñidos a suscribirlos por los países poderosos, cuyo objetivo es crear una situación de dependencia o explotar a los más débiles. Acerca de esta percepción poscolonial de la cooperación comercial, véase, por ejemplo, Jawara y Kwa (2003).⁹⁸

La idea de que la cooperación internacional debería ser comprendida en términos de consideraciones de eficiencia, como subrayan los institucionalistas neoliberales, o en términos de preocupaciones de distribución, como indican los neorrealistas, ha sido objeto de críticas recientes. James Fearon afirma que la dicotomía colaboración-coordinación es engañosa porque todos los problemas de la cooperación internacional tienen una estructura estratégica común. El autor sostiene que la cooperación internacional siempre comporta primero un problema de negociación sobre la distribución de los futuros beneficios de la cooperación. Esta negociación equivale a un juego de coordinación. En segundo término, los juegos de la cooperación entrañan un problema de cumplimiento y vigilancia, similar a la colaboración del juego del dilema del prisionero.⁹⁹ En tanto que el enfoque que considera el dilema del prisionero como el principal problema de la cooperación internacional conduce a la expectativa de que los Estados tendrán pocas dificultades para cooperar una vez que los países hayan adquirido la suficiente capacidad de exigencia del cumplimiento y vigilancia disuasoria, cuando se hace una distinción entre la fase de negociación y la fase de exigencia del cumplimiento de la cooperación internacional se establecen predicciones diferentes y más matizadas. Según Fearon, los problemas de negociación son a menudo obstáculos más importantes para la cooperación internacional que la vigilancia y el cumplimiento.¹⁰⁰ El autor sostiene, pues, que “los regímenes merecen más atención como foros de negociación que como instituciones que contribuyen a la vigilancia y el cumplimiento” (*ibid.*: 298).¹⁰¹

La aplicación de este análisis de Fearon a los acuerdos comerciales no nos permite conocer por qué cooperan los países en el comercio. Sin embargo, el autor dirige la atención a los obstáculos intrínsecos en el proceso conducente a la conclusión satisfactoria de un acuerdo comercial.¹⁰² Además, este planteamiento también puede ayudar a comprender la estructura de las negociaciones. Para superar el problema de los conflictos de distribución de los beneficios previstos de la cooperación comercial y llegar a un acuerdo los países deben esforzarse en estructurar el proceso negociador. Todas esas estrategias se orientan a alcanzar un acuerdo rápido, a aliviar los interminables conflictos de distribución y a impedir la ruptura de las negociaciones. Por ejemplo, los pagos indirectos y la vinculación de las distintas cuestiones son formas de acortar el proceso de negociación.¹⁰³ El gradualismo (el concepto de rondas comerciales) es útil para reducir la “sombra del futuro”. Una sombra del futuro más corta reduce la cuantía de las ganancias previstas del comercio y, en consecuencia, el incentivo para renegociar incesantemente. Un proceso estructurado de negociación de ofertas y contraofertas reduce las fricciones en la negociación. La celebración periódica de reuniones de alto nivel y los costos políticos del fracaso artificialmente elevados (por ejemplo, la estrategia del “todo único” que se aplicó en la Ronda Uruguay del GATT) son estrategias encaminadas a “apostar fuerte” en caso de un fracaso de la negociación y a reducir los incentivos de las partes para no hacer concesiones en el proceso de negociación.

⁹⁷ Véase Steinberg (2002: 341, 349); Barton et al. (2006: 206).

⁹⁸ Hay que señalar la gran similitud existente entre el argumento de la coerción y el modelo de cooperación comercial basada en la seguridad económica, se ha examinado en la subsección 2 d) *supra*. Solamente es diferente el lenguaje utilizado.

⁹⁹ Véase Fearon (1998: 270, 275-276).

¹⁰⁰ Si bien “una larga sombra de futuro puede hacer más fácil hacer cumplir un acuerdo internacional, también puede dar a los estados un incentivo para negociar con mayor dureza, demorando un acuerdo con la esperanza de conseguir mejores condiciones”. (*ibid.*: 270).

¹⁰¹ La contribución de Fearon pone de relieve la afirmación de Snidal de que “en casi todos los problemas de cooperación internacional se combinan las preocupaciones sobre la eficiencia y la distribución” (Snidal, 1997: 485; véase también Morrow, 1994).

¹⁰² “... los obstáculos principales para la conclusión de cada una de las tres últimas rondas del GATT no fueron problemas insuperables relacionados con la vigilancia, el compromiso, el cumplimiento o las corrientes de información para hacer posible el cumplimiento. Lo cierto es que las negociaciones se han encallado habitualmente en cuestiones tales como quién haría las concesiones necesarias para concertar un acuerdo.” Fearon (1998: 289)

¹⁰³ La inclusión de los ADPIC, las MIC y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en la OMC son ejemplos de vinculación de las cuestiones y pagos indirectos orientados a conseguir el consenso en la Ronda Uruguay.

**Atención al poder dominante en el sistema internacional:
la teoría de la estabilidad hegemónica**

La teoría de la estabilidad hegemónica predica que la creación y mantenimiento de un orden internacional abierto requiere la existencia de un Estado que detente una situación de dominio en cuanto a los recursos de poder pertinentes para la esfera de acción de que se trate y que una distribución más igualitaria de la capacidad de poder conducirá al declive del régimen.¹⁰⁴ Solamente la potencia hegemónica puede superar el mal funcionamiento del mercado internacional y proporcionar bienes públicos de alcance mundial.

Aunque muchos teóricos estiman que la teoría de la estabilidad hegemónica tiene insuficiencias¹⁰⁵, sigue siendo un concepto importante en los estudios de la cooperación internacional. Se ha dicho, por ejemplo, que una potencia hegemónica afronta el problema de asegurar a otros Estados que no actuará de forma oportunista. En este orden de cosas, se ha señalado que los Estados Unidos impulsaron en parte la formación del régimen de comercio internacional de posguerra para dar credibilidad a su compromiso con el libre comercio.¹⁰⁶ Esto puede explicar el interés de los Estados Unidos en el multilateralismo durante el decenio de 1990: mientras que la Guerra Fría dio un lugar al compromiso de conseguir una Europa Occidental estable y próspera y redujo, por tanto, “la necesidad de que los Estados Unidos expresaran de forma concreta su voluntad de practicar el libre comercio,” el fin de la Guerra Fría enfrentó a los Estados Unidos con el problema de asegurar a otros Estados la credibilidad de su compromiso con el libre comercio, habida cuenta de su conocida preferencia por el unilateralismo.

***ii) Atención a las ideas, el conocimiento y los valores:
las teorías constructivistas del sistema***

Al tratar de responder a la pregunta de por qué cooperan los países en los asuntos comerciales, las teorías constructivistas sociológicas o sociales pueden ser de gran ayuda para revelar las condiciones generales que conducen a la cooperación internacional en los asuntos comerciales. Los constructivistas ponen de manifiesto que no sólo cumplen una función destacada las normas y valores, sino que también es importante la historia. En tanto que a las teorías racionalistas les interesa únicamente la utilidad, el interés y la elección, los constructivistas sostienen que las enseñanzas extraídas del pasado determinan la forma en que los gobiernos conciben la cooperación comercial y, por tanto, las decisiones que adoptan.

Los constructivistas sostienen que las teorías basadas en el interés y en la elección racional que se han examinado anteriormente no tienen en cuenta la importancia de las ideas y el conocimiento en la configuración de la identidad de los Estados. Las teorías estructurales o cognitivistas radicales mantienen que la conducta de los Estados está basada en normas y que la cooperación y la institucionalización internacionales no pueden entenderse sin referencia a estructuras normativas intersubjetivas que dan forma a la identidad de los Estados.¹⁰⁷ Por ejemplo, Reus-Smit afirma que ni el neorrealismo ni el institucionalismo neoliberal pueden explicar la evolución histórica del multilateralismo. Como institución fundamental de la sociedad internacional moderna, el multilateralismo refleja la estructura constitucional de la sociedad internacional consistente en convicciones hegemónicas sobre la finalidad moral del Estado, una norma de la justicia procesal y un principio organizador de la soberanía.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Véase Kindleberger (1973); Krasner (1976); Gilpin (1987).

¹⁰⁵ Véase por ejemplo, Strange (1982), Conybeare (1984), o Snidal (1985). Los estudios empíricos han constatado que la teoría de la estabilidad hegemónica cuenta con pocos apoyos en su forma poco elaborada. Esta teoría también ha sido objeto de críticas por razones teóricas. Un argumento teórico importante contrario a ella es que considera incorrectamente que un régimen internacional es un bien público. Así, por ejemplo, muchos analistas entienden que el libre comercio y el régimen del GATT no son bienes públicos (cf. el examen de la sección C 1 d) *infra*). Otro argumento es que aun aceptando que los regímenes internacionales sean bienes públicos, tales bienes pueden ser proporcionados también por grupos de Estados suficientemente pequeños para que cada uno de ellos sea consciente de si los demás Estados del grupo contribuyen o no a la realización del bien colectivo (“grupo k”; Milner, 2002; Hasenclever et al. 1997; Lake, 1993 y Keohane, 1984).

¹⁰⁶ Véase Goldstein y Gowa (2002: 154).

¹⁰⁷ Véase Hasenclever et al. (1997: 167-168).

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, Reus-Smit (1997) y Ruggie (1993). No obstante, para un análisis crítico véase Martin (1993).

Como se ha indicado, el análisis de Ruggie del “liberalismo enraizado” es un ejemplo destacado de la utilización de la teoría del constructivismo social para el estudio del régimen multilateral de comercio. Ruggie entiende que los regímenes internacionales son instituciones sociales y en cuanto tales constituyen “marcos intersubjetivos de significado”.¹⁰⁹ La formación de regímenes internacionales es una manifestación de “la internacionalización de la autoridad política”. Como la autoridad política “representa una fusión del poder con un objetivo social legítimo”, las interpretaciones que se centran únicamente en el poder e ignoran la dimensión de los objetivos sociales son necesariamente incompletas.¹¹⁰ Las explicaciones que se centran únicamente en el poder pueden explicar la forma de un régimen pero no su contenido. Con respecto a esta dimensión de los objetivos sociales legítimos, Ruggie hace hincapié en las diferencias esenciales entre el orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial, con las “Instituciones de Bretton Woods” (el Banco Mundial y el FMI) y el GATT como elemento central, y el orden económico liberal del siglo XIX (véase la subsección 1 a) *supra*). Según este autor, si fracasaron los intentos de reconstruir un régimen económico liberal internacional en el período de entreguerras no fue por la ausencia de una potencia hegemónica sino porque “aunque hubiera habido un poder hegemónico, ello estaba en contradicción con la transformación del papel mediador del Estado entre el mercado y la sociedad, que alteraba esencialmente el objetivo social de la autoridad nacional e internacional”.¹¹¹ Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el objetivo social, que se manifestó en lo que Ruggie denomina “compromiso del liberalismo enraizado”, es decir, la visión compartida por los principales Estados de que los compromisos internacionales tenían que ser compatibles con la prosecución de objetivos nacionales de política económica. “Ésta era la esencia del compromiso del liberalismo enraizado: a diferencia del nacionalismo económico de los años treinta sería de carácter multilateral y a diferencia del liberalismo del patrón oro y el libre comercio, su multilateralismo se basaría en el intervencionismo nacional.”¹¹²

Las teorías cognitivistas radicales sostienen que son en gran medida las normas e ideas que impregnan el sistema internacional las que motivan y dan forma a la cooperación comercial entre los Estados. Sin embargo, estas teorías no explican con claridad cómo se propagan en el sistema las normas, convicciones y valores compartidos. Una corriente más antigua de la teoría de las relaciones internacionales, la escuela inglesa, se ocupa precisamente de esta cuestión. Los teóricos de la escuela inglesa subrayan la importancia de la “sociedad internacional” en la cooperación mundial. La sociedad internacional es considerada, pues, como un grupo de Estados que comparten ideas comunes y objetivos coherentes.¹¹³ Una cuestión esencial consiste en explicar cómo se difunden a escala internacional y contribuyen al orden los objetivos compartidos (Bull, 1977). Por lo que respecta a la cooperación comercial, se concede una atención especial a la convicción de que el comercio contribuye a promover la paz (véase el recuadro 3). La idea de que el comercio multilateral no discriminatorio sería una contribución significativa a la paz mundial fue un elemento central del pensamiento de los responsables de la formulación de políticas ingleses y Estadounidenses en la concepción del sistema comercial del período posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁴ Las teorías de la difusión de las normas (que se basan en gran medida en datos históricos) tratan de mostrar cómo cobró

¹⁰⁹ Véase Ruggie (1983: 196).

¹¹⁰ Véase Ruggie (1983: 198).

¹¹¹ Véase Ruggie (1983: 208).

¹¹² Véase Ruggie (1983: 209). Andrew Lang (2006: 83) ha afirmado recientemente que “si bien se ha expuesto de forma bastante adecuada el contenido del liberalismo enraizado, se ha descuidado el marco teórico en el que se basa”. En particular, los juristas especializados en comercio se han basado en gran medida en teorías racionalistas en su interpretación de la naturaleza del régimen comercial y no han tenido suficientemente en cuenta la descripción de Ruggie del régimen comercial como un “marco intersubjetivo de significado”. Lang sostiene que las ideas constructivistas pueden enriquecer y ampliar significativamente la interpretación del régimen comercial y del derecho comercial.

¹¹³ Los teóricos de la escuela inglesa consideran bien que la sociedad internacional es un grupo de estados que han establecido, mediante el diálogo y el consenso, reglas e instituciones comunes para conducir sus relaciones y que reconocen que tienen un interés común en mantener esa situación (Bull y Watson 1984: 1), o bien que la sociedad internacional existe porque quienes hablan y actúan en nombre de los Estados asumen que existe (Evans y Wilson, 1992: 32).

¹¹⁴ Véase Penrose (1953). La historia muestra claramente que las potencias aliadas consideraron a la OIC/GATT parte de un sistema de cooperación más amplio que incluía el establecimiento de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (véase por ejemplo, Jackson, 1969; Dam, 1970 y Gardner, 1980).

forma la idea de la paz a través del comercio¹¹⁵ y, lo que es más importante, la manera en que algunos Estados influyentes como el Reino Unido, los Estados Unidos, el Canadá y Australia trataron de convencer a otros países para que participaran en una cooperación internacional polifacética.

Recuadro 3: La condición del comercio de promover la paz

La convicción sincera de que el comercio “encajaba armónicamente con la paz” (Hull, 1948: 81) fue al parecer una convicción esencial entre los aliados occidentales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁶ Después de la Guerra Fría, los Aliados tenían la esperanza de que un orden económico internacional abierto redujera la búsqueda del equilibrio de poder y la rivalidad estratégica entre las grandes potencias.¹¹⁷ La integración de la Europa de posguerra es otro importante ejemplo de un acuerdo comercial cuya motivación principal era la seguridad nacional.¹¹⁸

Aunque la idea de que el comercio y la paz van de la mano está todavía muy extendida¹¹⁹, ha sido criticada por razones teóricas y pragmáticas. Algunos especialistas de las relaciones internacionales y de la economía política subrayan la importancia de una mayor dependencia económica y de la mejora de las relaciones transnacionales. La integración económica puede contribuir a reducir el riesgo de conflictos por dos razones fundamentales. En primer lugar, las negociaciones comerciales ayudan a fortalecer la confianza entre los países, lo que favorece la paz. En segundo lugar, al impulsar la especialización, la liberalización del comercio crea una mayor dependencia entre los países, lo que hace que los conflictos sean más costosos y menos probables.¹²⁰ Los críticos de esta posición hacen un diagnóstico pesimista y subrayan que la asimetría en el comercio y en los beneficios que comporta puede suscitar conflictos.¹²¹ En términos generales, la experiencia parece avalar la idea de que la intensificación del comercio bilateral reduce el riesgo de conflictos bilaterales.¹²² De todos modos, hay estudios que respaldan las dos posiciones encontradas en este aspecto, pues predicen tanto una relación negativa como positiva entre el comercio y la guerra.¹²³

¹¹⁵ El nacionalismo económico y la formación de bloques regionales en el decenio de 1930 fueron considerados como una fuente importante de conflictos y una de las causas de la guerra.

¹¹⁶ La expresión “liberalismo comercial” se ha utilizado para expresar la idea de que la dependencia mutua que produce el comercio internacional promueve la paz internacional.

¹¹⁷ Esta esperanza no se cumplió y, de hecho, la cooperación comercial ahondó las diferencias entre el bloque socialista y Occidente. Se ha dicho a este respecto que dada la estrecha relación entre las consideraciones económicas y de seguridad, “la apertura de la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial encontró un respaldo decidido en el sistema de cooperación en materia de seguridad que se estableció en razón de la Guerra Fría” (Grieco e Ikenberry, 2003: 157).

¹¹⁸ Se consideró que la integración económica europea era una forma de asegurar una paz duradera en el continente. El primer paso en este proceso fue el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Aunque el objetivo declarado de la Comunidad era “contribuir ... a la expansión económica, el crecimiento del empleo y la mejora del nivel de vida ...”, el tratado tenía un valor militar estratégico al situar las industrias del carbón y del acero, esenciales para la actividad de guerra, bajo una misma autoridad. Tuvo el efecto de garantizar que “toda guerra entre Francia y Alemania sea, no sólo impensable, sino materialmente imposible”. (Pomfret, 1997: 89).

¹¹⁹ Keohane sostiene que “el comercio que se realiza de forma no discriminatoria en un marco político ordenado promueve la cooperación sobre la base de concepciones nacionales juiciosas del interés propio que dan primacía a la producción sobre la guerra” (Keohane, 2002: 49).

¹²⁰ Los dos argumentos son válidos tanto para los acuerdos comerciales multilaterales como regionales, pero son los países con una proximidad geográfica o con una frontera común los que están realmente interesados en conseguir una relación pacífica de vecindad. La integración económica regional es, por tanto, un medio de gestionar, y superar, enfrentamientos pasados o potenciales.

¹²¹ Véanse estudios recientes al respecto en Barbieri y Schneider, 1999, y Kapstein, 2003.

¹²² No se dispone de datos suficientes para evaluar los efectos del comercio en los conflictos extrarregionales.

¹²³ Sobre la posición de que el comercio incide negativamente en la paz internacional, véase, por ejemplo, Polachek (1992; 1997). Sobre la posición contraria, véase Barbieri (1996; 2002). En general, estos estudios no comprueban la solidez de sus resultados en relación con la posibilidad de que la relación esté determinada por el efecto de retroacción de la guerra sobre el comercio. En un estudio reciente (Martin et al., 2005) basado en datos sobre los conflictos militares ocurridos durante el período 1948-2001, se señala que si se tiene en cuenta esa retroacción, el crecimiento del comercio bilateral entre dos países disminuye la probabilidad de que se produzcan conflictos entre ellos.

Influidas por los avances teóricos del constructivismo, otras grandes teorías de las relaciones internacionales han intentado después integrar la importancia de los motivos “ideacionales” en un marco de decisión racional. Una contribución influyente del institucionalismo neoliberal sostiene que las ideas pueden entenderse como “creencias fundamentadas en valores” o como “creencias causales”. Pueden ser como “hojas de ruta” que ayudan a los actores a elegir el curso de acción que encaja mejor con su entendimiento normativo y analítico. Las ideas comunes pueden ser también “puntos focales” que permiten a los Estados solucionar los dilemas de acción colectiva donde existe más de un resultado de equilibrio.¹²⁴ Por último, las ideas pueden influir en los Estados cuando están integradas en marcos institucionales.¹²⁵ A este respecto, Judith Goldstein ha indicado que las instituciones internacionales legitiman y difunden ideas y normas en el GATT/OMC. Goldstein “afirma que las ideas del libre comercio están incardinadas en un grupo de instituciones internacionales existentes” entre las que figuran el GATT/OMC y el FMI. (Goldstein, 1998: 146-147).¹²⁶

Los defensores de la teoría de la estabilidad hegemónica también han integrado en ella ideas constructivistas. Ikenberry ha impulsado una versión liberal de la teoría de la estabilidad hegemónica (denominada también teoría del liderazgo). Esta teoría analiza la naturaleza de una potencia hegemónica existente. El autor pone en cuestión el análisis del orden hegemónico basado únicamente en el ejercicio de las capacidades materiales (poder militar, control de las materias primas, los mercados y los capitales; ventajas competitivas en los ámbitos económico y tecnológico) y afirma que el poder hegemónico trata de incorporar al sistema algunos de sus valores y normas más preciados.¹²⁷ Al hacer hincapié en el prestigio y el liderazgo moral, la potencia hegemónica desea mantener su supremacía (por ejemplo, Ikenberry y Kupchan, 1990).

c) Teorías “no estatistas” de la cooperación comercial

Una deficiencia básica de todas las teorías estatistas es que consideran exógenas las preferencias y normas de los Estados.¹²⁸ Un elemento importante en la teoría de las relaciones internacionales durante los dos últimos decenios ha sido, pues, el renacido interés en la cuestión de los agentes nacionales. Las teorías recientes han abandonado el concepto del Estado como actor unitario, sustituyéndolo por un análisis de orden “subestatal”. Un elemento central de estas teorías es la cuestión de determinar cómo influyen las políticas y normas nacionales en la cooperación internacional.¹²⁹ Las teorías no estatistas de la cooperación comercial abrieron la “caja negra” de las funciones de utilidad y de las normas de los Estados. Los enfoques nacionales de la cooperación se agrupan en dos categorías: la escuela racionalista de pensamiento (el “liberalismo”) y la escuela “cognitivist moderada”, que sigue la metodología constructivista.

i) Atención a la política interna: la teoría del liberalismo

Andrew Moravcsik ha formulado una “teoría liberal de las relaciones internacionales” que destaca la importancia de las personas y de los grupos privados como ejes esenciales de la política mundial y que pretende superar al realismo y al institucionalismo neoliberal como instrumento de análisis.¹³⁰ El gobierno representa un

¹²⁴ Presumiblemente, las ideas como puntos focales adquieren importancia cuando los actores no tienen preferencias muy claras sobre una determinada cuestión o cuando los intereses están mutuamente “equilibrados”. En tales casos, los agentes necesitan hojas de ruta o puntos focales que puedan guiarles para conseguir un resultado de equilibrio.

¹²⁵ Véase Goldstein y Keohane (1993); Keohane (2002: 5-6); Hasenclever et al. (1997: 143-144). Sobre la importancia de las instituciones internacionales formales, véase la sección C 1 *infra*.

¹²⁶ Goldstein (1998: 146-147) destaca que las normas del libre comercio institucionalizadas en la OMC no “son similares a los modelos de libre comercio de un libro de texto de economía. Los fundamentos ideológicos del régimen comercial son una mezcla, uniendo a la apertura del comercio la estabilidad interna; la liberalización del comercio entre las naciones no fue nunca un objetivo en sí misma sino un medio para el crecimiento económico nacional”.

¹²⁷ Ikenberry ha estudiado la política exterior de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial en términos de una “negociación institucional” entre estados desiguales después de una guerra, en virtud de la cual “el Estado más importante conviene en restringir su propio potencial de dominio y defección a cambio de una mayor sumisión de los estados subordinados” (Ikenberry, 2001: 258-259).

¹²⁸ Es decir, se considera que los gobiernos son entidades monolíticas con un conjunto determinado de preferencias o valores.

¹²⁹ Véase Gourevitch (2002); Milner (2002); Moravcsik (1998); (1997); Milner (1998); Downs y Rocke (1995); Evans et al. (1993).

¹³⁰ Véase Moravcsik (1997).

subconjunto de la sociedad interna. Los funcionarios públicos, preocupados por su interés personal, definen las preferencias del Estado con arreglo a las influencias de diferentes agentes internos no estatales y actúan con una intención determinada en la política mundial. Las instituciones representativas y los procesos internos traducen las preferencias de las personas y los grupos sociales más destacados en una política estatal. En consecuencia, el país no es un actor independiente, sino tan sólo un agente de múltiples “principales”, que tienen preferencias interdependientes y parcialmente opuestas. Cada Estado actúa en función de sus propias preferencias, bajo las limitaciones impuestas por las preferencias de los demás estados.¹³¹

Mientras que las teorías neorrealistas e institucionalistas neoliberales explican la razón de ser de un régimen internacional en función de la distribución de la capacidad de poder o de la reducción de los costos de transacción, la teoría liberal subraya la importancia del “arraigo social” de un régimen; los regímenes internacionales se crean cuando las personas y los grupos sociales no han de hacer frente a costos de ajuste excesivamente elevados que amenazarían la cohesión social nacional.¹³²

Influyentes teóricos liberalistas afirman que la cooperación comercial es lo que podría denominarse un juego de dos niveles en el que los negociadores comerciales tienen que tener en cuenta a los representados nacionales cuando cooperan internacionalmente (Putnam, 1988). En el primer nivel, los grupos especiales de interés nacionales presionan para conseguir el apoyo de los responsables de la formulación de políticas y de esa forma determinan significativamente el resultado del segundo nivel del juego, en el que los responsables de la formulación de políticas elaboran los detalles de los acuerdos comerciales internacionales (por ejemplo, Grossman y Helpman, 1995a; Milner, 1998; Milner y Rosendorff, 1997; Ruggie, 1982). Helen Milner ha desarrollado un modelo de interacción entre la política nacional e internacional basado en el principio de que los estados no son actores unitarios, sino “poliárquicos”, es decir, “integrados por actores con distintas preferencias que comparten el poder de decisión”.¹³³ Milner argumenta que renunciar al principio de que los estados son actores unitarios indica que incluso los neorrealistas son demasiado optimistas sobre las posibilidades de la cooperación internacional. La política nacional dificulta cada vez más la cooperación internacional.¹³⁴

Existe un abundante cuerpo bibliográfico sobre los determinantes de las preferencias de la política comercial nacional y sobre la función de las instituciones políticas nacionales.¹³⁵ Las teorías liberalistas de los acuerdos comerciales plantean que el tira y afloja entre los grupos nacionales que se benefician de la cooperación comercial internacional (consumidores, exportadores nacionales y extranjeros, industrias usuarias e importadores) y aquellos a los que perjudica el comercio liberal (por ejemplo, industrias que compiten con las importaciones, mano de obra poco cualificada y sindicatos) es una cuestión no lineal de gran complejidad. Los factores internos que explican qué grupos nacionales prevalecerán dependen básicamente de la estructura de las preferencias nacionales, de la naturaleza y procedimientos de las instituciones políticas nacionales y de la distribución interna de la información.

La idea de que los acuerdos comerciales son el resultado de los intereses y la política nacionales puede arrojar nueva luz en comparación con las teorías estatistas. Sobre todo, aparecen nuevas justificaciones para concertar acuerdos comerciales: un contrato comercial internacional puede concluirse simplemente porque uno o varios grupos especiales de interés destacados, como los exportadores nacionales, presionan

¹³¹ En el plano de la metodología y la concepción de la investigación, los liberalistas utilizan con frecuencia las mismas técnicas de elaboración de modelos que la economía contemporánea, por ejemplo, la teoría de juegos, el modelo agente-principal o los conceptos de maximización de la utilidad. El enfoque liberalista de la cooperación comercial comparte muchas características con el enfoque de la economía política de la formulación de la política comercial interna (las llamadas “teorías endógenas sobre el comercio”; véase por ejemplo Grossman y Helpman, 1994 y 2001; Rodrik 1995).

¹³² Véase, por ejemplo, Corden (1997).

¹³³ Véase Milner (1998: 11).

¹³⁴ Según la autora, “las consecuencias de las iniciativas de cooperación desde el punto de vista de la distribución nacional plantean más dificultades para la cooperación entre las naciones que los temores sobre las ganancias relativas de otros países o la posibilidad de engaño” (Milner, 1998: 234).

¹³⁵ Véase, por ejemplo, Goldstein (1998). Véanse los estudios de Gourevitch (2002) y Milner (2002).

al gobierno para que lo firme (Milner, 1988).¹³⁶ Por otro lado, un gobierno orientado al libre comercio puede concluir un acuerdo comercial para hacer frente a las presiones proteccionistas de grupos de interés nacionales influyentes. Además, en un país democrático, un acuerdo comercial puede ser una garantía útil para los votantes que pretenden controlar el comportamiento proteccionista de su gobierno (Mansfield et al., 2002; véase también la subsección 4 *infra*).¹³⁷

Si se toman en consideración las presiones que ejercen los grupos de exportadores extranjeros se observan nuevas justificaciones de los acuerdos comerciales. Los exportadores extranjeros pueden tratar también de influir en el proceso nacional de formulación de la política comercial. Se aprecian también nuevas motivaciones cuando el gobierno no es considerado como un principal unitario, sino, lo que es más realista, como un conjunto de entidades diferentes parcialmente enfrentadas.¹³⁸ Los teóricos liberales describen, pues, un mecanismo de elaboración de la política comercial en el que existen múltiples agentes y múltiples principales.¹³⁹ Las empresas privadas o los grupos de presión a los que mueven sus intereses particulares pueden formar coaliciones a través de distintos países y negociar con las entidades públicas de los países afectados sobre la concertación de un acuerdo comercial internacional. Algunos autores sostienen que ésta es precisamente la dinámica que desembocó en la conclusión del AGCS y del Acuerdo sobre los ADPIC (véase por ejemplo, Harms et al., 2003; Odell y Sell, 2006).

ii) *Atención a la generación interna de normas: las teorías cognitivistas moderadas*

Las denominadas teorías cognitivistas moderadas tratan de explicar la manera en que las normas, valores, conocimientos y creencias aparecen e impregnan las decisiones del Estado (Hasenclever et al., 1997: 140-141).¹⁴⁰ Sin cuestionar el principio de la racionalidad instrumental *per se*, las teorías cognitivistas moderadas son compatibles con la concepción de los Estados como entidades que maximizan la utilidad racional porque se ocupan de la influencia de las ideas y el conocimiento en la forma en que los Estados definen sus intereses. Sin embargo, también son compatibles con las teorías sistémicas del constructivismo (la posición cognitivista radical), ya que las normas y valores que impregnan el sistema deben cobrar forma en algún lugar.

Las teorías cognitivistas moderadas de las relaciones internacionales han puesto de relieve recientemente la importancia de las ideas y el conocimiento en la cooperación internacional al abordar la función de las “comunidades epistémicas” en la formación y evolución de los regímenes internacionales. En este contexto, se ha definido la comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y que pueden pretender legítimamente poseer conocimientos pertinentes para la elaboración de políticas en ese campo o área temática” (Haas, 1992: 3). Un ejemplo de la aplicación de este concepto en el GATT/OMC es un estudio de Drake y Nicolaidis (1992: 95) sobre la función de la “comunidad epistémica del comercio de servicios” durante las negociaciones de la Ronda Uruguay relativas al AGCS. Los autores afirman que “al formular las cuestiones y establecer

¹³⁶ Hay que señalar la similitud entre esta teoría liberalista y el enfoque de la cooperación comercial basado en las externalidades políticas, al que se ha hecho referencia en la subsección 2 b) *supra*.

¹³⁷ Esta motivación recuerda a la teoría del “compromiso” de los economistas políticos que se examinó en la subsección 2 c) y, de hecho, coincide plenamente con ella.

¹³⁸ Evidentemente, los diferentes organismos y entidades públicos persiguen intereses distintos en el proceso de elaboración de la política comercial nacional. Los legisladores, los ministros, los organismos gubernamentales, los miembros del gabinete y los Jefes de Estado pueden tener intereses, limitaciones y programas encontrados en lo que respecta a la formulación de la política comercial nacional. Véase Ethier (2001a), que trata de formalizar en este sentido los juegos estratégicos nacionales.

¹³⁹ Si bien la idea de que los acuerdos comerciales son un resultado de equilibrio en un juego de agentes y principales múltiples es fuertemente intuitiva, es difícil de aplicar para formular hipótesis y predicciones verificables. No se dispone actualmente de métodos e instrumentos técnicos adecuados (véase Grossman y Helpman, 2001).

¹⁴⁰ Para analizar la aparición, difusión y evolución de las ideas, los teóricos cognitivistas moderados han elaborado el concepto de “ciclo de vida de las normas” (Finnemore y Sikkink, 1998), que comprende las siguientes fases: aparición (generación de las normas), difusión en cascada (a nivel nacional a través de la socialización) e internacionalización (difusión mundial mediante la presión de iguales, las organizaciones internacionales y las empresas de normas).

las opciones de política, la comunidad proporcionó a los gobiernos la base sobre la cual definir o redefinir sus intereses nacionales y perseguir la cooperación multilateral".¹⁴¹

Otra cuestión presente en los estudios de las relaciones internacionales de los cognitivistas moderados es el proceso de aprendizaje en el contexto de las instituciones internacionales, especialmente el aprendizaje que comporta un cambio en la percepción de los intereses de un gobierno, y no sólo en su percepción de la manera de conseguir sus objetivos.¹⁴² No hay muchos estudios sobre el GATT/OMC en lo que se refiere al aprendizaje y el desarrollo del conocimiento consensuado.¹⁴³

Un último aspecto de la teoría cognitivista moderada referente a la cooperación internacional es el papel de los activistas morales, o personas destacadas que influyen en normas y valores importantes necesarios para la cooperación internacional y que intervienen de forma crucial en la configuración del contenido y estructura de los tratados (por ejemplo, Finnemore, 1996; Checkel, 1998). Por lo que se refiere al GATT, está bien documentada la excelencia de determinadas figuras de vanguardia del comercio liberal. Distintos autores (Penrose, 1953; Jackson, 1969; Dam, 1970; Gardner, 1980; Irwin, 1996; Miller, 2000) han puesto de relieve el destacado papel de figuras como John Maynard Keynes, James Meade, Lionel Robbins y Cordell Hull para encontrar un terreno común para la cooperación comercial y para formular el texto del tratado.¹⁴⁴

d) Relación entre las teorías de las relaciones internacionales relativas a la cooperación comercial y los enfoques económicos

Como se ha indicado en esta sección, la cooperación comercial ocupa un lugar destacado en las relaciones internacionales. Por ello, algunas teorías de las relaciones internacionales están íntimamente relacionadas con las teorías económicas. Las teorías racionalistas de la cooperación comercial centradas en los agentes (esto es, las escuelas del institucionalismo neoliberal y del liberalismo) comparten la misma metodología que la economía y por ello su explicación de las razones por las que los países concluyen acuerdos comerciales son muy similares.¹⁴⁵

Sin embargo, otras corrientes de las relaciones internacionales pueden complementar de forma sustancial los estudios económicos sobre la cooperación comercial. Los especialistas en relaciones internacionales han analizado la cooperación comercial internacional desde ángulos que generalmente son ignorados por los economistas o que incluso han sido completamente soslayados en el marco explicativo actual de la investigación económica. Las teorías de las relaciones internacionales aplican los enfoques económicos a los acuerdos comerciales vinculando la cuestión del comercio con otros temas importantes de los asuntos internacionales. Cuestiones tales como el poder y el fomento de la paz y la democracia amplían el horizonte económico. Además, la consideración de la función de las ideas, las normas y los valores en

¹⁴¹ Véase también Lang (2006: 109). En términos más generales, Goldstein (1998: 146) sostiene que: "... existe una comunidad epistémica de economistas, responsables de la formulación de políticas y juristas que comparten una visión común del crecimiento económico (...) Esta comunidad actúa como un grupo de interés transnacional, propugnando la liberalización del comercio y rechazando el proteccionismo en sus países de origen. Son muchas las razones por las cuales los miembros de una comunidad epistémica de libre comercio defienden la apertura del comercio (...) Sea cual fuere el origen de sus creencias, vigilan la acción del Gobierno y emiten opiniones autorizadas sobre el funcionamiento de la economía."

¹⁴² Véase Haas (1990).

¹⁴³ Robert Wolfe (2006) afirma que la adquisición del nuevo conocimiento consensuado es uno de los tres principales cometidos de la OMC y analiza la interacción entre el diseño institucional, las coaliciones, el proceso de negociación y el aprendizaje en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha. Así, la "negociación" no puede reducirse a una "transacción", sino que abarca el aprendizaje. Dupont et al. (2006) han realizado un importante análisis empírico de la conducta del aprendizaje en el contexto de las negociaciones comerciales de la OMC.

¹⁴⁴ Los cognitivistas sociales podrían remontarse más atrás aún en la historia al seleccionar a los activistas morales que dieron forma a las convicciones del comercio liberal que comparten las sociedades de hoy en día: ciertamente, los teóricos modernos del comercio se basan en figuras tan destacadas como René Descartes, David Ricardo, John Stuart Mill, Robert Torrens y otros. Todos ellos moldearon el pensamiento de los profesionales y estudiosos modernos del comercio acerca del comercio internacional.

¹⁴⁵ En síntesis, ambas escuelas prestan atención al logro de la eficiencia en el sentido de Pareto. Es exactamente el mismo método que aplica la economía. Por ello, no siempre está claramente definida la frontera entre las disciplinas de la economía y de las relaciones internacionales. Muchos de los argumentos que se han expuesto en la subsección 2 *supra* son aplicables también a algunas teorías de las relaciones internacionales.

la cooperación comercial arroja luz sobre aspectos cualitativos importantes como la justicia, la equidad, la legitimidad y la participación. La disciplina de las relaciones internacionales pone de manifiesto que los valores económicos no son las únicas preocupaciones que tienen los Estados soberanos cuando consideran los méritos de los acuerdos comerciales.¹⁴⁶

La disciplina de las relaciones internacionales proyecta nuevos conocimientos sobre determinados aspectos de la cooperación comercial. Por ejemplo, las teorías económicas de los acuerdos comerciales abordan el nivel subestatal de forma menos elaborada que las teorías de las relaciones internacionales. Por consiguiente, se podría enriquecer la teoría económica de forma significativa incorporando perspectivas de la teoría de las relaciones internacionales acerca de: i) el papel destacado de las personas, las élites y las comunidades epistémicas; ii) la complejidad de la competencia interna entre grupos especiales de interés; y iii) la interacción entre los grupos especiales de interés y los poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Por otra parte, varios conceptos de las relaciones internacionales ponen de relieve el impacto del sistema sobre los distintos actores. En tanto que los neorrealistas sostienen que la posición de poder en el sistema internacional determina el comportamiento cooperativo de los países, los constructivistas alegan que las creencias intersubjetivas omnipresentes condicionan las opciones por las que se decantan los Estados.

Por último, hay temas novedosos y nuevas perspectivas que plantean cuestiones diversas sobre la cooperación comercial. Por ejemplo, ¿quién encarna exactamente el “Estado”? ¿Cómo establece sus preferencias y, lo que es más importante, qué es lo que las modifica?¹⁴⁷ ¿Por qué influye la historia en la cooperación comercial y cómo evolucionan los actores en el transcurso del tiempo?¹⁴⁸ ¿Cuál es el modelo de negociación y cómo influyen las instituciones, hábitos, cultura y religión nacionales en las percepciones, el aprendizaje y las decisiones de los actores? En resumen, un enfoque que va más allá del análisis basado exclusivamente en las consideraciones de eficiencia pone en evidencia que en lo que se refiere a la cooperación comercial los países están influidos por motivaciones no económicas como la historia, su entorno político y social y una multitud de colectivos interesados que actúan guiados por motivos muy distintos.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO: LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Las teorías “jurídicas” de los acuerdos comerciales se basan en dos ideas centrales, que el ciudadano es el protagonista legítimo en todos los asuntos nacionales y mundiales (incluida la política comercial), y que “el mal funcionamiento del gobierno” y la conducta de búsqueda de rentas de los funcionarios públicos son problemas incontrolados y deben ser resueltos mediante un marco jurídico adecuado, a saber, una “constitución”. A partir de esos principios básicos, cabe distinguir cuatro justificaciones jurídicas de los acuerdos comerciales: i) la visión constitucional interna, según la cual los acuerdos comerciales son la “segunda línea” de la defensa constitucional contra los fracasos de la política nacional; ii) la visión constitucional externa o transnacional, en la que los acuerdos comerciales son contratos destinados a otorgar a los países representación y participación transnacionales con carácter recíproco; iii) la visión constitucional interna y externa, que sostiene que los legisladores elegidos delegan deliberadamente la formulación de la política comercial en la Administración; y iv) la visión constitucional mundial, que establece que los ciudadanos de un mundo interdependiente promulguen una constitución comercial internacional de varios niveles, dado que los enfoques constitucionales nacionales y el derecho internacional centrado en el Estado no sirven para corregir las políticas deficientes a escala mundial.

¹⁴⁶ Los motivos para no cooperar en los asuntos comerciales son, pues, de tanto peso como los motivos para hacerlo, pues los negociadores comerciales deben prever, tener en cuenta y vencer la resistencia de los países.

¹⁴⁷ Un ejemplo a este respecto sería la cuestión de por qué Viet Nam decidió adherirse a la OMC después de casi 60 años de orden comercial multilateral.

¹⁴⁸ Una cuestión interesante es, por ejemplo, por qué el GATT se transformó, con el paso del tiempo, en el tratado de la OMC, de mucha mayor complejidad (sobre esta cuestión, véase la sección D 1 *infra*).

Los expertos en derecho raramente examinan la motivación para concluir acuerdos internacionales y establecer organizaciones internacionales como la OMC. Como afirman Schermers y Blokker (1995: 8), “en el campo de la ciencia jurídica no existe una tradición establecida de elaborar teorías sobre [los regímenes de los tratados]”. En lugar de ello, la ciencia jurídica hace relatos descriptivos de la historia y la estructura institucional de los tratados, así como análisis doctrinales de las normas y textos, especialmente la producción normativa de las organizaciones, tales como las decisiones de los grupos especiales del GATT/OMC (Abbott y Snidal 1998). Como cabría pensar, los juristas internacionales apenas se han ocupado de la razón por la que existen acuerdos comerciales (Regan, 2006; Gerhart, 2003). En esta sección se examinarán las teorías “jurídicas” de los acuerdos comerciales¹⁴⁹, o, más bien, qué ideas adicionales pueden aportar los expertos en derecho al análisis de la motivación de los acuerdos comerciales.¹⁵⁰

a) Las constituciones como medida correctiva de las deficiencias de las políticas

El punto de partida y el elemento central de cualquier teoría “jurídica” de los acuerdos comerciales que se examinan a continuación es una atención preferente al ciudadano individual como protagonista político legítimo (y con frecuencia real) y la falibilidad de los agentes políticos. Los juristas mantienen la perspectiva del “individualismo normativo”, en la que los ciudadanos (el *demos* o comunidad política) son, al menos en las democracias, los principales *de jure* en los asuntos nacionales. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado son simplemente agentes a quienes se les encomienda la tarea de poner la política, la legislación y la conducta en conformidad con los deseos de la mayoría de los ciudadanos.

Sin embargo, los expertos en derecho son conscientes de que el comportamiento de búsqueda de rentas de los funcionarios elegidos (“el Gobierno”) y de determinadas “élites” (grupos especiales de interés), unido a una actividad limitada de supervisión de los parlamentos, puede dar lugar con frecuencia a un “mal funcionamiento del Gobierno”. De hecho, si no se someten a control, las decisiones gubernamentales sobre las políticas nacionales no responden muchas veces al interés nacional sino al deseo de conseguir el máximo apoyo político y de reducir al mínimo la oposición política. Del mismo modo que el mal funcionamiento del mercado interno en el ámbito de la política de competencia se resuelve con normas que prohíben la fijación de precios, las restricciones cuantitativas, el reparto del mercado y otras restricciones discriminatorias de la competencia, el mal funcionamiento del gobierno también debe ser abordado por la sociedad. Habitualmente, las sociedades lo hacen por medio de las constituciones, es decir, arreglos institucionales a largo plazo de rango jurídico superior que distribuyen las funciones legislativa y de toma de decisiones entre las personas y las instituciones. El objetivo básico de las constituciones es limitar los poderes del Estado, establecer un sistema de contrapesos y proteger los derechos iguales de los ciudadanos frente a la “expropiación política” a cargo de funcionarios públicos guiados por su propio interés. Se considera, pues, que las constituciones son un medio importante para reforzar y mantener los valores básicos de la democracia, la libertad individual y la participación. En este contexto, la democracia es considerada como la estructura más perfecta para tratar de conseguir objetivos individuales y el mecanismo necesario para distribuir el poder gubernamental por toda la sociedad.¹⁵¹

La política económica y el comercio internacional son esferas importantes de la actividad social en las que es muy posible que se produzca un mal funcionamiento del mercado y del gobierno. Aunque se considera que el comercio liberal favorece el interés de la mayoría de los ciudadanos (y por tanto el interés nacional), algunos grupos especiales de interés pueden ejercer una influencia desproporcionada en el proceso de formulación de

¹⁴⁹ La expresión “teoría jurídica” no es del todo correcta, pues las teorías que se describen en este apartado no son realmente jurídicas. Su argumentación no se circunscribe a la ciencia del derecho. Las teorías introducidas son más bien interpretaciones de la interacción social a cargo de juristas. Los expertos en derecho se han basado en material tomado de disciplinas como la economía, la ciencia política, la sociología o la filosofía, cuyo campo de investigación es la explicación de la interacción humana.

¹⁵⁰ Ciertamente, esto no significa que los juristas especializados en el comercio internacional se adhieran a las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales.

¹⁵¹ En las democracias, el constitucionalismo es “esencial para reforzar el poder del conjunto de la ciudadanía y frenar intereses especiales que son negativos para los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad” (McGinnis y Movsesian 2000: 526, que citan al padre fundador de la Constitución estadounidense, James Madison).

la política comercial.¹⁵² Los expertos en derecho sostienen que en la mayoría de las sociedades existe algún tipo de constitución “económica”. La justificación de esta constitución procede de dos tradiciones diferentes, cuya perspectiva difiere ligeramente pero que se puede considerar que se refuerzan mutuamente.

Los expertos de la tradición jurídica europea, la perspectiva “grociana” o “kantiana”, o el “absolutismo europeo” (Pauwelyn, 2006), entienden que todo agente económico nace con un conjunto de derechos inalienables que le permiten estar al abrigo de la competencia discriminatoria, la fiscalidad, la redistribución y la expropiación arbitrarias, así como emprender libremente actividades económicas sin trabas y celebrar contratos. En esta óptica, una constitución económica que coarte la discrecionalidad del gobierno en los asuntos económicos es una forma natural de proteger los derechos económicos básicos.¹⁵³

Los juristas de la tradición jurídica anglosajona (perspectiva “lockiana” o “voluntarismo americano”) adoptan un enfoque más utilitario (es decir mayoritario). Desde su punto de vista, limitar la capacidad de búsqueda de rentas de los funcionarios elegidos favorece el interés racional, de maximización de la utilidad y a largo plazo de la mayoría de los agentes del mercado (todo ciudadano es un agente del mercado en su condición de consumidor, productor o comerciante). En general, el proteccionismo comercial es irracional a efectos internos.¹⁵⁴ A tal fin, los ciudadanos redactan un “contrato” social – una constitución – en la que se esbozan las responsabilidades del gobierno y se crean mecanismos de supervisión en forma de contrapesos entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado.¹⁵⁵ Es necesario que los agentes del gobierno sientan estas limitaciones constitucionales y contrapesos institucionales para que adopten decisiones que favorezcan el “interés nacional”.

Sea cual fuere la motivación para adoptar una constitución nacional para el comercio – contractual o basada en los derechos –, se considera que la ausencia de proteccionismo, la competencia no distorsionada y la actividad económica no discriminatoria son beneficiosas para los ciudadanos. Por ello, cobran forma de manera endógena una política comercial liberal y una clara jerarquía de instrumentos internos de política (comercial).

i) La corrección del “mal funcionamiento del Gobierno”: teorías constitucionalistas de los acuerdos comerciales

Si el comercio liberal, la no discriminación entre los actores económicos nacionales e internacionales y la ausencia de proteccionismo arbitrario por parte del Gobierno son favorables al interés nacional de los actores económicos, ¿por qué no se crea de manera endógena y espontánea un sistema de comercio liberal y de mercados libres? Y dado que los ciudadanos han demostrado que pueden resolver los problemas referentes a la acción colectiva redactando constituciones nacionales que protejan sus

¹⁵² Los propietarios y trabajadores de sectores que habitualmente son perjudicados por la liberalización del comercio suelen superar los problemas de acción colectiva más fácilmente y consiguen formar grupos de presión coherentes (por ejemplo, Brainard y Verdier, 1994). Los grupos especiales de interés son generalmente homogéneos, están concentrados geográficamente y pueden explotar los sentimientos nacionalistas contra el incremento de las importaciones procedentes del extranjero. Sus esfuerzos proteccionistas tienden a eclipsar las preocupaciones de los grupos mayoritarios más amplios, que son favorables a la liberalización del comercio. Los intereses de los consumidores están demasiado dispersos, sus pérdidas directas son relativamente reducidas y su nivel de información suele ser bastante deficiente. Los exportadores tienen poca representación en el sistema de gobierno. Por lo general, los importadores son pocos en número y las ramas de producción de las fases avanzadas del proceso que utilizan insumos importados tienen una gran dependencia de los mercados internos y del sentimiento nacional (Milner, 1998).

¹⁵³ Petersmann (2006: 56) explica la perspectiva kantiana sobre el individualismo normativo como “valores derivados del respeto del autodesarrollo individual y de la protección constitucional de la libertad y de los mercados basados en los ciudadanos, tanto en la economía como en la política”.

¹⁵⁴ Más concretamente, el proteccionismo es irracional en el plano nacional en los países desarrollados, que cuentan con los medios y las instituciones necesarios para resolver los problemas internos (por ejemplo, para impulsar las industrias incipientes o solucionar los problemas de redistribución) de manera más eficaz que a través de la protección del comercio (véase Regan, 2006; y Bhagwati, 2002).

¹⁵⁵ Los representantes de la escuela económica “constitucionalista” (James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs y Mancur Olsen) han puesto de manifiesto la forma en que los ciudadanos resuelven los problemas de acción colectiva, limitan la discrecionalidad de los responsables de las políticas y restringen la influencia del Gobierno y los actores privados sobre las libertades básicas.

derechos humanos y políticos básicos, ¿por qué es necesaria una constitución comercial internacional? En la literatura jurídica pueden encontrarse cuatro justificaciones distintas para los acuerdos comerciales.

Justificación interna: los acuerdos comerciales resuelven un problema interno

El enfoque constitucional interno u “orientado al interior” de los acuerdos comerciales se centra de forma predominante en problemas *internos* del país que adopta medidas proteccionistas. Cuando un grupo especial de interés ejerce una presión muy intensa en favor del proteccionismo, un acuerdo comercial es una limitación constitucional adicional, una “segunda línea de defensa constitucional de los derechos personales” (Tumlrir 1985: 87). La conclusión de un acuerdo comercial puede verse como una extensión lógica de la constitución nacional para salvaguardar su funcionamiento. Es como un vínculo o anclaje internacional contra los malos actos del Gobierno y la influencia de los grupos de presión.

En consecuencia, en la justificación interna del constitucionalismo se considera que la constitución nacional y los acuerdos comerciales son complementos, de manera que el tratado internacional fortalece la constitución económica del país.¹⁵⁶ Según este enfoque, un acuerdo comercial es un elemento constitucional internacional que refuerza la constitución comercial nacional.

Pero ¿por qué una constitución nacional no es suficiente para poner fin al proteccionismo? ¿Por qué los ciudadanos optan por un sostén externo para condicionar el comportamiento de los responsables de la formulación de políticas? En las publicaciones se indican algunas “funciones de política nacional” de las normas del comercio internacional (véase Regan, 2006; McGinnis y Movsesian, 2000; Petersmann, 1986):

- Los acuerdos comerciales contienen un amplio conjunto de normas y con frecuencia poderosos mecanismos de sanción del incumplimiento. Así pues, para los responsables de la formulación de políticas conceder el proteccionismo resultará más “costoso” por la pérdida de reputación internacional y de apoyo de las ramas de producción que sean perjudicadas por las sanciones. Las normas de transparencia que se exigen en los acuerdos comerciales (como el artículo X del GATT) hacen más evidente para los ciudadanos nacionales el establecimiento de obstáculos al comercio. Esto aumenta el precio de la protección ante la opinión pública nacional.
- La limitación externa de la libertad de acción es más fácil de controlar. Por distintas razones, la política comercial se suele delegar en el poder ejecutivo, pero los parlamentos no pueden ejercer una supervisión completa y permanente de todas las medidas de política comercial adoptadas por el ejecutivo. Un acuerdo comercial internacional ayuda al poder legislativo en la tarea de supervisión, ya que los productores y los gobiernos extranjeros vigilan permanentemente la actuación del Gobierno nacional.
- Los acuerdos comerciales internacionales tienen un “efecto de inducción” interna. Un rasgo esencial de estos acuerdos es la reciprocidad.¹⁵⁷ Los compromisos recíprocos de liberalización del comercio son una presión colectiva para liberalizar el comercio en cada país, pues la perspectiva de conseguir un mayor acceso a los mercados extranjeros es un incentivo para que los exportadores nacionales presionen en favor de una reducción arancelaria.¹⁵⁸ Esto da mayor peso a la facción nacional de los consumidores e importadores nacionales favorables al libre comercio, menos organizados, contribuyendo a contrarrestar la influencia desproporcionada de los grupos proteccionistas.
- En algunos ordenamientos jurídicos, los procedimientos legislativos suelen ser más sencillos para concluir un acuerdo comercial que para una enmienda constitucional. Por ello, los ciudadanos y los responsables de las políticas favorables al libre comercio preferirán tal vez el vínculo “externo” al vínculo “interno”.

¹⁵⁶ Petersmann (1986: 277) afirma que “los distintos niveles del derecho comercial privado y del derecho nacional, regional e internacional público pueden ser considerados como un ‘orden estratificado’ en el que ‘los órdenes que lo componen’, los niveles y las normas se refuerzan mutuamente según el ‘principio de la madera contrachapada’”.

¹⁵⁷ Véase en la sección C 2 a) *infra* una introducción económica a la naturaleza de la reciprocidad en los acuerdos comerciales.

¹⁵⁸ Véase Baldwin (1994) o Baldwin y Robert-Nicaud (2005); véase también la subsección 1 a) ii) *supra*.

- Por razones psicológicas, un acuerdo comercial basado en el principio de *do ut des* es más fácil de explicar a la opinión pública nacional que la liberalización comercial unilateral. Como dice Regan (2006), aunque esto pueda ser irracional no por ello es menos cierto.¹⁵⁹

Según Hudec (1993) y McGinnis y Movsesian (2000), una característica importante de los acuerdos comerciales internacionales es que promueven los valores democráticos y contribuyen a preservar importantes libertades económicas sin poner en riesgo la soberanía o legitimidad nacionales. Acuerdos comerciales como los de la OMC impiden actos proteccionistas perjudiciales y ello promueve un comercio más libre y protege las oportunidades de realizar intercambios privados, al tiempo que refuerza una gobernanza democrática responsable al respaldar la voluntad de la mayoría frente a los grupos de presión proteccionistas, que, de otro modo, controlarían los mecanismos de la política pública. En la medida en que los acuerdos comerciales se estructuran teniendo en cuenta la diversidad de los Miembros (en cuanto al nivel de desarrollo, el sistema social, la idiosincrasia cultural, etc., de las naciones), respeten la diversidad de legislaciones internas y no interfieran en la competencia reglamentaria eficiente entre los países, los acuerdos comerciales no menoscabarán la soberanía de sus Miembros.¹⁶⁰

En suma, los partidarios del enfoque constitucional interno sostienen que los ciudadanos pueden obligar mejor a los responsables de la formulación de las políticas comerciales nacionales a promover el comercio liberal forzando a las autoridades nacionales a concluir acuerdos comerciales internacionales. De esa forma se puede frenar tanto el empeño proteccionista de los grupos especiales de interés como la conducta oportunista de búsqueda de rentas de los funcionarios comerciales sin arriesgar los valores democráticos nacionales ni poner en peligro la soberanía.¹⁶¹

Justificación externa: los acuerdos comerciales resuelven un problema transnacional

La justificación externa orientada al exterior, o transnacional, de los acuerdos comerciales es una perspectiva diferente de la visión interna del constitucionalismo. La visión externa del constitucionalismo se opone a la escuela de pensamiento que se basa en cuestiones internas, alegando graves deficiencias conceptuales en la argumentación de esta última. Las voces críticas ponen en cuestión que alguna sociedad pueda concertar un acuerdo comercial internacional por las razones que propone la visión constitucionalista interna.

Se plantean cuestiones prácticas evidentes, como por qué las instituciones nacionales independientes (como un tribunal constitucional) no son suficientes para hacer cumplir la constitución económica nacional, o cómo pueden explicar el multilateralismo los partidarios del constitucionalismo interno, pues después de todo debería ser suficiente con vincularse a una única superpotencia económica.

¹⁵⁹ “Incluso cuando la gente es consciente de que el proteccionismo les perjudica, están dispuestos a perjudicarse para poder perjudicar a otros, llevados de la envidia o del deseo de castigarles. Puede ocurrir también que la gente no entienda cómo les perjudica el proteccionismo de su país. La premisa de que el proteccionismo es irracional a nivel interno no es una novedad para los economistas, pero el conocimiento de ese hecho no debe impedirnos ver que se trata de una percepción compleja.” (Regan, 2006: 967).

¹⁶⁰ McGinnis y Movsesian (2000: 549) son firmes partidarios de un modelo de acuerdos comerciales “antidiscriminatorios”. La organización debe ser simplemente un “sistema de arbitraje con facultades limitadas para resolver las reclamaciones referentes a las medidas comerciales discriminatorias” (*ibid.* 517). El “modelo reglamentario” alternativo autoriza a la organización a formular normas mundiales en materia de trabajo, medio ambiente, salud o seguridad y en otras esferas importantes relacionadas con el comercio. Según los autores, este modelo sería un mal constitucionalismo, pues socavaría la soberanía nacional en materia de reglamentación y expondría a la organización al mismo tipo de influencia de los grupos de presión que se pretendía evitar con el acuerdo.

¹⁶¹ Es preciso señalar la similitud del enfoque constitucionalista interno con el enfoque económico del compromiso (que se examinó en la subsección 2 c) *supra*). Las dos escuelas de pensamiento sostienen que la concertación de acuerdos comerciales está motivada por un dilema interno, que se resuelve limitando la orientación proteccionista de los poderes decisorios mediante la asunción de compromisos internacionales. Pero mientras que la literatura económica parece suponer una posición liberal en los responsables de la formulación de políticas, los enfoques jurídicos ofrecen una explicación más profunda de la voluntad de limitar la capacidad de acción de los gobernantes: los ciudadanos les obligan (mediante un mecanismo que no se especifica) a establecer contratos con otros países porque ello redundaría en beneficio de la mayoría.

Además, se señala que la visión constitucional interna no puede resolver la paradoja que se expone a continuación. Por un lado, la colectividad no entiende bien los beneficios de la liberalización del comercio (Irwin, 1996; Hudec, 1993; Gerhart, 2003; Ethier, 2004). Al ciudadano medio no parece importarle demasiado la protección comercial, en parte porque muchas veces no es consciente de los beneficios indirectos de la liberalización del comercio y en parte porque las pérdidas individuales que ocasiona la protección son poco significativas. Por otro lado, le preocupan los costos directos de la liberalización, como el desempleo sectorial, los costos del ajuste y los enfrentamientos sociales. En esas condiciones, ¿cómo es posible que un acuerdo comercial cuya premisa central no es comprendida ni aceptada sea elegida por la comunidad en general como un instrumento del constitucionalismo? Mavroidis (2007) se refiere también a un problema de circularidad: ante una sociedad desinformada, ¿por qué negociarían los gobiernos un acuerdo comercial si su verdadera finalidad no es maximizar el bienestar?

Por último, una fuerte crítica de la perspectiva constitucionalista nacional consiste en que se centra de forma exclusiva en la eficiencia económica como explicación de la concertación de un acuerdo comercial. Como se ha indicado, la visión interna se basa en la idea de que los ciudadanos quieren impedir que los grupos especiales de interés obtengan beneficios económicos sin contrapartida y, por tanto, quieren eliminar todas las políticas comerciales proteccionistas y discriminatorias. Esto se consigue vinculando las decisiones de política comercial nacionales a un acuerdo internacional. Sin embargo, la percepción de que las políticas proteccionistas tienen su origen únicamente en un mal funcionamiento del Gobierno puede ser errónea. Como dice Gerhart (2003), en la política pública nacional pueden encontrarse muchos ejemplos de políticas proteccionistas adoptadas en aras del interés público y que dejan de lado las consideraciones de eficiencia económica a corto plazo. En su búsqueda de objetivos no económicos o intereses a largo plazo, las sociedades han mostrado sistemáticamente su preferencia por un trato no igualitario de los ciudadanos.¹⁶² Por motivos de justicia social, preocupaciones ambientales o de salud, altruismo o redistribución nacional, la sociedad puede mostrar su preferencia por la adopción de medidas comerciales proteccionistas. Sin embargo, vincular la política comercial nacional a un acuerdo comercial significa que los ciudadanos renuncian a la posibilidad de constitucionalizar valores no económicos. Esto puede chocar fácilmente con la forma en que la sociedad entiende la democracia.¹⁶³ En la visión constitucionalista interna, puramente económica, puede haber implícito un déficit importante de soberanía estrechamente relacionado con este déficit democrático. Según Gerhart (2003: 49), es erróneo considerar que la soberanía está concebida para dar un resultado concreto, como la potenciación de la eficiencia o de la riqueza. De hecho, es posible que esto debilite el concepto mismo de soberanía, que consiste en preservar el derecho de un pueblo a tratar de conseguir los resultados que considere los mejores, incluso el derecho de ignorar la riqueza para alcanzar otros valores. El “argumento de que la OMC contribuye a maniatar a la gente para que eviten las políticas erróneas constituye, de hecho, un ataque a la soberanía” (*ibid.*). Como señala el autor, los acuerdos comerciales que entran en conflicto con conceptos populares de participación, democracia y soberanía deben fracasar también por lo que se refiere a la legitimidad. Debido a esta atención exclusiva a la eficiencia económica, es poco probable que la visión interna explique por qué los ciudadanos pueden aceptar un acuerdo comercial internacional.

La teoría jurídica externa de los acuerdos comerciales pretende superar los déficit de democracia, soberanía y legitimidad de la justificación interna. Esta justificación cambia la perspectiva de un problema nacional a un problema transnacional (transfronterizo). Mientras que la visión interna se ocupa del daño que un país se inflige a sí mismo cuando adopta medidas proteccionistas, la visión externa centra la atención en las medidas perjudiciales de otras naciones que afectan directamente al país.

¹⁶² Determinados objetivos no económicos de política pública pueden estar inspirados en valores importantes de la sociedad como la equidad, la cohesión comunitaria y social, el deseo de evitar riesgos para la salud, el mantenimiento de la paz interna, el intento de no perjudicar a pequeños grupos de personas en razón de políticas que proporcionan a todos beneficios reducidos (Corden 1997), etc. Las razones económicas de la protección a largo plazo comprenden los conocidos argumentos relativos a la industria incipiente y los conglomerados tecnológicos.

¹⁶³ “El problema que plantea la visión económica interna es que para muchos, los valores económicos o de eficiencia en los que se basa son sólo un subconjunto de los valores que determinan que los acuerdos sociales sean valiosos ... [La] visión corresponde a la misma caricatura de la OMC que los críticos de la organización encuentran tan objetable, esto es, la idea de que la función de la OMC consiste en vincular la política pública a valores de eficiencia y retrasar aquellas políticas públicas que se basen en valores distintos de la eficiencia.” (Gerhart, 2003: 33, 70).

En el centro de esta teoría está el argumento de que el riesgo del mal funcionamiento del Gobierno y de la búsqueda de rentas no es un problema puramente nacional. Así, aunque la competencia distorsionada y la formulación de políticas comerciales no discriminatorias siguen siendo los principales objetivos de los acuerdos comerciales, los efectos de los obstáculos proteccionistas al comercio en el extranjero constituyen un problema. Al erigir barreras proteccionistas, los países extranjeros pueden privar a los exportadores nacionales de derechos contractuales y económicos básicos y de libertades de mercado.¹⁶⁴ Si bien los ciudadanos pueden contener a sus funcionarios buscadores de rentas mediante una constitución económica elaborada en el país, no tienen influencia sobre los responsables de la formulación de políticas en el extranjero.

Este problema recíproco de “tributación sin representación” (Gerhart 2003: 22) se puede resolver si los ciudadanos autorizan a sus gobiernos a concluir un tratado internacional. De este modo, quienes defienden la perspectiva externa alegan que los acuerdos se suscriben para que los ciudadanos puedan participar en la formulación de la política comercial de otros países.¹⁶⁵ Los acuerdos comerciales ofrecen un foro adecuado para abordar el “problema recíproco de la toma de decisiones sin representación en foros nacionales permitiendo a los países que representen sus intereses y los intereses de su población ante los gobiernos de otros países de manera que sea posible introducir cambios de política y reducir los daños” (*ibid.*: 24).¹⁶⁶

Estas negociaciones tienen tanto un significado político como económico. Los acuerdos comerciales dan derechos y voz a grupos de actores económicos carentes hasta entonces de derechos de representación. Cuando se ha suscrito un acuerdo, todos los ciudadanos afectados negativamente por la política comercial exterior pueden comentar las políticas de otros países e influir en ellas a través de su propio gobierno. En la era de la globalización y el intercambio transnacional, los acuerdos comerciales son, por tanto, una nueva forma de representación democrática a través de las fronteras. En un mundo interconectado, los ciudadanos pueden participar en la conformación de todas las políticas que les afectan. En consecuencia, esta participación transfronteriza promueve la libertad. Los agentes económicos obtienen la libertad de producir y vender donde quieran y lo que quieran, sabedores de que su libertad no les podrá ser arrebatada sin que sus voces sean escuchadas. Estos valores constitucionales fundamentales de libertad, voz y participación tienen gran importancia porque promueven conceptos importantes como los de federalismo, soberanía y democracia.

En resumen, la perspectiva externa no sólo pone de relieve la ineficiencia económica en el país que impone el arancel, sino la deficiencia representativa y participativa resultante de las políticas proteccionistas en el extranjero, que pueden distorsionar las oportunidades competitivas de los ciudadanos en su propio país si no se les da la posibilidad de opinar para determinar si debe imponerse un arancel.¹⁶⁷

Justificación interna-externa: moderación de los grupos determinantes

Como se ha visto, la perspectiva interna refleja únicamente los problemas internos del proteccionismo, mientras que la teoría transnacional, o externa, se centra principalmente en las cuestiones de la participación y representación a través de las fronteras. La justificación interna y externa trata de encontrar un equilibrio entre esas dos perspectivas.

¹⁶⁴ Esto es válido no sólo por lo que respecta a las actuaciones oportunistas deliberadas de gobiernos extranjeros, sino también a los efectos secundarios accidentales. Tal como señala Ethier (2001), por ejemplo, muchas políticas internas producen externalidades comerciales imprevistas.

¹⁶⁵ “La visión externa y participativa de la OMC considera a esta organización, por tanto, como un foro complejo, integrado por distintas partes, de negociación entre naciones que permite a cada nación representar los intereses de sus integrantes ante otras naciones y facilita acuerdos que reducen los efectos externos perjudiciales de la política nacional.” Gerhart (2003: 25).

¹⁶⁶ La representación transnacional transfronteriza ofrece protección frente a la conducta de búsqueda de rentas de los grupos especiales de interés como efecto secundario – pero no como motivación – para concertar un acuerdo.

¹⁶⁷ Es preciso señalar la similitud de la argumentación del enfoque constitucionalista externo y las teorías económicas basadas en la externalidad, que se han examinado en las subsecciones 2 a) y b). La importancia de superar los efectos externos ocupa también un lugar central en varios modelos de las relaciones internacionales (véase la sección C 3). La afirmación de que las externalidades internacionales de algún tipo son lo que motiva la concertación de acuerdos comerciales es común a todas las teorías.

Hudec (1993) recuerda la historia de la Ley Arancelaria de los Estados Unidos de 1930 (más conocida como Ley Arancelaria Smoot-Hawley). Como se explicó en la subsección 1 b), esta legislación se adoptó con el propósito de aumentar los aranceles sobre determinados productos agrícolas de importación, para proteger a los agricultores estadounidenses de los bajos precios mundiales de los productos básicos. Para conseguir los votos necesarios, los patrocinadores de la Ley (el senador R. Smoot y el miembro de la Cámara de Representantes W. Hawley) recurrieron al mercadeo, ofreciéndose a respaldar el aumento de los aranceles en otros sectores locales de los legisladores a cambio del apoyo de éstos a sus propuestas. Como es sabido, el incremento general de los aranceles fue de grandes proporciones y debido a ello las importaciones de los Estados Unidos se redujeron fuertemente y el resto del mundo respondió imponiendo obstáculos al comercio equivalentes (o incluso más restrictivos), lo que a su vez originó un descenso muy pronunciado de las exportaciones de los Estados Unidos. La guerra comercial que siguió ocasionó una acusada contracción del comercio mundial y contribuyó a la gravedad y duración de la Gran Depresión del decenio de 1930. Tras la experiencia del Arancel Smoot-Hawley, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una legislación que autorizaba al Gobierno a negociar reducciones arancelarias con otros gobiernos. La razón por la que se decidió retirar al Congreso el poder de decisión y se confió al Gobierno la formulación de la política comercial fue, al parecer, que los miembros del Congreso estaban convencidos de su ineptitud en las cuestiones arancelarias (Hudec, 1993: 314). Eran conscientes de su incapacidad para oponerse a los intereses internos y temían las repercusiones internacionales que podría tener un proteccionismo excesivo. Por ello, delegaron la política comercial en el ejecutivo, al que consideraban más al margen de las presiones del grupo especial de interés.

La experiencia del proteccionismo excesivo del decenio de 1930 fundamenta una tercera justificación de los acuerdos comerciales. Por razones de moderación, un grupo de responsables de la adopción de las decisiones (una élite) delega su facultad en una tercera parte -el ejecutivo- con la esperanza de que ésta tomará decisiones más acertadas. El Gobierno, cuyos intereses se supone que coinciden más con el bienestar nacional general, concluye juiciosamente un contrato internacional.¹⁶⁸ Un acuerdo comercial es, pues, la consecuencia natural de la decisión de los legisladores de apartarse del proceso de formulación de la política comercial.

En esencia, esta visión conjuga una clara orientación interna (superar las deficiencias de la política nacional) con una motivación externa (el temor a la dinámica de retorsión y de reducción del bienestar). Los legisladores cambian el beneficio interno a corto plazo derivado de la protección y seguidas de pérdidas a largo plazo ocasionadas por los efectos secundarios internacionales por el beneficio a largo plazo (presumiblemente mayor) producido por el acuerdo comercial. Se produce una cierta “constitucionalización” entre el poder legislativo y ejecutivo (intento de “atar corto” a este último), pero no entre la comunidad política en general y el Gobierno.

La ventaja de esta visión es que puede explicar la razón por la que se conciertan acuerdos comerciales pese a la evidente indiferencia de los ciudadanos sobre la liberalización del comercio: no son los electores quienes piden una constitución económica y un acuerdo comercial, sino el interés de una élite política el que le lleva a apartarse de la formulación de la política comercial y delegar su autoridad en un elemento ajeno al juego de las presiones internas.¹⁶⁹ El elemento ajeno (el Gobierno) concluye entonces acuerdos comerciales no porque esté obligado a hacerlo (como en la justificación constitucionalista interna), sino porque responde a sus propios intereses, que coinciden más con el bienestar general y, por tanto, con los deseos de la comunidad política.¹⁷⁰

¹⁶⁸ En el análisis que hace Judith Goldstein (1996) del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá se afirma que aquellos que más tienen que ganar cuando se persigue el bienestar general – como los ejecutivos elegidos por una circunscripción nacional – son quienes suelen mostrar más interés en recurrir a acuerdos internacionales (véase también Simmons y Martin, 2002: 202).

¹⁶⁹ Obsérvese que en el enfoque interno-externo de los acuerdos comerciales no se considera “al Gobierno” como un bloque monolítico. Las funciones ejecutiva, legislativa y judicial son tres ámbitos diferentes, heterogéneos y a menudo enfrentados en la actividad de los funcionarios públicos.

¹⁷⁰ Así, el gobierno suscribe un acuerdo comercial por su propia voluntad para resolver el problema de los efectos internacionales derivados del proteccionismo comercial.

La motivación mundial: los acuerdos comerciales como constituciones internacionales de varios niveles

La cuarta justificación de los acuerdos comerciales es otra extensión lógica de la idea de que las sociedades se dotan de constituciones para mantener libertades fundamentales y salvaguardar el interés de la mayoría de los ciudadanos. Al igual que la visión externa del constitucionalismo, la justificación mundial busca nuevas formas de representación democrática en un mundo interconectado. Ahora bien, en tanto que las tres justificaciones anteriores tienen como eje fundamental al Estado, la justificación mundial prescinde de los Estados como intermediarios necesarios entre los agentes económicos de diferentes naciones.

Esta “visión constitucional del derecho internacional orientado a los ciudadanos” (Petersmann, 1995) aplica la misma lógica constitucional, pero establece que el mundo es como una gran nación de “ciudadanos del mundo” que se da a sí misma una constitución comercial de varios niveles, con los mismos objetivos de practicar una competencia no discriminatoria y evitar el proteccionismo. La expresión “de varios niveles” significa que actores no estatales tienen acceso legal a los tribunales nacionales e internacionales para controlar a los gobiernos y defender sus garantías constitucionales de libertad, no discriminación, imperio de la ley y medidas de salvaguardia social en caso de mal funcionamiento evidente del Gobierno (Petersmann, 2006: 6). Así, los conflictos comerciales se despolitizan, se descentralizan y son sustituidos por normas constitucionales de rango jurídico superior, que se pueden aplicar directamente y hacer cumplir en tribunales nacionales.

La visión mundial es profundamente crítica tanto con la visión interna de los acuerdos comerciales como con la visión externa, especialmente por su énfasis en la soberanía del Estado. Los defensores de la visión mundial afirman que la noción “westfaliana” del derecho internacional ha quedado obsoleta. El sistema basado en los Miembros y centrado en el Estado es negativo para los intereses vitales de los ciudadanos.¹⁷¹ A su juicio, las leyes comerciales nacionales son necesariamente “constituciones parciales” y por eso de dudosa calidad. No pueden abordar problemas mundiales que tienen efectos transnacionales y en muchos casos no han podido controlar el proteccionismo interno.¹⁷² Los acuerdos comerciales internacionales entre gobiernos, por otra parte, no evitan el riesgo de un mal funcionamiento del gobierno (internacional) por la sencilla razón de que quienes negocian el acuerdo son gobiernos que actúan movidos por sus propios intereses y por la búsqueda de rentas. En resumen, la existencia de gobiernos interconectados como intermediarios entre ciudadanos de diferentes países produce a menudo resultados no deseados.¹⁷³

En consecuencia, como afirma Petersmann, los Estados están perdiendo gradualmente su ventaja organizativa en el suministro de bienes públicos. Las diferentes naciones no pueden satisfacer las necesidades de participación democrática, legitimidad y respeto de los derechos individuales inalienables. Como el comercio tiene lugar entre actores privados (productores, comerciantes y consumidores) y no entre gobiernos, el derecho internacional debe garantizar derechos privados, que no siempre ocupan un

¹⁷¹ Es necesario que las teorías constitucionales transnacionales sobre la forma de proteger más eficazmente ... la democracia y el imperio de la ley a través de las fronteras superen la atención unilateral de la doctrina tradicional del derecho internacional público a la soberanía estatal externa y la atención no menos unilateral de las teorías ... constitucionales a los abusos internos de poder y los derechos de los ciudadanos dentro de los estados.” (Petersmann, 1998: 177).

¹⁷² “Todas las constituciones nacionales se enfrentan al dilema lockiano de que, en un mundo interdependiente en el que existen cerca de 200 Estados soberanos, la mayoría de las constituciones solamente prevén algunas limitaciones de procedimiento a los poderes discrecionales de política exterior de gravar con impuestos, restringir y regular las relaciones transnacionales de los ciudadanos a través de las fronteras. Por consiguiente, las constituciones nacionales sólo son soluciones parciales incompletas. No limitan los poderes discrecionales en materia de política exterior y no contribuyen a la oferta colectiva de “bienes públicos mundiales” (Petersmann, 2006: 8).

¹⁷³ Petersmann (2005) habla de un “déficit jurisdiccional” (la jurisdicción de un acuerdo comercial es demasiado limitada para abordar los problemas reales si la atención se centra únicamente en erradicar las externalidades, lo que impide suministrar bienes genuinamente colectivos); un “déficit de participación democrática” (cuando los gobiernos negocian los términos de un acuerdo cabe dudar de que el acuerdo sea fruto de procesos representativos, participativos y deliberativos en cada Estado Miembro); y un “déficit de incentivos” (los ciudadanos, verdaderos agentes económicos, son tratados como meros objetos del proteccionismo comercial autoritario más que como súbditos legales de un sistema mundial de comercio liberal).

lugar preferente en el pensamiento de los gobiernos.¹⁷⁴ Conscientes de ello, los ciudadanos mundiales tratan de dotarse de constituciones mundiales de varios niveles capaces de producir bienes públicos que sean realmente mundiales (la UE es un ejemplo destacado en este sentido). Según se afirma, este cambio de paradigma, del sistema westfaliano centrado históricamente en el Estado y orientado al poder a un sistema moderno de derecho internacional, ha llegado por fin al ámbito del comercio mundial.¹⁷⁵ En conclusión, la justificación mundial de los acuerdos comerciales sostiene que el público mundial ignora a los gobiernos nacionales para establecer una constitución económica mundial de varios niveles.

La idea de los acuerdos comerciales como constituciones internacionales de varios niveles ha sido muy criticada por los expertos internacionales en derecho. En primer lugar, hay que señalar la aparente desaparición de una distinción significativa entre descripción y prescripción. La visión mundial se refiere a lo que debería ser la OMC más que a lo que es en la actualidad. Después de todo, el derecho de la OMC no tiene efectos directos en el ordenamiento jurídico de la mayor parte de los países. Los Estados, aunque puedan ser un estorbo para los ciudadanos, existen y a falta de una alternativa mejor los gobiernos representan a las naciones en las negociaciones comerciales internacionales.¹⁷⁶ Los ciudadanos, incluso en los rincones más instruidos del mundo, no dan gran importancia a las cuestiones del comercio internacional. Además, incluso los actores privados sensibilizados e ilustrados carecen de los medios y de la legitimidad necesarias para entablar un diálogo mundial sobre la elaboración de una constitución comercial.¹⁷⁷ En segundo término, según los críticos (por ejemplo Howse y Nicolaidis, 2001; Cass, 2005), la perspectiva mundial elude cuestiones conceptuales esenciales. Por ejemplo, ¿cómo es posible dotar de una constitución al sistema multilateral de comercio cuando no existe un *demos mundial*? ¿Cómo se solucionan los problemas mundiales de acción colectiva sino por conducto de los gobiernos nacionales? E incluso entonces, ¿cómo se puede modificar y alterar esa constitución mundial o adaptarla a las circunstancias y necesidades especiales de los países?

b) Comparación de las distintas justificaciones

En el transcurso de los últimos años se ha intensificado el debate sobre la necesidad de acometer la reforma legal, institucional y política del sistema mundial de comercio. El Director General de la OMC, Pascal Lamy, criticó en cierta ocasión los procesos de elaboración de normas y adopción de decisiones de la OMC por considerar que eran “medievales” y ha propugnado nuevas formas de “cosmopolítica” y de “colectividades cosmopolíticas” en apoyo de los bienes públicos mundiales.¹⁷⁸ Algunos expertos en derecho ven esta nueva actitud hacia la “cosmopolítica” como un signo favorable a la constitucionalización de los asuntos del comercio mundial. Las cuatro justificaciones de los acuerdos comerciales que se han examinado son variaciones y ampliaciones del mismo tema de la constitucionalización. Los ciudadanos resuelven los problemas de acción colectiva y conforman normas y reglamentos que frenan los excesos de la conducta

¹⁷⁴ “El derecho económico internacional moderno está orientado a los ciudadanos y pretende limitar la insistencia hobbesiana tradicional en los derechos soberanos de los gobiernos, los controles fronterizos, la protección mercantilista de las ramas de producción nacionales y la discriminación nacional contra los extranjeros, que ... entorpece la cooperación mutuamente beneficiosa de los ciudadanos a través de las fronteras. El objetivo del derecho económico internacional moderno no es el Estado nación y su economía nacional, sino su integración mundial y su desregulación en beneficio de los productores, comerciantes y consumidores individuales” (Petersmann, 1998: 179).

¹⁷⁵ Petersmann (2006: 33) sostiene “que el derecho de la OMC puede ser considerado acertadamente como parte de un ‘marco constitucional’ de varios niveles para limitar la gobernanza del comercio a varios niveles en beneficio de productores, comerciantes, consumidores y otros ciudadanos”.

¹⁷⁶ “Para Petersmann, los Estados son un estorbo. Aunque pueda considerar que eso es así no puede ignorarlos. Si las obligaciones de la OMC fueran exigibles directamente a través del poder judicial de los Miembros, los librecambistas podrían sentirse satisfechos inicialmente, pero pronto tendrían que reconsiderar la situación cuando se dejaran sentir los efectos dinámicos de ese cambio legal. En efecto, los funcionarios estatales que negocian las normas casi con total seguridad restringirían el alcance de las disposiciones de los acuerdos comerciales ...” (Tarullo, 2002)

¹⁷⁷ Aunque los ciudadanos interesados tuvieran los medios necesarios para redactar una constitución comercial mundial, carecerían de legitimidad para hacerlo, salvo en el caso de que representaran la mayoría del electorado mundial.

¹⁷⁸ En una conferencia pronunciada en 2001, Lamy, a la sazón Comisario Europeo de Comercio, manifestó que para una mejor gobernanza mundial se requiere un sistema que establezca conexiones entre los gobiernos, los mercados y la sociedad civil. Reflexionando acerca del debate relativo a la globalización, Lamy manifestó que el término “gobernanza” denota un control excesivo y propuso en su lugar el término “cosmopolítica.” (Lamy, 2001; y Charnovitz, 2004).

de búsqueda de rentas de los grupos especiales de interés y de los responsables de la formulación de políticas modificando la estructura de incentivos en el mercado político de la protección.^{179,180}

Los cuatro enfoques constitucionales de los acuerdos comerciales -nacional, transnacional, interno-externo y mundial- no son tan contrapuestos como pueden creer sus respectivos defensores. Contienen elementos complementarios. Sin embargo, sí existen diferencias importantes en el significado que atribuye cada perspectiva a los acuerdos comerciales internacionales como instrumento constitucional. Por lo que se refiere a la visión mundial, que es la que sitúa más directamente al individuo en un lugar central, el acuerdo comercial es la constitución. Los acuerdos comerciales son un sustituto constitucional de un acuerdo nacional.¹⁸¹ Para quienes propugnan la perspectiva externa, un acuerdo comercial es un suplemento constitucional: asegura el elemento internacional de la actividad económica.¹⁸² Para los proponentes de la visión interna, el acuerdo es tan sólo un complemento constitucional, un instrumento de defensa constitucional o un facilitador constitucional. Por último, la teoría interna-externa considera los acuerdos comerciales como una consecuencia natural de una “constitución” nacional en la que un subconjunto de ciudadanos (el poder legislativo) delega en el poder ejecutivo algunas facultades que les han confiado los ciudadanos.

De manera más crítica, ninguno de los enfoques especifican cómo y mediante qué procesos pueden resolver los ciudadanos los problemas de acción colectiva, permitiéndoles así redactar una constitución comercial nacional.¹⁸³ Dado el escaso interés de los ciudadanos en general por los asuntos comerciales, una gran dependencia de los enfoques constitucionales ante los acuerdos comerciales parece un tanto exagerada. La explicación basada en cuestiones internas y externas, en la que la formulación de la política comercial es un problema de las élites, parece más creíble que las otras tres teorías. Por otra parte, las teorías constitucionalistas de los acuerdos comerciales sólo sirven, al parecer, para los países democráticos y no todos los signatarios de dichos acuerdos tienen un régimen democrático. Además, ninguna de las teorías, excepto la perspectiva interna-externa, explica por qué los gobiernos deben obedecer la voluntad mayoritaria y negociar acuerdos comerciales internacionales que son básicamente contrarios a sus intereses. ¿Cómo puede explicarse la reducción gradual de los obstáculos al comercio en los últimos 60 años de comercio multilateral si los acuerdos comerciales siguen siendo contrarios a las preferencias de los responsables de la formulación de políticas? En realidad, los funcionarios públicos deben tener interés en la liberalización del comercio, pues de otro modo bloquearían los avances de las rondas internacionales de liberalización. Por último, en todos los enfoques jurídicos que se han examinado predominan las connotaciones normativas en relación con los conceptos de democracia, soberanía y proteccionismo, que no se especifican plenamente. Tienden a difuminar los límites entre lo que es y lo que debería ser, es decir, entre análisis y prescripción.¹⁸⁴

¹⁷⁹ En la visión interna-externa, sin embargo, existen dos niveles a este respecto. Los ciudadanos votan a los legisladores, que a su vez “constitucionalizan” la política comercial delegándola en el poder ejecutivo.

¹⁸⁰ Hay que decir que la exposición que se ha hecho sobre las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales descuida los enfoques basados en la teoría de los contratos que tiene su origen en la disciplina del derecho y de la economía. Aun cuando influyentes especialistas en derecho y economía hayan sugerido que el estudio de los acuerdos comerciales desde el prisma de la teoría de los contratos podría ser un interesante programa de investigación (Bhandari y Sykes, 1998; Dunoff y Trachtman, 1999; Posner, 1988) pocos trabajos relativos a la justificación de los acuerdos comerciales se han elaborado en los campos del derecho y la economía. Hasta la fecha no se ha llevado a cabo un estudio del sistema mundial de comercio completo y sistemático desde el punto de vista contractual. Sykes (1999: 1127) afirma que “como en el caso de muchos otros temas del derecho internacional, el derecho y la economía apenas han comenzado a abordar el conjunto de posibles temas en la esfera del comercio”.

¹⁸¹ Es importante señalar que un acuerdo comercial no sustituye a una constitución nacional. Según Petersmann, el constitucionalismo debe aplicarse en distintos niveles para que sea eficaz (Petersmann, 2006).

¹⁸² Para los defensores de la perspectiva externa, los acuerdos comerciales son una condición *sine qua non*. De esta manera, las constituciones nacionales e internacionales no están conectadas en serie, como dos líneas de defensa constitucional, sino en paralelo. Protegen a los ciudadanos desde lados distintos. En tanto que la constitución nacional tiene objetivos muy distintos (incluso no relacionados con la eficiencia), los acuerdos comerciales constitucionalizan la política comercial transnacional.

¹⁸³ Como afirma acertadamente Regan (2006), no hay razones para pensar que los grupos especiales de interés que tienen capacidad para influir en los resultados de la política comercial no puedan tener también el poder de impedir que se elabore una constitución económica nacional o un acuerdo comercial.

¹⁸⁴ Dunoff y Trachtman (1999: 3): “Con excesiva frecuencia, en los estudios jurídicos especializados se combina la descripción doctrinal precisa (lo que es la ley), con la prescripción no fundamentada (lo que debería ser la ley). A menudo, en estos estudios especializados falta una conexión articulada de forma convincente entre descripción y prescripción, lo que menoscaba la prescripción. En los estudios jurídicos especializados internacionales falta un programa de investigación progresiva.”

5. DISTINTAS NACIONES, DISTINTAS MOTIVACIONES, DISTINTOS ACUERDOS

¿Tiene un país autocrático con instituciones débiles las mismas razones para cooperar en el ámbito comercial que un país grande, poderoso y democrático con un gobierno creíble? En las subsecciones 2, 3 y 4 se han examinado varias teorías económicas, políticas y jurídicas de los acuerdos comerciales internacionales. En esta subsección se examina la contribución de todas estas teorías a una mejor comprensión de la cooperación internacional entre las naciones. Lo que se plantea es si los distintos países tienen motivos diferentes para concertar acuerdos comerciales y en qué forma se verá afectada la cooperación si los países tienen motivaciones distintas.

Los puntos fundamentales que aquí se abordan son los siguientes: en primer lugar, una determinada explicación de la concertación de acuerdos comerciales puede no ser válida para todos los países, sino tan sólo para algunos de ellos. Los criterios decisivos de cooperación, que difieren según los enfoques, son el tamaño económico, el poder militar, el tipo de régimen y la calidad de las instituciones. En segundo lugar, los diferentes motivos para concluir acuerdos comerciales no son en todos los casos mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un gran país democrático y con poder militar puede tener más de una motivación para concertar un acuerdo. Además, a causa de su diversidad, los países pueden concluir también tipos de acuerdos distintos. En otros términos, las diferentes naciones tienen motivos distintos para concertar acuerdos comerciales bilaterales, regionales o multilaterales (véase también la subsección 2 d) *supra*).

a) La perspectiva económica

La teoría económica ofrece dos enfoques coherentes de las negociaciones comerciales: el enfoque basado en la relación de intercambio y el enfoque basado en el compromiso. Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes y los datos de que se dispone no arrojan mucha luz sobre su importancia. La mayoría de los restantes enfoques económicos solamente explican los acuerdos preferenciales. Por lo que respecta a la cooperación entre distintos países, el tamaño juega un papel esencial en los enfoques económicos, aunque en el enfoque relativo al compromiso es más importante la credibilidad de los gobiernos. Hay razones para pensar que los países que difieren en estos dos criterios tienen motivos distintos para participar en acuerdos comerciales. Otro elemento importante de los enfoques económicos es que, a diferencia de los demás enfoques, suponen en todos los casos que los acuerdos son beneficiosos para todos cuantos participan en ellos.

i) *La motivación basada en la relación de intercambio*

El enfoque basado en la relación de intercambio proporciona un fundamento para los acuerdos entre países grandes, pero en la mayor parte de los casos no explica por qué los países grandes pueden querer negociar con los países pequeños ni por qué estos últimos pueden querer negociar entre ellos. Un principio crucial en esta teoría es que los países pueden imponer a sus interlocutores comerciales externalidades vinculadas con la relación de intercambio con sus opciones de acceso a los mercados. De los países que son demasiado pequeños para influir en el precio de las exportaciones de otros países se espera que adopten unilateralmente opciones de política comercial internacionalmente eficientes, ya que no les motiva la posibilidad de desplazar los costos a nivel internacional. Estos países tienen menos posibilidades de verse en situaciones del tipo del dilema del prisionero en lo que respecta a la relación de intercambio, que les permitiría beneficiarse de los acuerdos comerciales.

La cuestión clave es, pues, si un país tiene o no poder de mercado. Como se ha visto en la subsección 2, los trabajos teóricos de Gros (1987) ponen de manifiesto que con productos diferenciados incluso los países pequeños pueden tener un cierto poder de mercado. Sin duda, hacen falta datos al respecto. El estudio reciente de Broda et al. (2006), es un punto de partida interesante.¹⁸⁵

La teoría basada en la relación de intercambio tiene dificultades para explicar las negociaciones comerciales en las que participan países pequeños, pero aporta una motivación para su participación en el GATT/

¹⁸⁵ Véase la subsección 2 *supra*.

OMC. Ser Miembro del GATT/OMC supone recibir el trato NMF de los restantes Miembros. Sin el trato NMF, un país pequeño puede resultar perjudicado en las negociaciones del GATT si es uno de los países objeto de discriminación. Por consiguiente, para los países pequeños que no disfrutaban del trato NMF, la adhesión a la OMC sería una forma de evitar la discriminación.

En teoría, los países grandes no deberían reservar el trato NMF exclusivamente a los Miembros del GATT/OMC. Como se explica en la sección C, más adelante, si dos países grandes no extienden el beneficio de su acuerdo bilateral a terceros países mediante algún tipo de trato de la nación más favorecida, corren el riesgo de que los beneficios de esos acuerdos sean erosionados por el “oportunismo bilateral”. Uno de los signatarios podría suscribir con una tercera parte otro acuerdo que reduciría el valor del compromiso recíproco inicial asumido con el otro signatario. Cabría esperar, por tanto, que los grandes países otorgaran el trato NMF a todos los demás países, pero los datos disponibles indican, sin embargo, que en ocasiones los países Miembros tratan de forma discriminatoria a los no miembros.¹⁸⁶ Por otra parte, aun cuando los Miembros extiendan el trato NMF a los países no miembros, en cualquier momento pueden aumentar sus aranceles por encima de los niveles NMF. Además, los Miembros podrían discriminar a los países no miembros – y a veces lo hacen – utilizando instrumentos tales como restricciones cuantitativas que no podrían aplicar a los restantes Miembros.¹⁸⁷ Una cuestión práctica es hasta qué punto puede estar extendido ese tipo de comportamiento. Cabe plantearse también la cuestión teórica de si los países grandes podrían tener alguna razón para discriminar a los más pequeños si éstos no pudieran influir en los precios mundiales.¹⁸⁸ Aunque la lógica económica sugiera un comportamiento no discriminatorio en tales casos, es posible que la política determine otra cosa.

La teoría de la relación de intercambio indica que si bien los países pequeños pueden verse perjudicados si no participan en el sistema, es posible que no obtengan beneficio alguno de las negociaciones comerciales entre países grandes, es decir, la liberalización recíproca entre países grandes pueden no tener efectos secundarios positivos en los países más pequeños. El modelo de la relación de intercambio indica que el GATT es un entorno de negociación donde los países grandes pueden internalizar la mayor parte de los beneficios derivados de sus acuerdos. Más concretamente, si dos países grandes, A y B, reducen sus aranceles sobre la base de la reciprocidad y la no discriminación, no habrá efectos secundarios para terceros países, o si los hay serán muy limitados. El razonamiento es que cuando A y B negocian reducciones arancelarias no discriminatorias sobre la base de la reciprocidad hacen dos cosas. En primer lugar, abren sus mercados internos a nuevas importaciones procedentes de cada uno de ellos o de cualquier otro país. En segundo término, gracias a las reducciones arancelarias aumentan la competitividad de sus exportaciones, que de este modo pueden explotar mejor el acceso adicional a los mercados que se ofrecen mutuamente. Si los aranceles se reducen sobre la base NMF, se evita la desviación del comercio. Si un tercer país, C, no reduce sus aranceles, lo que podría ocurrir si se tratara de un país pequeño, no debería verse afectado ni negativa ni positivamente por las reducciones realizadas por A y B.¹⁸⁹ Asimismo, si C es un país pequeño no miembro al que se dispensa el trato NMF, es posible que no tenga gran interés en participar.

En conclusión, en la teoría basada en la relación de intercambio, la motivación para concertar un acuerdo depende de si un país puede influir en el precio de sus importaciones a través de la política comercial. De todos modos, no puede afirmarse cuántos países son pequeños según esta definición. Los países grandes con poder de mercado pueden obtener beneficios al suscribir un acuerdo comercial. El acuerdo ha de ser multilateral antes que preferencial, pero como los Miembros llevan a cabo, a veces, una discriminación contra los no miembros, los países pequeños tienen un incentivo para sumarse al acuerdo.

¹⁸⁶ Véanse en los exámenes recientes de la política comercial del Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea en la OMC ejemplos de trato discriminatorio de países que no son miembros de la OMC.

¹⁸⁷ Históricamente, la UE ha impuesto restricciones a la importación de calzado, vajilla y demás artículos para el servicio de mesa o de cocina procedentes de China y varios países imponen restricciones cuantitativas a los países que no son miembros de la OMC por razones de política exterior.

¹⁸⁸ Véase Staiger (2006).

¹⁸⁹ Bagwell y Staiger (2002, 2005) muestran que en una categoría interesante de estructura de comercio entre distintos países, si los países A y B negocian una reducción arancelaria con arreglo a los principios de reciprocidad y no discriminación, el país C no experimenta cambio alguno en su relación de intercambio.

ii) *La motivación del compromiso*

El enfoque basado en el compromiso establece una distinción entre los países no en función del poder de mercado sino de la calidad de las instituciones nacionales. Esta teoría es, sin duda, pertinente para los países con gobiernos débiles. Los gobiernos que tienen problemas de credibilidad pueden utilizar los acuerdos comerciales internacionales para llevar a efecto reformas comerciales. Puede tratarse de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, siempre que se plantee la amenaza creíble de que los participantes tomarán medidas de retorsión si uno de ellos incumple un compromiso. Sin embargo, el enfoque basado en el compromiso no explica la razón por la que un país que no tiene problemas de credibilidad puede querer suscribir un acuerdo con un país que sí lo tiene. Tampoco explica las negociaciones recíprocas que se entablan para reducir los aranceles. Por ejemplo, puede explicar por qué un país se adhiere al GATT/OMC, pero no por qué necesitaría mantener negociaciones recíprocas para reducir sus aranceles. Una vez se haya convertido en Miembro un país podría comprometerse unilateralmente a reducir su arancel.

iii) *Otras motivaciones de la cooperación*

Como se ha visto en la subsección 2, es posible que los países estén dispuestos a cooperar en el ámbito del comercio porque necesitan aumentar el tamaño de su mercado. Este argumento, que, por razones obvias, se aplica principalmente a los países pequeños, explica su cooperación con países grandes y la cooperación entre un número determinado de países pequeños. El tamaño reducido, que se define aquí en términos de tamaño del mercado más que de poder de mercado, puede ser una desventaja porque tal vez el mercado interno no es suficientemente grande como para generar las ventas necesarias con las que cubrir los costos. Conseguir acceso a un mercado de gran tamaño puede ofrecer a las empresas del país pequeño la oportunidad de beneficiarse de economías de escala, con la consiguiente reducción de los costos de producción y rentabilidad de sus productos.

Habida cuenta de que para un país grande el acceso al mercado de un país pequeño no es un motivo esencial para la cooperación comercial, el argumento que se ha expuesto más arriba no explica que un país de gran tamaño acepte cooperar con un país pequeño. Una motivación plausible de la cooperación podría ser el interés del país grande en cooperar en ámbitos distintos de los aranceles, como las normas ambientales o los derechos de propiedad intelectual.

La idea de que un acuerdo comercial puede contribuir a atraer inversión extranjera directa guarda relación con la cuestión del tamaño. Este argumento se aplica principalmente a los países pequeños y en desarrollo, que pueden tener un incentivo para conseguir acceso – especialmente acceso preferencial – al mercado de un país grande con el fin de ser más atractivo para los inversores extranjeros. Por la misma razón pueden crear, también, una zona de libre comercio entre países pequeños.

Otra motivación de la cooperación comercial que se ha examinado en la subsección 2 es la del aseguramiento. Este argumento se aplica básicamente a países pequeños y puede ser el elemento que explique mejor la concertación de una serie de acuerdos comerciales regionales de tipo radial en los que un país grande es el centro y los países pequeños son los radios. Esto se debe a que cuando se establece un acuerdo preferencial entre un país grande y un país pequeño, otros países pequeños ajenos al acuerdo tendrán interés en preservar el acceso al mercado del país de gran tamaño y eso será un incentivo para concertar un acuerdo preferencial competitivo con ese mismo país grande o con otro. Es posible también que en lugar de ello opten por impulsar la liberalización multilateral para restablecer la igualdad de condiciones entre los países en desarrollo en lo referente al acceso a los mercados de los países grandes.

La cooperación comercial entre los países puede explicarse también por la necesidad de conseguir un mayor poder negociador en el contexto de acuerdos de negociación con países de grandes dimensiones (especialmente países desarrollados). Este argumento explica principalmente la cooperación entre países pequeños, más que entre un país pequeño y un país grande o entre países grandes, pues un mercado de grandes dimensiones ya otorga un importante poder negociador. También puede explicar la cooperación entre un país en desarrollo grande y varios países en desarrollo de tamaño reducido.

Por último, no existen razones concretas para creer que los motivos proteccionistas se aplican de forma distinta a los países pequeños y a los países grandes. Por el contrario, la importancia de estas motivaciones en la cooperación comercial dependerá probablemente de si se trata de países vecinos y de si sus gobiernos son sensibles a las presiones de grupos organizados.

b) La perspectiva de las relaciones internacionales

En esta subsección se analiza la forma en que las cuatro “grandes teorías” de las relaciones internacionales que se han examinado en la subsección 3 – el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal, el liberalismo y el constructivismo – ayudan a comprender la cooperación internacional entre distintas naciones. ¿En qué forma las diferencias nacionales de poder, tamaño, nivel de desarrollo y tipo de régimen explican las diferencias en las preferencias de los estados y la conducta de cooperación?¹⁹⁰

i) La escuela neorrealista

En la concepción neoliberal, los países se ocupan predominantemente de la capacidad militar y de la distribución del poder en el sistema internacional. La cooperación internacional adopta la forma de alianzas o bloques de corta duración. Para los neorrealistas, la cooperación en el comercio persigue básicamente dos objetivos (Hirschman, 1980): un efecto en la oferta a nivel nacional (los componentes del comercio y los aumentos de eficiencia pueden transformarse en poder militar) y un efecto de influencia en la política exterior, mediante los cuales los países poderosos tratan de crear una dependencia. Intentan forzar a los países más pequeños a la “cooperación” comercial. Estos países pueden optar por situarse a la sombra de un país hegemónico con la esperanza de gozar de su protección y florecer económicamente o por la estrategia de establecer un contrapeso formando un bloque de poder con otros rivales. Así pues, los neorrealistas consideran que la formación de bloques militares tiene lugar conjuntamente con la creación de bloques económicos. El proceso habitual sería la formación de alianzas comerciales preferenciales.¹⁹¹ En ese marco, el GATT podría ser considerado por los Estados Unidos y el Reino Unido, en su fase inicial, como un complemento estratégico de la OTAN, concebido para integrar a partes de Europa y América Latina en el bloque occidental (Grieco e Ikenberry, 2003). La profundidad y amplitud de un acuerdo comercial dependería, pues, al parecer de la dinámica del equilibrio de poder a escala mundial.¹⁹²

Los realistas posclásicos (autores como Stephen Krasner, Robert Gilpin, o Charles Glaser, véase Brooks, 1997) tienen una visión más matizada de la dimensión del poder. Sostienen que el poder no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir seguridad e incrementar la base de recursos de un país. Además, hacen referencia a las distintas facetas del concepto de poder.¹⁹³ Para los defensores de esta teoría, la

¹⁹⁰ El examen de estas cuatro escuelas tradicionales de pensamiento de las relaciones internacionales no trata de ser exhaustivo, sino ilustrativo. Inevitablemente, la forma de abordarlo es un tanto estereotipada y a veces simplificadora. Las escuelas identificadas son grupos generales de pensamiento teórico sobre las relaciones internacionales y algunos estudiosos de las relaciones internacionales se mueven a caballo entre más de una teoría o toman elementos de varias de ellas de forma selectiva.

¹⁹¹ Gowa (1989) y Gowa y Mansfield (1993) afirman que debido a las externalidades en materia de seguridad es más probable que se suscriban acuerdos comerciales dentro de las alianzas militares que entre ellas y que hay más probabilidades de que las alianzas den paso a coaliciones de libre comercio en un sistema bipolar que en uno multipolar. Gowa y Mansfield (2004) sostienen que las alianzas promueven el comercio entre los Estados y que este efecto es más fuerte cuando el comercio permite rendimientos crecientes de escala y no rendimientos constantes de escala.

¹⁹² La profundidad de un acuerdo comercial indica la importancia de los compromisos de liberalización del comercio *ex ante* y la amplitud y número de sectores y de esferas que abarca el acuerdo.

¹⁹³ El concepto contemporáneo de poder en las relaciones internacionales no debe ser asimilado a la capacidad militar o al tamaño del mercado. Aunque se considera con frecuencia que el tamaño del mercado económico es una de las principales fuentes de poder en el contexto del comercio internacional (véase, por ejemplo, Barton et al., 2006: 10-11), la teoría de las relaciones internacionales llama la atención sobre el carácter polifacético del poder. En su libro, Michael Barnett y Raymond Duvall analizan diferentes dimensiones del concepto de poder utilizado en la teoría contemporánea de las relaciones internacionales. Los autores distinguen entre poder coercitivo y poder institucional, por un lado, y poder estructural y poder productivo, por otro. El poder coercitivo y el poder institucional funcionan a través de la “interacción de actores específicos”, mientras que el poder estructural y el poder productivo lo hacen a través de “relaciones sociales de constitución.” Esta tipología abarca tanto el poder que entraña recursos materiales como el poder que comporta recursos “ideacionales” (Barnett y Duvall, 2005). Gregory Shaffer ha estudiado el funcionamiento de estas dos formas de poder – el poder coercitivo y el poder institucional – en el contexto de la OMC (Shaffer, 2005). Sobre distintas aproximaciones al poder en la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Baldwin (2002).

cooperación comercial puede reducir la probabilidad de que estallen conflictos, contribuir a superar las externalidades internacionales, impulsar la seguridad nacional y aumentar el bienestar de un país.¹⁹⁴ Por consiguiente, los acuerdos comerciales deberían ser de interés tanto para los países pequeños como para los grandes, en desarrollo y desarrollados, democráticos y autocráticos. De todos modos, como los beneficios económicos pueden llegar a transformarse en ventajas militares, todas las naciones deberían observar con la máxima atención a las potencias en ascenso. Las potencias establecidas (regionales o mundiales) deberían excluir a aquéllas de los acuerdos comerciales o intentar vincularlas al sistema de comercio de forma tan estrecha que el enfrentamiento militar fuera considerado excesivamente costoso por todos los países implicados. En definitiva, se puede prever que los países formen alianzas (bloques) comerciales y de seguridad o que sigan la vía más arriesgada de un multilateralismo con lazos muy estrechos.¹⁹⁵

¿Cómo aborda la literatura de la estabilidad hegemónica la cooperación comercial entre naciones distintas? Esta teoría da por sentada la existencia de dos tipos de países: una potencia hegemónica y el resto del mundo. Para vincular a otros países, y también para impedir que alguien obtenga beneficios sin contrapartidas, la potencia hegemónica propugna que se cree una institución comercial con la que se comprometa el mayor número posible de países. La mayoría de los países pequeños – con independencia del tipo de régimen o de su nivel de desarrollo – están dispuestos a adherirse a ella si el país hegemónico puede garantizar con credibilidad que no aprovechará de forma oportunista el régimen comercial y que los participantes pequeños obtendrán de la cooperación comercial las ventajas prometidas.¹⁹⁶ La amplitud y profundidad de los compromisos comerciales podría depender, pues, del nivel de ambición de la potencia hegemónica y de la credibilidad de su voluntad de actuar en aras del interés mundial a largo plazo.

ii) *La escuela del institucionalismo neoliberal*

Como se ha visto en la sección 3 b), los institucionalistas neoliberales sustentan la premisa de que los intereses determinan el poder y no a la inversa, como creen los neorrealistas. Sus teorías se centran en el interés de los actores en la maximización de la utilidad y en la eficiencia, más que en la dimensión del poder. Las preocupaciones de las naciones sobre las ganancias absolutas entre las partes cooperantes superan a las preocupaciones mercantilistas de las ganancias relativas.

En consecuencia, la cooperación en el comercio tendrá lugar con independencia del tamaño, el poder económico o el régimen político. En tanto en cuanto el aumento de la eficiencia derivado de la cooperación sea mayor que el costo de establecer y mantener el régimen de cooperación, las naciones establecerán acuerdos comerciales. Por consiguiente, que los países prefieran la cooperación comercial bilateral, plurilateral o multilateral dependerá en buena medida del contexto inicial (por ejemplo, qué imperfecciones del mercado es necesario corregir), el entorno de la negociación (cuántas partes participan y cuáles el nivel de información de los signatarios), el costo de elaborar el “contrato comercial” respectivo y los beneficios esperados de la cooperación continuada.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Los realistas posclásicos interpretan el concepto de “seguridad” en un sentido más amplio que los neorrealistas. Para ellos, la seguridad comprende un conjunto de “nuevas cuestiones” como los conflictos ocasionados por la escasez de recursos (por ejemplo, el agua), el problema de los refugiados, las migraciones y la contaminación. En consecuencia, los acuerdos comerciales que abarcan esas cuestiones, especialmente los acuerdos comerciales regionales, pueden adquirir especial importancia en la cooperación internacional (Ravenhill, 2005).

¹⁹⁵ Sobre la relación general entre las alianzas militares y la estructura del comercio mundial, véase por ejemplo Gowa y Mansfield (2004) y Mansfield y Bronson (1997).

¹⁹⁶ Aunque esta cuestión no ocupa un lugar destacado en la literatura, el mismo concepto es válido para las potencias hegemónicas regionales. Aplicando la lógica de la teoría de la estabilidad hegemónica, es muy probable que esas potencias opten por la integración comercial regional. No obstante, el poder hegemónico local tratará de atraer a todos los países a su órbita de influencia.

¹⁹⁷ Al parecer, con la complejidad creciente de las relaciones comerciales, es posible que los acuerdos comerciales multilaterales sean mejor que una red descentralizada de bilateralismo (Abbott y Snidal, 1998). Sin embargo, una mayor complejidad contractual significa también costos más elevados de la negociación previa al establecimiento del contrato (Fearon, 1998). Los Estados racionales deberán, pues, sopesar los costos y beneficios previstos de las opciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales para la cooperación comercial.

iii) *Las teorías liberalistas de la cooperación comercial*

Los teóricos del liberalismo abren la caja negra de la política nacional. Los acuerdos de cooperación se concluyen si la decisión de colaborar es el resultado de equilibrio de un proceso de deliberación racional entre distintas partes interesadas no estatales y entidades gubernamentales. Para los partidarios del liberalismo es importante subrayar que cada país es único por la particularidad de su organización interna. En consecuencia, al explicar la razón por la que los países suscriben acuerdos comerciales, no es adecuado agrupar a los países y etiquetarlos como “países en desarrollo”, “países pequeños”, “países democráticos”, etc., porque existe un riesgo demasiado grande de pasar por alto las diferencias importantes.

Para los liberalistas, el tamaño económico de un país no determina *a priori* su posición comercial. Tampoco la determinan la distribución de los ingresos o su nivel medio, la estructura de la industria, el número de ciudadanos, el nivel educativo, los procesos políticos o el tipo de régimen político. Esos factores forman parte del contexto nacional, es decir, el conjunto de limitaciones y restricciones que deben tener en cuenta los grupos de la sociedad partidarios del libre comercio. Si éstos quieren ser la fuerza dominante en el proceso de elaboración de la política comercial nacional, tienen que dominar a las facciones proteccionistas en el proceso decisorio nacional, no importa cuáles sean los obstáculos e impedimentos existentes. Así pues, los factores que constituyen el contexto nacional, como el tipo de régimen, el nivel de corrupción y los procesos políticos son importantes en la medida en que influyen positiva o negativamente en la posición negociadora de las partes nacionales favorables al comercio (por ejemplo, Odell, 1990).

iv) *Las teorías constructivistas de la cooperación comercial*

Según el pensamiento constructivista, los Estados cooperan y crean instituciones que modelan y limitan los intereses y el comportamiento del Estado. Sin embargo, más importante que la razón por la que cooperan los Estados es la cuestión de por qué desean cooperar. En este aspecto destacan, desde el punto de vista de los actores, el papel de los activistas morales y de las comunidades epistémicas (“los efectos locales”). Algunas personas carismáticas o élites influyentes pueden modificar la percepción pública en todo el mundo (pueden venir a la mente Karl Marx o el Club de Roma). No obstante, los estímulos sistémicos (“los efectos globales”) aportan significado social y ayudan a elaborar normas internacionales. Ejemplos en este sentido son las normas de seguridad internacional, la promoción de la paz, el rechazo de la piratería, el genocidio o la esclavitud, y la creación de un orden comercial internacional equitativo y liberal.

En el campo de la cooperación comercial internacional, esto significa que los países (o más bien las comunidades políticas) que valoran la idea de un comercio internacional más libre y menos regulado quieren agruparse con sociedades con el mismo pensamiento para establecer un acuerdo comercial.¹⁹⁸ En este marco analítico, el tamaño del país o de la población, el poder económico, el tipo de régimen, el factor geográfico y otros factores pueden ser más o menos pertinentes. Lo que importa es el grado de compromiso de una sociedad con un orden económico internacional más liberal.

c) *La perspectiva jurídica*

En la subsección 4 se han examinado los enfoques “jurídicos” de los acuerdos comerciales. Los cuatro enfoques -denominados visiones constitucionales interna, externa, interna-externa y mundial- son todos ellos variantes del mismo tema del constitucionalismo. Son las colectividades o sociedades las que tienen conciencia del fenómeno mundial de la búsqueda de rentas de los responsables de la política comercial preocupados por su interés personal. Para tratar de superar el fracaso generalizado de la política comercial, las sociedades suscriben constituciones comerciales internacionales.

¿Qué papel juega la diversidad existente entre las naciones en las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales? Desde el punto de vista jurídico, el requisito para concertar un acuerdo comercial de

¹⁹⁸ Las sociedades pueden ser partidarias de la liberalización del comercio por distintas razones: el fomento de la paz, motivos religiosos, estabilidad y crecimiento económicos, mayor bienestar, razones de equidad o justicia, etc.

cualquier índole parece ser la existencia de un régimen democrático. Todas las teorías jurídicas que se han examinado anteriormente se basan fundamentalmente en la hipótesis de que los ciudadanos disponen de los medios jurídicos para congregarse, discutir y, llegado el caso, obligar a los responsables de la formulación de políticas a concertar un acuerdo comercial (por ejemplo, obligando mediante el voto a los políticos recalcitrantes a abandonar su cargo). El constitucionalismo es imposible sin un conjunto de principios fundamentales, relacionados generalmente con un régimen democrático: el gobierno del pueblo, el disfrute por los ciudadanos de los derechos políticos fundamentales (libertad de reunión, libertad de expresión y libertad de voto), un estado de derecho que funcione de forma adecuada (separación de poderes, bajo nivel de corrupción, sistema judicial eficaz e imparcial) son las condiciones básicas para que el constitucionalismo pueda existir. Otros factores internos, como un determinado nivel de subsistencia y de educación, así como un acceso suficiente a la información, parecen esenciales.

Parece, pues, que los enfoques jurídicos de los acuerdos comerciales predicen que son principalmente las sociedades democráticas, informadas y ricas las que tienen los medios para concertar acuerdos comerciales entre ellas. No cabe pensar en la adhesión de países autocráticos salvo si son lo suficientemente grandes para provocar externalidades en los países democráticos que disponen de los medios de obligarles a adherirse a los acuerdos (por supuesto, esto sólo es válido para las visiones constitucionalistas externa e interna-externa).

6. CONCLUSIÓN: CÓMO ENTENDER LAS DIFERENTES MOTIVACIONES DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL

En esta sección se han examinado la economía, las relaciones internacionales y las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales. El objetivo primordial era explicar qué induce a los países soberanos a suscribir acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales o multilaterales. En esta última sección se establecen algunas conclusiones sintetizando elementos de los tres enfoques.

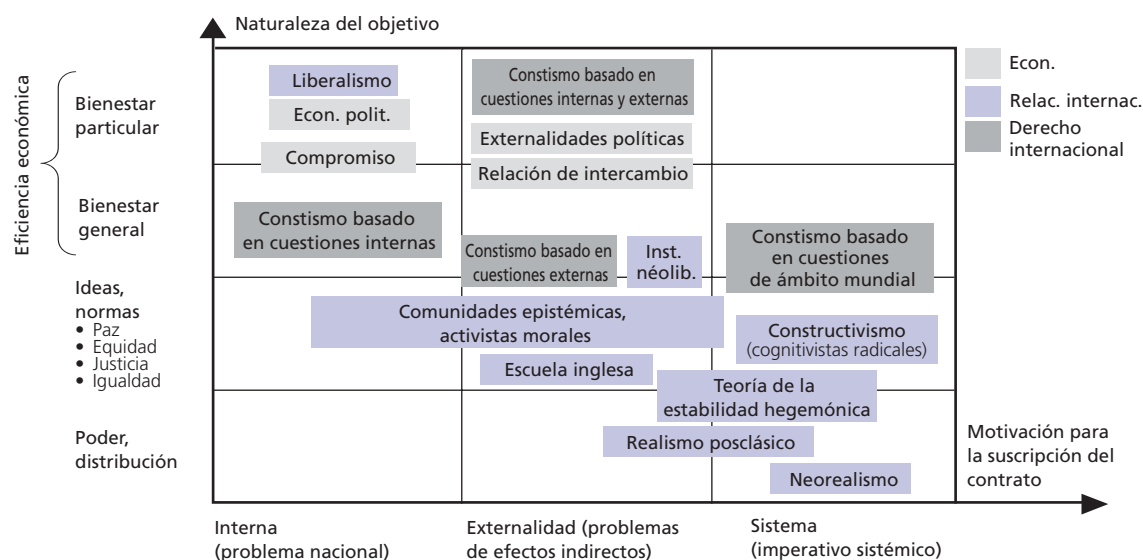
Antes de comparar las similitudes y diferencias existentes en las diferentes explicaciones de la cooperación comercial que ofrecen las tres disciplinas, procede subrayar la pertinencia de este análisis. ¿Por qué debemos preocuparnos de explicar la motivación subyacente de los acuerdos comerciales? Tres importantes razones justifican este empeño. En primer lugar, los factores que motivan un contrato de las características de un acuerdo comercial internacional determinan esencialmente su naturaleza. El diseño del tratado -el diseño de las normas, disposiciones, procedimientos y rasgos organizativos contractuales- responde fundamentalmente a los objetivos que persiguen las partes contratantes (en la sección C *infra* se aborda la cuestión del diseño de los tratados). En segundo lugar, comprender cabalmente la naturaleza del acuerdo es un requisito previo para poder discutir la calidad de los resultados del mismo. La motivación de un acuerdo regional es el rasero lógico para medir su éxito.¹⁹⁹ En tercer lugar, los miembros de un grupo especial de solución de diferencias o los jueces de un tribunal comercial están obligados a interpretar un tratado considerando el sentido ordinario de los términos utilizados en su contexto y la finalidad del acuerdo comercial. Ello se debe a que en virtud del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al interpretar un tratado se debe tener en cuenta el objetivo y la finalidad del mismo.²⁰⁰

¿Cómo se pueden entender las distintas motivaciones de la cooperación comercial que se han expuesto en esta sección? ¿En qué difieren las distintas teorías de los acuerdos comerciales basados en las disciplinas de la economía, las relaciones internacionales y el derecho internacional? ¿En qué aspectos revelan similitudes? En el gráfico 1 se representan las similitudes y diferencias de las motivaciones de la cooperación comercial que se han examinado, en dos dimensiones.

¹⁹⁹ Todo estudioso que critique la eficiencia o eficacia de un acuerdo comercial, y que elabore un programa de reforma debería revelar cómo entiende los objetivos centrales del tratado. No hacerlo puede suponer que el acuerdo se discuta sin un discurso lógico.

²⁰⁰ Según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hay que tener en cuenta, además del contexto, toda práctica o acuerdo ulteriores relativos a la misma cuestión y toda norma pertinente del derecho internacional público aplicable entre las partes.

Gráfico 1
Comparación de las motivaciones de los acuerdos comerciales



Notas: Las abreviaturas “Constismo”, “Inst. neolib.” y “Econ. polit.” corresponden, respectivamente, a “constitucionalismo”, “institucionalismo neoliberal” y “enfoques de economía política en la elaboración de políticas comerciales a nivel nacional” (véanse las secciones B.2.b) y c), y C.3.c)).

Fuente: Recopilación de los autores.

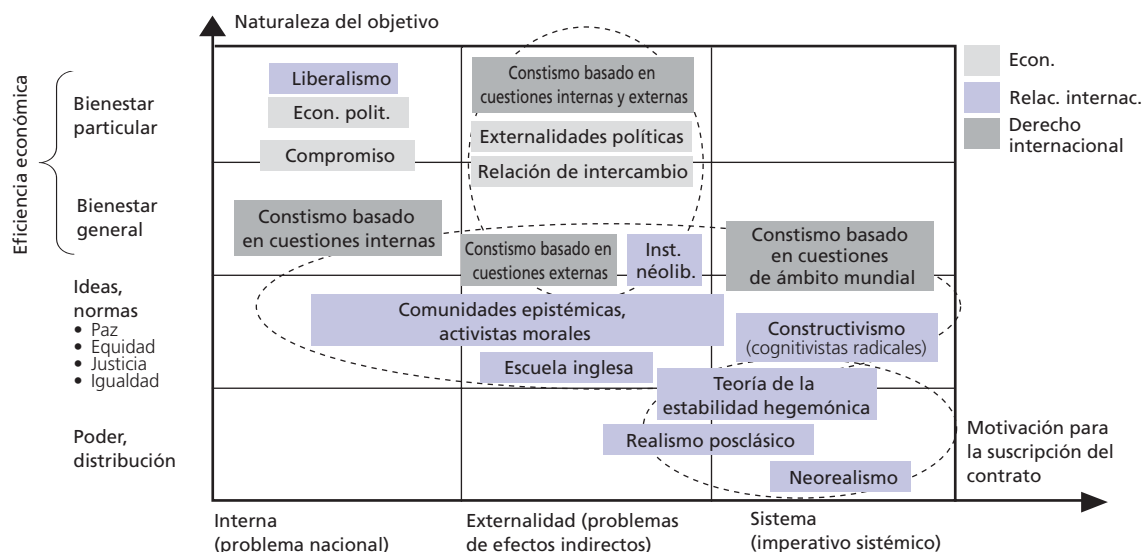
El eje vertical representa la “motivación para suscribir el contrato”. El eje horizontal representa la “naturaleza del objetivo” que se persigue mediante el contrato.²⁰¹ Es en el eje horizontal de la “motivación para suscribir el contrato” en el que son más notables las similitudes entre las disciplinas de la economía, las relaciones internacionales y el derecho internacional. Enfoques de las tres disciplinas señalan algún tipo de problema nacional (interno), o basado en una externalidad (secundario) que un contrato comercial internacional puede contribuir a resolver. Además, varias escuelas de pensamiento jurídico y de las relaciones internacionales alegan alguna forma de imperativo sistémico para suscribir un contrato. En ese caso, el contexto internacional o la naturaleza del sistema fuerzan a los estados a cooperar en los asuntos comerciales.

No obstante, los diferentes enfoques de la economía, las relaciones internacionales y el derecho varían muy considerablemente en su explicación de la razón por la que los países pueden desear cooperar inicialmente. Mientras que las teorías económicas (economía política) suponen que los actores actúan motivados por las preocupaciones de eficiencia económica de un subgrupo determinado de la sociedad (grupos de interés, responsables de la formulación de políticas, consumidores) o de la sociedad en su conjunto (el bienestar general), otros enfoques de la cooperación internacional conceden un lugar central a otros objetivos distintos de la eficiencia económica. Algunas teorías de las relaciones internacionales sostienen que lo que motiva a los actores es el logro de poder militar o la situación de poder de un país en el sistema internacional. Otras explicaciones basadas en el derecho y en las relaciones internacionales afirman que lo que impulsa a los países a cooperar en el ámbito del comercio son factores no económicos basados en ideas o en ideales, como la búsqueda de la igualdad, la equidad o la paz.

²⁰¹ Es importante comprender que la “motivación para suscribir el contrato” y la “naturaleza del objetivo que se persigue” son dos cuestiones distintas. La primera cuestión se refiere al propósito contractual en respuesta a la pregunta “¿qué problema puede solucionar un contrato?” o “¿qué situación puede mejorar la conclusión de un contrato?” La segunda cuestión se refiere al objetivo que persiguen las decisiones de los actores. Da respuesta a la pregunta: “¿qué queremos conseguir mediante la cooperación?”

La imagen resultante (que se presenta visualmente en el gráfico 2) es la siguiente:

Gráfico 2
Grupos de motivaciones para suscribir acuerdos comerciales



Notas: Las abreviaturas "Constismo", "Inst. neoliberal" y "Econ. polit." corresponden, respectivamente, a "constitucionalismo", "institucionalismo neoliberal" y "enfoques de economía política en la elaboración de políticas comerciales a nivel nacional" (véanse las secciones B.2.b) y c), y C.3.c)).

Fuente: Recopilación de los autores.

Los conjuntos de líneas de trazos del gráfico 2 ilustran una forma de agrupar las diferentes explicaciones de los acuerdos comerciales. Hay cuatro grupos de explicaciones parcialmente coincidentes de por qué los países pueden querer cooperar en los asuntos comerciales. Desde la parte superior izquierda hasta la parte inferior derecha, el primer grupo plantea un problema meramente interno que influye negativamente en las consideraciones de eficiencia económica de un país y que un contrato internacional puede contribuir a resolver. La escuela liberal de las relaciones internacionales, el enfoque constitucionalista jurídico interno y los enfoques de la economía política y del compromiso, basados en la economía, son todos ellos variantes de este tema.

En el segundo grupo de explicaciones, el problema principal que puede resolver un contrato son una serie de efectos secundarios económicos internacionales. Los acuerdos comerciales se suscriben, pues, para limitar el unilateralismo, pues las decisiones de un país pueden perjudicar el bienestar económico de otros países. Un contrato internacional puede mitigar estos problemas de la aplicación de la política de empobrecimiento del vecino. Esta idea básica está (con algunas variaciones y extensiones) en el centro de los enfoques jurídicos constitucionalistas externo e interno-externo, la escuela institucionalista neoliberal de las relaciones internacionales y las teorías de las externalidades políticas y de la relación de intercambio en el campo de la economía.

El tercer grupo de motivaciones de los acuerdos comerciales es lo que podría denominarse "vía ideacional". Según sus proponentes, los responsables de la adopción de decisiones sobre la política comercial se guían por objetivos normativos no económicos. Del mismo modo que la motivación económica no puede explicar satisfactoriamente por qué el trabajo infantil, la mano de obra esclava, el trabajo de los prisioneros, el tráfico de seres humanos y el tráfico de droga son ideas repugnantes, el pensamiento económico tampoco explica plenamente la razón por la que se firman acuerdos comerciales. Son las normas y valores básicos de civilización, las tradiciones antiguas, un sentido colectivo de la historia y la humanidad y otros factores ideacionales los que inspiran a las personas influyentes, a los grupos más destacados y a los estados como un todo a concluir acuerdos comerciales. Como se indicó en la subsección 5, los factores ideacionales inducen a los países a aceptar de buen grado en el círculo de

participantes incluso a países pequeños insignificantes desde el punto de vista económico. Para las partes contratantes, los objetivos no económicos cumplen una función crucial en los enfoques jurídicos denominados constitucionalismo externo y mundial. En la literatura de las relaciones internacionales pueden encontrarse elementos ideacionales en el institucionalismo neoliberal, la teoría de la estabilidad hegemónica y el idealismo, pero muy particularmente en las escuelas cognitivistas moderada y radical.

El último grupo puede ser denominado argumento de la “realpolitik”. Los países suscriben acuerdos comerciales, o se abstienen de hacerlo, por razones de poder y de subsistencia (es decir, de eficiencia distributiva). Parafraseando a Clausewitz, para los proponentes de la motivación de los acuerdos comerciales basada en el poder, la cooperación comercial es una continuación de la política por otros medios.²⁰² Por tanto, los Estados establecen una cooperación comercial porque están obligados a hacerlo o para conseguir otro beneficio relacionado con el poder (creación de dependencia, equilibrio, formación de bloques, etc.). Esta preocupación por el poder y la distribución ocupa especialmente un lugar central en la escuela neorrealista de las relaciones internacionales, y también en el realismo posclásico y en la teoría de la estabilidad hegemónica.

El hecho de que existan tantas teorías distintas para explicar el mismo resultado, la conclusión de acuerdos comerciales internacionales, suscita la duda razonable de que haya una única teoría que explique el fenómeno de la cooperación comercial. El análisis que se ha hecho en la subsección 5 de los efectos de la diversidad de las naciones sobre la probabilidad de concertar acuerdos comerciales diferentes refuerza la idea de que la concertación de tales acuerdos obedece a un conjunto de motivos.²⁰³ En ese conjunto de motivos hay una dimensión interna y una dimensión externa. En primer lugar, cualquier país está motivado probablemente por un conjunto de objetivos económicos y de otra índole, parcialmente encontrados entre sí, que pretende conseguir al concertar un acuerdo comercial. Es posible que quiera promover la paz y la estabilidad en su región, mejorar su posición de poder en el sistema internacional, atraer inversión extranjera directa, reducir la influencia de los grupos especiales de interés, evitar que los interlocutores comerciales apliquen en exceso políticas de empobrecimiento del vecino, etc. En segundo lugar, muy probablemente los objetivos de los países contratantes serán muy diferentes. Probablemente, los distintos países tendrán un conjunto idiosincrático de objetivos en lo que se refiere a la cooperación comercial.

Entre las conclusiones que se pueden extraer del análisis precedente, la primera es que los estudiosos tienen que recorrer un largo camino todavía para encontrar una explicación integral de los acuerdos comerciales. Si bien es cierto que las explicaciones económicas, políticas y jurídicas actuales pueden poner en claro algunas facetas de la actividad de la cooperación, están lejos de ofrecer una imagen completa. La labor interdisciplinaria parece un camino fructífero y prometedor para la investigación futura.²⁰⁴

En segundo término, dado que todos los países signatarios tendrán probablemente su propio conjunto de motivos ponderados para cooperar, el equilibrio inicial del trato comercial (el consentimiento común indispensable para concluir cualquier contrato) será difícil de captar y de especificar de forma detallada. Además, los cambios ambientales imprevistos, el dinamismo, las conmociones futuras y todos los factores que influyen en el equilibrio contractual inicial incrementarán, sin duda, la complejidad intrínseca. Así pues, el acuerdo comercial inicial ha de ser considerado como un contrato necesariamente incompleto (véase la sección C para un examen más detallado de este aspecto). Dos consecuencias se derivan

²⁰² La máxima original de Carl v. Clausewitz dice así: “La guerra es la continuación de la política por otros medios.” (Véase Clausewitz, 1993)

²⁰³ La concepción de los acuerdos comerciales como resultado de un conjunto de motivos entre países soberanos no es, sin embargo, una conclusión, sino una teoría. El análisis que se ha hecho en este capítulo no permite refutar la posible afirmación de que existe una única explicación fundamental de la concertación de acuerdos comerciales internacionales.

²⁰⁴ Un ejemplo de una labor interdisciplinaria que podría ser fructífera es la posibilidad de dar mayor claridad a las funciones objetivas de los agentes económicos tal como las conciben los economistas. Las teorías económicas de los acuerdos comerciales plantean la hipótesis de que los agentes maximizan racionalmente su utilidad. En aras de la sencillez, la teoría estándar asume que la eficiencia económica (generalmente la maximización de los ingresos) es el mejor indicador de la utilidad. Los enfoques jurídicos y de las relaciones internacionales podrían contribuir a ampliar esta visión limitada e integrar preferencias no económicas (como la paz, la equidad, la igualdad, la legitimidad, etc.) en la función de utilidad de los economistas.

inmediatamente de ese hecho. Por un lado, los acuerdos comerciales no son ni mucho menos contratos perfectos y dependen por ello de que se mantenga la buena voluntad de todos los signatarios. En todo momento ha de reinar un sentimiento común en la orientación y en el comportamiento.²⁰⁵ Por otro lado, las diferencias en los asuntos comerciales son un resultado inevitable. La naturaleza incompleta de los acuerdos deja un margen muy amplio para la ambigüedad, las interpretaciones controvertidas, los malos entendidos y el oportunismo. Para mejorar un acuerdo y adaptarlo para el futuro, los signatarios deberían considerar las diferencias como mecanismos para clarificar el texto ambiguo del tratado y las políticas comerciales. En tanto en cuanto no amenacen al propio contrato, los desacuerdos pueden ser considerados no como signos de un sistema fallido sino de un sistema que funciona.

En tercer y último lugar, la idea de que los Estados tienen razones diferentes para cooperar a través de los acuerdos comerciales debe reflejarse en el planteamiento actual de las negociaciones comerciales y en el funcionamiento de las relaciones comerciales. Los negociadores deberían ser conscientes de que los distintos países suscriben acuerdos comerciales por razones diferentes y tal vez singulares. Por otra parte, ser consciente de la diversidad de motivaciones para la cooperación comercial hace más fácil entender la posición de cada país sobre la política comercial y las negociaciones sobre esa política.

²⁰⁵ El propósito común de todas las partes se refleja generalmente en el preámbulo de un tratado, aunque con una generalidad que dificulta la consulta del preámbulo al interpretar diferentes instrumentos o disposiciones. De todos modos, el texto del preámbulo puede ser considerado a menudo como el mínimo común denominador, esto es, el núcleo básico del propósito contractual.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, K. y Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1: 3-32.
- Adler, E. (2002) 'Constructivism in International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 95-118.
- Aggarwal, V.K. y Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4: 393-409.
- (2004) 'Collaboration and Coordination in the Global Political Economy', en Ravenhill, J. (comp.) *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, páginas 28-49.
- Andriamananjara, S. y Schiff, M. (1999) 'Regional Groupings Among Microstates', *World Bank Policy Research Working Paper Series* N° 1922, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bagwell, K. (2007) 'Remedies in the WTO: An Economic Perspective', mimeo.
- Bagwell, K. y Staiger, R.W. (1999) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1: 215-248.
- (2001) 'Strategic Trade, Competitive Industries and Agricultural Trade Disputes', *Economics and Politics* 13, 2: 113-28.
- (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge: MIT Press.
- (2005) 'Multilateral negotiations, bilateral opportunism and the rules of GATT', *Journal of International Economics* 67: 268-294.
- (2006) 'What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization', *NBER Working Paper* N° 12727.
- Bairoch, P. (1976) *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX siècle*, Mouton, París, La Haya: Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales.
- (1989) 'European Trade Policy, 1815-1914', en P. Mathias y S. Pollard (comp.) *The Cambridge Economic History of Europe*, volumen VIII, The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 1-160.
- Baldwin, D.A. (2002) 'Power and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 177-191.
- Baldwin, D.A. (comp.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York: Columbia University Press.
- Baldwin, R.E. (1985) *The Political Economy of US Import Policy*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press.
- (1987) 'Politically Realistic Objective Functions and Trade Policy', *Economic Letters* 24: 287-90.
- (1994) 'Towards an Integrated Europe', Londres: CEPR.
- (1996) 'The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspective of Economists and Political Scientists', en Feenstra R.C., Grossman, G.M. e Irwin, D.A. (comp.) *The Political Economy of Trade Policy*, Cambridge: MIT Press.
- (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the oath to global free trade', *The World Economy* 29, 11: 1451-1518.
- Baldwin, R.E. y Forslid, R. (2004) 'Trade Liberalization with Heterogeneous Firms', *CEPR Discussion Papers* 4635.
- Baldwin, R.E. y Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model - The Lego Version', mimeo, HEI.
- (2006) 'Protection for Sale Made Easy', *CEPR Discussion Paper* 5452.

- Baldwin, Richard E. y Baldwin, Robert E. (1996) 'Alternative approaches to the political economy of endogenous trade liberalization', *European Economic Review* 40: 775-782.
- Baran, P.A. (1967) *The Political Economy of Growth*, Nueva York, Nueva York: Monthly Review Press.
- Barbieri, K. (1996) 'Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?', *Journal of Peace Research* 33, 1: 29-49.
- (2002) *The Liberal Illusion, Does Trade Promote Peace?*, The University of Michigan Press.
- Barbieri, K. y Schneider, G. (1999) 'Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict', *Journal of Peace Research* 36(4), Special Issue on Trade and Conflict, 387-404.
- Barnett, M. y Duvall, R. (2005) 'Power in Global Governance', en Barnett, M. y Duvall, R. (comp.) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 1-33.
- Barton, J.H., Goldstein, J.L., Josling, T.E. y Steinberg, R.H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Baumont, M. (1952) 'Le Commerce depuis le Milieu du XIX Siècle. Livre I et II', en Lacour-Gayet, J. (comp.) *Histoire du Commerce, Tome V*, París: Editions Spid.
- Bhagwati, J. (2002) *Free Trade Today*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. (1998) *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bown, C.P. (2004a) 'Trade policy under the GATT/WTO: empirical evidence of the equal treatment rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3: 678-720.
- (2004b) 'Trade disputes and the implementation of protection under GATT: an empirical assessment', *Journal of International Economics* 62, 2: 263-294.
- (2004c) 'On the economic success of GATT/WTO dispute settlement', *The Review of Economics and Statistics* 86, 3: 811-823.
- Bown, C.P. y Crowley, M. (2006) 'Policy Externalities: How U.S. Antidumping Affects Japanese Exports to the EU', *European Journal of Political Economy* 22, 3: 696-714.
- (2007) 'Trade Deflection and Trade Depression', *Journal of International Economics*, de próxima publicación.
- Brainard, L. (1994) 'Last One Out Wins: Trade Policy in an International Exit Game', *International Economic Review* 35: 151-72.
- Brainard, L.S. y Verdier, T. (1994) 'Lobbying and Adjustment in Declining Industries', *European Economic Review* 38, 3-4: 586.
- Broda, C., Limão, N. y Weinstein, D. (2006) 'Optimal tariffs: the evidence', *NBER Working Paper* N° 12033, Washington D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Brooks, S.G. (1997) 'Dueling Realisms', *International Organization* 51, 3: 445-477.
- Bull, H. (1977) *The Anarchical Society*, Londres, Reino Unido: Macmillan.
- Bull, H. y Watson, A. (comp.) (1984) *The Expansion of International Society*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Buzan, B. (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carmichael, C. (1987) 'The Control of Export Credit Subsidies and its Welfare Consequences', *Journal of International Economics* 23: 1-19.
- Carr, E.H. (1939) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Nueva York: Harper and Row.
- Cass, D.Z. (2005) *The Constitutionalization of the WTO*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- Chang, W. y Winters, A.L. (2001) 'How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4: 889-904.
- Charnovitz, S. (2004) 'The WTO and Cosmopolitics', *Journal of International Economic Law* 7, 3: 675-682.
- Chase-Dunn, C. (1998) *Global Formation: Structures of the World-Economy*, 2ª edición, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.
- Checkel, J.T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2: 324-348.
- Clausewitz, C. von. (1993) *On War*, Howard, M.E. y Paret, P. (comp.), Princeton: Princeton University Press.
- Committee on Industry and Trade (1925) *Survey of Overseas Markets* (Balfour Report), Londres.
- Conybeare, J.A.C. (1984) Public Goods, Prisoners' Dilemma and the International Political Economy, *International Studies Quarterly* 28, 1: 5-22.
- Corden, M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Dam, K.W. (1970) *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Dixit, A. (1987) Strategic aspects of trade policy, en T.F. Bewley (comp.) *Advances in economic theory: fifth world congress*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Dobson, J. (1976) 'Two Centuries of Tariffs. The Background and Emergence of the United States Tariff Commission', Washington, D.C.: US International Trade Commission.
- Downs, G.W. y Rocke, D.M. (1995) *Optimal Imperfection? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Drake, W.J. y Nicolaïdis, K. (1992) 'Ideas, Interests and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round', en Haas, P.M. (comp.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press, páginas 37-100.
- Dunoff, J.L. y Trachtman, J.P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1: 1-59.
- Dupont, C., Beverelli, C. y Pézard, S. (2006) 'Learning in Multilateral Trade Negotiations: Some Results from Simulation from Developing Countries', en Odell, J.S. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 145-174.
- Eaton, J. y Kortum, S. (2002) 'Technology, Geography and Trade', *Econometrica* 70, 5: 1741-1780.
- Eschenbach, F. y Hoekman, B. (2006) 'Services Policies in Transition Economies: on the EU and WTO as commitment mechanisms', *World Trade Review* 5, 3: 415-443.
- Ethier, W.J. (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *PIER Working Paper* 01-21.
- (2001a) 'Theoretical problems in negotiating trade liberalization', *European Journal of Political Economy* 17: 209-232.
- (2004) 'Political externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3: 303-320.
- (2006) 'The theory of trade policy and trade agreements: a critique', *PIER Working Paper* N° 06-013, Filadelfia: Penn Institute for Economic Research.
- Evans, P.B., Jacobson, H.K. y Putnam, R.D. (1993) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.
- Evans, T. y Wilson, P. (1992) 'Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison', *Millenium: Journal of International Studies* 21, 3: 330.
- Falvey, R., Greenway, D. y Yu, Z. (2004) 'Intra-industry Trade Between Asymmetric Countries with Heterogeneous Firms', *Leverhulme Centre for Research on Globalization Economic Policy Working Paper* N° 2004/5.

- Fearon, J.D. (1998) 'Bargaining, Enforcement, and International Cooperation', *International Organization* 52, 2: 269-305.
- Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4: 887-918.
- Frank, A.G. (1969) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Nueva York, Nueva York: Monthly Review Press.
- Frieden, J. (2006) *Global Capitalism. It Fall and Rise in the Twentieth Century*, Nueva York: W.W. Norton.
- Gardner, R.N. (1980) *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of our International Economic Order*, Nueva York: Columbia University Press.
- Gawande K. y Bandyopadhyay, U. (2000) 'Is Protection for Sale? Evidence of the Grossman-Helpman Theory of Endogenous protection', *Review of Economics and Statistics* 82, 1: 139-152.
- Gerhart, P. (2003) 'The Two Constitutional visions of the World Trade Organization', *Pennsylvania Journal of International Economic Law* 24, 1: 1-74.
- Gilpin, R. (1987) *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Goldberg, P.K. y Maggi, G. (1999) 'Protection for Sale and Empirical Investigation', *American Economic Review* 84, 4: 1135-1155.
- Goldstein, J. (1993) 'Creating the GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy', en Ruggie, J.G. (comp.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University Press, páginas 201-232.
- (1996) 'International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American "Unfair" Trade Laws', *International Organization* 50: 541-64.
- (1998) 'International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade', en Krueger, A.O. (comp.) *The WTO As An International Organization*, Chicago y Londres: The University of Chicago Press, páginas 133-152.
- Goldstein, J. y Gowa, J. (2002) 'US National Power and the Postwar Trading Regime', *World Trade Review* 1, 2: 153-170.
- Goldstein, J. y Keohane, R.O. (comp.) (1993) *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Gourevitch, P. (2002) 'Domestic Politics and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 309-328.
- Gowa, J. (1989) 'Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade', *American Political Science Review* 83, 4: 1245-1256.
- Gowa, J. y Mansfield, E.D. (1993) 'Power Politics and International Trade', *American Political Science Review* 87, 2: 408-420.
- (2004) 'Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade', *International Organization* 58, 4: 775-805.
- Grieco, J.M. (1988) 'Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism', *International Organization* 42, 3: 485-507.
- (1990) *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, J.M. e Ikenberry, G.J. (2003) *State Power and World Markets: The International Political Economy*, Nueva York y Londres: W.W. Norton and Company.

- Gros, D. (1987) 'A note on the optimal tariff, retaliation and the welfare loss from tariff wars in a framework with intra-industry trade', *Journal of International Economics* 23: 357-367.
- Grossman, G. y Maggi, G. (1998) 'Free Trade versus Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box', en R. Soto, R. Ramachandran y K. Mino (comp.) *Global Competition and Integration*, Dordrecht: Kluwer Academic.
- Grossman, G.M. y Helpman, E. (1994) 'Protection for Sale', *American Economic Review* 84, septiembre: 833-50.
- (1995a) 'Trade War and Trade Talks', *Journal of Political Economy* 103: 675-708.
- (1995b) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85: 667-90.
- (2001) *Special Interest Politics*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gruber, L. (2000) *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton: Princeton University Press.
- Gruenspecht, H.K. (1988) 'Dumping and Dynamic Competition', *Journal of International Economics* 25: 225-48.
- Guzzini, G. (2002) 'A Reconstruction of Constructivism in International Relations', *European Journal of International Relations* 6, 2: 147-182.
- Haas, E.B. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.
- Haas, P.M. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', en Haas, P.M. (comp.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press, páginas 3-35.
- Haggard, S. y Simmons, B.A. (1987) 'Theories of International Regimes', *International Organization* 41, 3: 491-517.
- Harms, P., Mattoo, A. y Schuknecht, L. (2003) 'Explaining liberalization commitments in financial services trade', *World Bank Policy Research Paper* 2999.
- Hasenclever, H., Mayer P. y Rittberger V. (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2000) 'Integrating Theories of International Regimes', *Review of International Studies* 26, 1: 3-33.
- Hillman, A. y Ursprung, H.W. (1988) 'Domestic Politics, Foreign Interests and International Trade Policy', *American Economic Review* 78, 4: 729-45.
- Hirschman, A.O. (1980) *National Power and the Structure of Foreign Trade* (publicado por primera vez en 1945), edición ampliada, Berkeley, California: University of California Press, páginas v-52.
- Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, S. (2004) 'Reversing Globalization: Trade policy consequences of World War I', *European Journal of International Relations* 10, 1: 33-59.
- Howse, R. y Nicolaidis, K. (2001) 'Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step too Far', en Porter, R.B. et al. (comp.) *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hudec, R.E. (1993) 'Circumventing Democracy: The Political Morality of Trade Negotiations', *N.Y.U. Journal of International Law & Politics* 25: 311-322.
- Hull, C. (1948) *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres: Hodder and Stoughton.

- Ikenberry, G.J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Ikenberry, G.J., Lake, D.A., Mastanduno, M. (1989) 'The State and American Foreign Economic Policy', *International Organization* 42, 1: 1-14.
- Ikenberry, J.G. y Kupchan, C.A. (1990) 'Socialization and Hegemonic Power', *International Organization* 44, 3: 283-315.
- Irwin, D.A. (1993) 'Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective', en de Melo, J. y Panagariya, A. (comp.) *New Dimensions in Regional Integration*, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 90-119.
- (1996) *Against the Tide: Intellectual History of Free Trade*, Princeton, Nueva York: Princeton University Press.
- (1998) The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment, *The Review of Economics and Statistics*, volumen LXXX.
- Jackson, J. H. (1969) *World Trade and the Law of GATT*, Nueva York: Bobbs-Merrill.
- Jawara, F. y Kwa, A. (2004) *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun*, 2ª edición, Londres y Nueva York: Zed Books (distribuido por Palgrave, Nueva York).
- Johnson, H.G. (1953-1954) 'Optimum tariffs and retaliation', *The Review of Economic Studies* 21, 2: 142-153.
- Kapstein, E. (2003) 'Two Dismal Sciences Are Better Than One Economics and the Study of National Security, A Review Essay', *International Security* 27, 3: 158-187.
- Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- (1993) 'Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War', en Baldwin, D.A. (comp.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York: Columbia University Press, páginas 269-300.
- (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres y Nueva York: Routledge.
- (2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (con un nuevo prefacio del autor), Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Kindleberger, C.P. (1989) 'Commercial Policy between the Wars', en Mathias, P. y Pollard, S. (comp.) *The Cambridge Economic History of Europe*, volumen VIII, The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 161-196.
- (1973) *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press.
- (1975) 'The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875', en *The Journal of Economic History*, volumen XXXV.
- Krasner, S.D. (1976) 'State Power and the Structure of International Trade', *World Politics* 28, 2: 317-347.
- (1983) 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- (1991) 'Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier', *World Politics* 43: 336-366.
- (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.

Kratochwil, F.V. (1989) *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kratochwil, F.V. y Ruggie, J.G. (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4: 753-775.

Krishna, P. y Mitra, D. (1999) 'Reciprocated Unilateralism: A political Economy Perspective', mimeo, Brown University.

— (2005) 'Reciprocated Unilateralism in Trade Policy', *Journal of International Economics* 65, 2: 461-487.

Kydland, F.E. y Prescott, E.C. (1977) 'Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', *Journal of Political Economy* 85, 3: 473-91.

Lake, D. (1993) 'Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?', *International Studies Quarterly* 37: 459-489.

Lal, D. (2006) *Reviving the Invisible Hand*, Princeton: University Press.

Lamy, P. (2001) 'Harnessing globalisation: do we need cosmopolitics?', conferencia pronunciada en la London School of Economics el 1º de febrero de 2001. Puede consultarse en http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/october/tradoc_119391.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

Lang, A.T.F. (2006) 'Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime', *Journal of International Economic Law* 9, 1: 81-116.

Lapan, H.E. (1988) 'The Optimal Tariff, Production Lags and Time Consistency', *American Economic Review* 78, 3: 395-401.

Lavergne, R.P. (1983) *The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis*, Toronto: Academic Press.

Lewis, A. (1981) The Rate of Growth of World Trade, 1830-1973, en Grossmann y Lundberg (comp.) *The World Economic Order. Past and Prospects*.

Liepmann, H. (1938) *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres: G. Allen & Unwin.

Limão, N. (2005) 'Preferential agreements as stumbling blocks for multilateral trade liberalization - evidence for the U.S.', *CEPR Discussion Paper* N° 4884, Londres: Centre for Economic Policy Research.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the United States', *American Economic Review* 96, 3: 896-914.

Mac Callum, P. (2004) 'Protection for Sale and Trade Liberalization: an Empirical Investigation', *Review of International Economics* 12, 1: 81-94.

Maddison, A. (1962) 'Growth and Fluctuation in the World Economy, 1870-1960', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* N° 61, junio.

— (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, París: OCDE.

Magee, S.P., Brock, W.A. y Young, L. (1989) 'Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium', Cambridge: Cambridge University Press.

Magelby, D.B. y Nelson, C.J. (1990) 'The Money Case: Congressional Campaign Finance Reform', Washington, D.C.: Brooking Institution.

Maggi, G. y Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3: 574-601.

— (2007) 'A political Economy Theory of Trade Agreements', *American Economic Review*, de próxima publicación.

- Mansfield, E.D. y Bronson, R. (1997) 'Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade', *American Political Science Review* 91, 1: 94-107.
- Mansfield, E.D. y Reinhardt, E. (2003) 'Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements', *International Organization* 57, 3: 829-862.
- Mansfield, E.D., Milner, H.V. y Rosendorff, B.P. (2002) 'Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements', *International Organization* 56, 3: 477-513.
- Martin, L.L. (1993) 'The Rational State Choice of Multilateralism', en Ruggie, J.G. (comp.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University Press, páginas 91-121.
- Martin, L.L. y Simmons, B.A. (1998) 'Theories and Empirical Studies of International Institutions', *International Organization* 52, 4: 729-775.
- Martin, P., Mayer, T. y Thoenig, M. (2005) 'Make Trade not War?', *CEPR Discussion Paper Series* N° 5218.
- Maskin, E. y Newberry, D. (1990) 'Disadvantageous Oil Tariffs and Dynamic Consistency', *American Economic Review* 80: 143-56.
- Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80: 480-492.
- Mavroidis, P. (2007) *Trade in Goods*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, de próxima publicación.
- Mayer, W. (1984) 'Endogenous Tariff Formation', *American Economic Review* 74: 970-85.
- (1994) 'Optimal Pursuit of Safeguard Actions Over Time', en A. Deardoff y R. Stern (comp.) *Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McGinnis, J.O. y Movsesian, M.L. (2000) 'The World Trade Constitution', *Harvard Law Review* 114: 511-605.
- McLaren, J. (1997) 'Size, Sunk Costs and Judge Bowker's Objection to Free Trade', *American Economic Review* 87: 400-20.
- (2002) 'A Theory of Insidious Regionalism', *Quarterly Journal of Economics* 117, 2: 571-608.
- Mearsheimer, J.J. (1995) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3: 5-49.
- Melitz, M.J. (2003) 'The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity', *Econometrica* 71, 6: 1695-1725.
- Mill, J.S. (1844) *Essays on some unsettled questions of political economy*, Londres: Parker.
- Miller, J.N. (2000) 'Origins of the GATT: British resistance to American multilateralism', *Cambridge University Jerome Levy Economics Institute at Bard College, Working Paper* N° 318.
- Milner, H.V. (1988) *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- (1998) *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- (2002) 'International Trade', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 448-461.
- Milner, H.V. y Rosendorff, B.P. (1997) 'Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1: 117-46.
- Mitra, D. (1999) 'Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination', *American Economic Review* 89: 1116-34.

- Mitra, D., Thomakos, D.D. y Ulubasoglu, M.A. (2002) 'Protection for Sale in a Developing Country: Democracy versus Dictatorship', *Review of Economics and Statistics* 84, 3: 497-508.
- Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51, 4: 513-553.
- (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Londres: Cornell University Press.
- Morgenthau, H. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Nueva York: Knopf.
- Morrow, J.D. (1994) 'Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information', *International Organization* 48, 3: 387-423.
- (1997) 'When Do 'Relative Gains' Impede Trade?', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1: 12-37.
- Naciones Unidas (1970) *Statistical Yearbook 1969*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Nolde, B. (1932) *La Clause De La Nation La Plus Favorisée et les Tarifs Préférentiels*, Académie de Droit International, Recueil de Cours, tome 39.
- Norbohm, J.O. (1962) *International Trade Statistics 1900-1960* (documento inédito de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas), Nueva York.
- Odell, J. (1990) 'Understanding International Trade Policies: An Emerging Synthesis', *World Politics* 43 (octubre): 139-167.
- Odell, J. y Sell, S. (2006) 'Reframing the Issue: The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001', en Odell, J. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Nueva York, Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Rourke, K. (2007) *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, de próxima publicación en otoño de 2007, Princeton University Press.
- O'Rourke, K. y Williamson, J. (1999) *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Ostrom, E. (2003) 'How types of goods and property rights jointly affect collective action', *Journal of Theoretical Politics* 15, 3: 239-270.
- Pauwelyn, J. (2006) 'Optimal Protection of International Law: Navigating between "European Absolutism" and "American Voluntarism"', mimeo. Puede consultarse en http://www.law.duke.edu/fac/pauwelyn/pdf/optional_protection.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.
- Penrose, E.F. (1953) *Economic Planning for the Peace*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Petersmann, E.-U. (1986) 'Trade Policy as a Constitutional Problem. On the 'Domestic Policy Functions' of International Trade Rules', *Aussenwirtschaft* 41: 405-439.
- (1995) 'The Transformation of the World Trading System Through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization', *European Journal of International Law* 6: 1-61.
- (1998) 'From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law: The WTO Dispute Settlement System', *Journal of International Economic Law* 1: 175-198.
- (2005) 'Addressing Institutional Challenges to the WTO in the New Millennium: A Longer-Term Perspective', *Journal of International Economic Law* 8, 3: 647-665.
- (2006) 'Multilevel Trade Governance in the WTO Requires Multilevel Constitutionalism', en Joerges, C. y Petersmann, E.-U.: *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Portland, Oregón: Hart Publishing.
- Polachek, S.W. (1992) 'Conflict and Trade: An Economic Approach to Political Interactions', en Isard, W. y Anderton, C.H. (comp.) *Economics of Arms Reduction and the Peace Process*, Amsterdam: North-Holland.

- (1997) 'Why Democracies Cooperate More and Fight Less: The Relationship Between International Trade and Cooperation', *Review of International Economics* 5, 1: 295-309.
- Pomfret, R. (1997) *The Economics of Regional Trading Arrangements*, Oxford: Clarendon Press.
- Posner, R.A. (1988) *Economic Analysis of the Law*, Boston, Massachusetts: Little, Brown and Co.
- Powell, R. (1991) 'Absolute Gains and Relative Gains in International Relations Theory', *American Political Science Review* 85, 4: 1303-1320.
- Putnam, R.D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization* 42, 3: 427-60.
- Rappard, W. (1938) *Post-War Efforts For Freer Trade*, Geneva Studies, volumen IX, N° 2, Ginebra.
- Ravenhill, J. (comp.) (2005) *Global Political Economy*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Regan, D. (2006) 'What Are Trade Agreements For? - Two Conflicting Stories Told by Economists, With a Lesson for Lawyers', *Journal of International Economic Law* 9, 4: 951-988.
- Reus-Smit, C. (1997) 'The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions', *International Organization* 51, 4: 555-589.
- Riedel, J.C. (1977) 'Tariff Concessions in the Kennedy Round and the Structure of Protection in West Germany: An econometric Assessment', *Journal of International Economics* 7: 133-43.
- Rittberger, V. (1993) 'Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Concept', en Rittberger, V. (comp.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, páginas 3-22.
- Rodrik, D. (1995) 'Political Economy of Trade Policy', en Grossman, G. y Rogoff, K. (comp.) *Handbook of International Economics*, Amsterdam: New Holland, páginas 457-1494.
- Ruggie, J.G. (1982) 'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', *International Organization*, 36, 2: 379-415.
- (1983) 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press, páginas 195-231.
- (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Ruggie, J.G. (comp.) (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University Press.
- Sandler, T. (1992) *Collective Action. Theory and Applications*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schermers, H. y Blokker, N. (1995) *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 3ª edición revisada, Cambridge, Massachusetts: Kluwer Law International.
- Shaffer, G. (2005) 'Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach', en Barnett, M. y Duvall, R. (comp.) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 130-160.
- Shirono, K. (2003) 'Are WTO tariff negotiations reciprocal? an analysis of tariff liberalization', mimeo, Columbia University.
- Simmons, B.A. y Martin, L.L. (2002) 'International Organizations and Institutions', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 192-211.
- Snidal, D. (1985) 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization* 39, 4: 579-614.
- (1991) 'Relative Gains and the Pattern of International Cooperation', *American Political Science Review* 85, 3: 701-726.

- (1997) 'International Political Economy Approaches to International Institutions', en Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 477-512.
 - (2002) 'Rational Choice and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 73-94.
- Snyder, J.M. Jr. (1990) 'Campaign Contributions as Investments: The US House of Representatives, 1980-86', *Journal of Political Economy* 98: 1195-1227.
- Sociedad de Naciones (1927) Economic and Financial Section, International Economic Conference, Documentation, 'Tariff Level Indices', Ginebra.
- (1942) Economic and Financial Transit Department, 'Commercial Policy in the Interwar Period. International Proposals and National Policies', Ginebra.
 - (1945) Report of the Economic and Financial Committees, 'Commercial Policy in the Post-War World', Official N° C.31.M.31.1945.II.A (abril de 1945).
- Staiger, R.W. (2004) 'Report on the international trade regime for the international task force on global public goods'. Puede consultarse en <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/200.pdf>. Consultado el 22 de febrero de 2007.
- (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.
- Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.
- (1989) 'Rules and Discretion in Trade Policy', *European Economic Review* 33: 1265-77.
 - (1999) 'Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?', *Economics and Politics* 11, 2: 109-144.
- Stein, A. (1983) 'Coordination and Collaboration Regimes in an Anarchic World', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press, páginas 115-140.
- Steinberg, R.H. (2002) 'Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO', *International Organization* 56, 2: 339-374.
- Strange, S. (1982) 'Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis', *International Organization* 36, 2: 479-496.
- Sykes, A.O. (1999) 'International Trade', en B. Bouckaert y G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, capítulo 5910, páginas 1114-32.
- Tarullo, D. (2002) 'Book Review: The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues', *Journal of International Economic Law* 5, 4: 941-943.
- Thorn, G. (1970) 'Développement économique et obstacles au commerce international au XIX siècle', en *Revue de l'Institut de Sociologie* N° 3: 497-517, Université de Bruxelles.
- Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionists Programs', *Quarterly Journal of Economics* 106, agosto: 963-74.
- Torrens, R. (1844) *The budget: on commercial policy and colonial policy*, Londres: Smith, Elder.
- Tosini, S.C. y Tower, E. (1987) 'The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns', *Public Choice* 54, 1: 19-25.
- Trefler, D. (1993) 'Trade Liberalization and The Theory of Endogenous Protection: An Econometric Study of US Import Policy', *Journal of Political Economy* 101: 138-60.
- Tumlrir, J. (1985) 'Conception of the International Economic and Legal Order', *World Economy* 8: 85-87.

- Wallerstein, I. (1974) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Nueva York: Academic Press.
- Waltz, K. (1954) *Man, State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Nueva York: Columbia University Press.
- Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Whalley, J. (1985) *Trade liberalization among major trading areas*, Cambridge: MIT Press.
- Williams, J. (1947) 'Economic lessons of two world wars', *Foreign Affairs*, octubre.
- Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design', *CATPRN Commissioned Paper* CP 2006-2.
- Woodruff, W. (1971) 'The emergence of an international economy 1700-1914', en Cipolla (comp.) *The Fontana Economic History of Europe* 4: 662.
- Young, O.R. (1999) *Governance in World Affairs*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.