I

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Introducción

La ordenación económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento del GATT a la espera de la creación de una Organización Internacional del Comercio con carácter definitivo facilitaron el rápido crecimiento del comercio internacional y la apertura e interdependencia de las economías de los países. A lo largo de la década de los años setenta, el sistema de comercio mundial estuvo sometido a fuertes tensiones, debido a la ruptura del SMI de Bretton Woods, a las dos crisis del petróleo, a la aparición de un nuevo proteccionismo, a la intensificación del problema de la deuda externa y al impulso de los nuevos países industrializados del sureste asiático, con un potencial de crecimiento superior al de los países desarrollados.

La década de los años ochenta estuvo marcada por la recuperación económica y por una mayor intensificación en la eficiencia en el uso de los recursos. Los países industrializados iniciaron en esta década una readaptación y reorientación de sus políticas económicas y una mayor liberalización de los mercados financieros para ajustarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. La mayoría de los países en desarrollo adoptaron programas de reforma en su sistema de comercio eliminando las restricciones cuantitativas y reduciendo los aranceles como parte de una amplia reforma estructural y macroeconómica emprendida a mediados de la década de los años ochenta. Esta nueva orientación estaba guiada por la aceptación de que los países que habían seguido una estrategia de desarrollo basada en el mercado y orientada hacia el exterior habían obtenido tasas de desarrollo superiores a los países que habían mantenido sus economías cerradas a la competencia exterior apoyadas en una estrategia "hacia dentro". Este giro en la estrategia de los países en desarrollo se aceleró a finales de la década, cuando los países del Este europeo comenzaron a dar sus primeros pasos para abrir sus economías al funcionamiento del libre mercado. En este ambiente de reorientación económica y comercial resurgió el interés por el regionalismo.

La creciente importancia adquirida en los últimos años por los acuerdos de integración regional, las dificultades surgidas en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT para concluir la Ronda Uruguay y la actitud unilateral

adoptada por la política comercial americana, incrementaron los temores de que la estructura de comercio internacional estuviese orientándose hacia el bilateralismo, bajo la forma de bloques comerciales regionales, frente al multilateralismo representado por las reglas del GATT/OMC y el funcionamiento del comercio internacional desde el final de la segunda guerra mundial. Entre los elementos que han contribuido a esta percepción, destacan: 1) el mercado único europeo, 2) el "unilateralismo agresivo" de Estados Unidos (Jadish Bhagwati, 1990) intentando forzar la apertura de los mercados, con amenazas de represalias comerciales y su *conversión* a los acuerdos regionales a través de la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), 3) el creciente interés por la integración regional en los países de la cuenca del Pacífico, 4) la tendencia creciente hacia los acuerdos comerciales preferenciales, y 5) la conclusión de acuerdos regionales entre países desarrollados y países en desarrollo.

Este renovado interés por el regionalismo ha suscitado dudas e interrogantes sobre la tendencia actual del sistema de comercio mundial: ¿el regionalismo puede convertirse en un sustituto del multilateralismo?, ¿el mundo camina hacia bloques de integración regional?, ¿el regionalismo ha sido un reflejo más de la ineficacia del GATT'?, ¿el sistema internacional se está alineando alrededor de la UE, Estados Unidos y Japón?

Origen y evolución de la integración económica

Durante el siglo XIX la economía europea desarrolló un elevado grado de integración. La formación del *Zollverein* en 1833 creó una amplia zona de libre comercio. Se firmaron tratados comerciales para reducir la discriminación, como el de Francia y Gran Bretaña, y se establecieron organizaciones internacionales para ámbitos concretos de la actividad económica. En los últimos años del siglo XIX, el nacionalismo, el proteccionismo y la rivalidad entre determinados Estados europeos fueron gestando las dos conflagraciones mundiales de la primera mitad del siglo XX.

La Primera Guerra Mundial produjo, además de destrucción y deterioro de las economías, importantes cambios político-territoriales, financieros y comerciales en los países en conflicto. Entre los cambios político-territoriales destacan el desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro, las pérdidas de territorio de Alemania y la revolución rusa de 1927. Entre los cambios financieros destacan las consecuencias de los préstamos de guerra sobre las ofertas monetarias y los niveles de precios de los países. En el Tratado de Versalles (1919) Alemania reconoció su culpabilidad en la guerra y se comprometió al pago de unas reparaciones a las víctimas. El pago de estas reparaciones contribuyó a la hiperinflación alemana y al

ambiente de inestabilidad económica y financiera en el continente europeo, que fueron sentando las bases para la Segunda Guerra Mundial.

La alteración en la dirección y en el modelo de comercio fue uno de los fenómenos más destacados de la época de entreguerras. La aparición de una fuerte tendencia hacia la regionalización del comercio internacional, frente a la tradicional estructura de relaciones multilaterales, dejó paso a acuerdos comerciales compartimentados que se orientaron en bloques coloniales (Commonwealth británica), o agrupaciones regionales alrededor de una gran potencia, como la de Europa del Sur y Central con respecto a Alemania, y algunos países del Hemisferio Occidental con Estados Unidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el interés por los problemas de la integración económica adquirió un perfil diferente, apareciendo nuevos planteamientos encaminados a crear vínculos de carácter económico y comercial que fomentasen la cooperación multilateral y el mayor acercamiento entre las economías, con el objeto de reducir la posibilidad de nuevos enfrentamientos bélicos. En Europa la percepción de que los problemas sólo podían solventarse a través de un acuerdo global para marchar de forma mancomunada hacia una integración total del continente, a la vez que se preservaba la paz, fue el catalizador para el proceso de integración económica que se desarrolló posteriormente.

La ordenación económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial permitió este tipo de cooperación. La propuesta de ayuda ofrecida por el general Marshall el 5 de junio de 1947, en el famoso discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, abriría nuevos cauces en este esfuerzo de organización. La principal consecuencia fue el establecimiento de unas nuevas relaciones económicas e institucionales en Europa, cuyos principales ejes iban a girar alrededor de: 1) la creación de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica) que agrupó a los países beneficiados por el Plan Marshall, y 2) la aparición del COMECON (Consejo de Ayuda Económica Mutua) de los países bajo regímenes comunistas, como organización antagónica al sistema capitalista occidental.

El COMECON se constituyó como una organización multilateral intergubernamental con funciones consultiva y coordinadora en todos los ámbitos. Cronológicamente, se ha convenido establecer la fecha de su creación en enero de 1949, con ocasión de una conferencia económica celebrada en Moscú bajo los auspicios de la URSS. La denominación aceptada de ayuda económica mutua y la retirada simultánea de los países del Este europeo de su participación en las instituciones occidentales (la URSS y los países del Este se habían unido a las agencias especializadas de la ONU en los primeros momentos de la posguerra, a excepción del Banco Mundial y del FMI, por considerarlos instituciones intrínsecamente capitalistas) contribuyen a considerar el establecimiento del COMECON como una

respuesta de estos países al Plan Marshall y a la OECE. No obstante hasta los años sesenta el COMECON trabajó sobre todo con el concepto de cooperación y la expresión "integración económica socialista" no se utilizó hasta 1969.

Una Europa unificada y consolidada económicamente fue considerada la mejor garantía para preservar la paz, no solamente frente a la amenaza de los países comunistas del Este europeo, sino también para lograr cuotas de crecimiento económico y bienestar no conseguidos hasta entonces. Los países de Europa Occidental (excepto Finlandia, España y Yugoslavia), que habían participado en las alianzas políticas de la Segunda Guerra Mundial, firmaron el 16 de abril de 1948, la Convención de Cooperación Económica Europea, por cuyo artículo 1.° se establecía la OECE. A partir de entonces se pondría en marcha en Europa Occidental un marco de cooperación y organización, cuyo resultado más notable iba a ser el establecimiento de la Comunidad Económica Europea. Para ello fue preciso la iniciativa política de los dos principales países que habían mantenido un mayor enfrentamiento: Alemania y Francia (tal y como lo reconocía, en 1953, Robert Schuman).

De esta manera surge en Europa el gran impulso por la integración económica regional, a través de la iniciativa de Francia (1950), para establecer en Europa un *pool* para el carbón y el acero. El 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado Constitutivo de la CECA o Comunidad Económica del Carbón y del Acero, entre Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Gran Bretaña declinó la invitación).

El éxito de la CECA animó a los seis países a proponer otros proyectos más ambiciosos que incluyeran la idea de una Europa unida por lazos más estrechos. En 1955, tras el fracaso del plan para crear una Comunidad Europea de Defensa y una Unión Política Europea, siguiendo la propuesta del holandés Beyen en 1952 de transformar la CECA en una unión aduanera, los seis países acordaron organizar un mercado común que incluyera las cuatro libertades (personas, bienes, servicios y capitales). El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma los dos Tratados (entre los 6 países participantes de la CECA), por lo que se constituía la Comunidad Europea para la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). El 1 de enero de 1958 entró en vigor el Tratado de Roma. Sin embargo, la idea del mercado común iba más allá de una simple cooperación en el terreno económico y comercial. Una Europa unida económica y políticamente ya estaba en el espíritu de los padres de la Comunidad Europea. Tuvieron que pasar veintiocho años para que se recuperase el impulso de un mercado común europeo, a través del Acta Única (1985). En el Tratado de la Unión Europea (1992) se configuran los bases de una unión económica y monetaria europea y de una unión política.

Otra iniciativa de interés en el continente europeo fue la creación en 1960 de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA o AELE). Los problemas internos de la CE en la década de los sesenta impidieron que algunos países de la EFTA (Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y Noruega) culminasen acuerdos de asociación e incluso solicitudes de adhesión plena con la Comunidad.

La adopción por la CE del Libro Blanco y del Acta Única, donde se contemplaba la creación de un área comunitaria de fuerte competencia (de la que iban a estar excluidos los países de la EFTA), facilitó un nuevo planteamiento en las relaciones entre la Comunidad Europea y la EFTA. Desde una estrategia de cooperación progresiva, iniciada con la Declaración de Luxemburgo (abril de 1984), se avanzó hacia unas relaciones más dinámicas a partir de 1989. Esas relaciones más dinámicas incluían la conformación de un espacio económico en Europa que ampliase a los países de la EFTA los principios y políticas del mercado único europeo. Se estaba planteando el Espacio Económico Europeo (EEE), donde bajo la forma más simple de integración económica (zona de libre cambio) se posibilitaba el desarrollo de unas condiciones de competencia más favorables para Europa occidental, en un marco intermedio de relaciones entre la EFTA y la CE, que va más allá de la cooperación mantenida en los años anteriores entre los dos bloques de países, y la total adhesión a la Comunidad Europea. El 2 de mayo de 1992 se firmó en Oporto (Portugal) *ad referendum* el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El modelo de cooperación y ayuda que supuso el Plan Marshall para Europa Occidental y el esfuerzo que los países europeos habían realizado para reconstruir sus economías y encauzarlas, más tarde, de forma conjunta e integradora, a través de la Comunidad Económica Europea y la EFTA, fue contemplado por los países en vías de desarrollo como un modelo a seguir. América Latina, África y Asia han desarrollado múltiples acuerdos de integración regional (especialmente los dos primeros) que van desde las formas más sencillas de integración, el área de libre cambio, a la formación de uniones aduaneras o áreas de mercado común que incluyen en muchas ocasiones otras formas de cooperación económica que enriquecen (teóricamente) las propuestas.

Las dificultades de estos países, agravadas por las crisis del petróleo, el fuerte endeudamiento externo, el descenso de los precios de sus exportaciones tradicionales, el deterioro de la relación de intercambio, las crisis de la balanza de pagos, la escasez de divisas y las inadecuadas políticas económicas instrumentadas en muchas ocasiones son algunos de los obstáculos que buena parte de estos países de América Latina, África y Asia han tenido que enfrentarse a lo largo de las dos décadas anteriores.

El concepto de integración económica en *América Latina* ha variado desde que fue formulado por primera vez, a finales de la década de los años cincuenta, como reacción ante el deterioro de la relación de intercambio en la región. La integración económica en América Latina se ha basado fundamentalmente en la formación de: áreas de libre comercio, mercados comunes o acuerdos preferenciales bilaterales. Originalmente el esquema de integración económica se enmarcó en los trabajos de dos organizaciones, la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a través esta última del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que van preparando el terreno a lo largo de la década de los años cincuenta, para el establecimiento de diversas formas de integración económica en el Hemisferio Sur. La creación de una zona de libre comercio que incluyese a todas las economías de América Latina (América del Sur, México y Centroamérica) fue uno de los primeros proyectos avanzados por la CEPAL, aunque no llegó a materializarse. En 1960 El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. A través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) o Acuerdo de Managua (Costa Rica se adhirió en 1962), se pretendía establecer un mercado común entre los países firmantes en el plazo de cinco años. Los trabajos de las organizaciones citadas facilitaron la aparición en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que intentaba un proceso de integración económica más simple que el propuesto en el MCCA. El ALALC llegó a agrupar a todos los países de América Latina y México, con la excepción de Guayana, Guayana francesa y Surinam. La liberalización comercial propuesta por el ALALC no se logró en el plazo previsto (doce años) y a pesar de los intentos de reanimación del Tratado de Montevideo, en los años setenta, el ALALC entró en una crisis irreversible. Entre las alternativas de integración sustitutivas del ALALC figuran: el Pacto Andino (PA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el ALADI o Asociación Latinoamericana de Integración. Hoy día, MERCOSUR forma parte de un nuevo concepto de integración económica en el Hemisferio Sur con un gran potencial de desarrollo.

La política exterior de Estados Unidos, que durante décadas había estado polarizada por la defensa a ultranza del liberalismo económico, bajo los patrones de la democracia y por la lucha contra el comunismo, ha alterado sustancialmente este planteamiento, tras la desaparición de la amenaza de la expansión comunista en el Hemisferio Sur. Este cambio en la estrategia geopolítica ha posibilitado que Estados Unidos haya comenzado a contemplar a los países al Sur de su frontera como potenciales aliados económicos y comerciales, siempre que sus economías se ajusten a determinados cambios considerados indispensables. Entre los requisitos exigidos, figuran la eliminación de los obstáculos arancelarios y no

arancelarios para unos intercambios comerciales fluidos y el libre acceso al mercado del comercio de servicios y de las inversiones.

Forman parte de esta nueva orientación de la política comercial americana el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, México y Canadá, concluido en agosto de 1992 y en vigor desde el 1 de enero de 1994, y la Empresa para la Iniciativa de las Américas, propuesta por el presidente Bush en 1990 (en pleno entusiasmo por la desaparición del COMECON y la caída de los regímenes comunistas). Precisamente, la iniciativa más reciente de integración económica en el continente americano, el Acuerdo de libre Comercio de las Américas (2001) con la excepción de Cuba, vincula a todos los países del continente en un solo proyecto de integración regional.

La integración regional en *África,* tiene sus orígenes en el proceso de independencia que a lo largo de los años cincuenta y sesenta experimentó este continente. A medida que los países iban obteniendo su independencia consideraban la necesidad de organizarse y formar uniones aduaneras o áreas preferenciales de comercio para impulsar de forma rápida su desarrollo e integración, similar a los proyectos de América Latina.

En los primeros años de la independencia las propuestas de integración en África se realizaban en las reuniones de los hombres de negocios africanos y los representantes de los países de la región. Su objetivo no sólo era impulsar el desarrollo económico de África, también se pretendía preservar los beneficios que se derivarían de la independencia. Los dirigentes africanos se dieron cuenta enseguida de que sin independencia política la independencia económica tenía escasa viabilidad.

En la Conferencia de los Pueblos Africanos celebrada en Túnez en 1960 se defendió el principio de que *sin independencia económica no habrá libertad política*. Una de las resoluciones aprobadas en Túnez promovía la creación de una institución financiera de desarrollo regional, del tipo de un banco de desarrollo para África, que más tarde se convertiría en el Banco Africano de Desarrollo.

A lo largo de los años sesenta, el proceso de independencia africano estuvo acompañado por la formación de grupos que reflejaban las diferencias lingüísticas, ideológicas y étnicas. La característica común de todos ellos era el impulso por la idea de la unidad y de la cooperación entre los pueblos africanos, que fue el germen de la Organización de la Unidad Africana (OUA). En mayo de 1963 se creó la Organización para la Unidad Africana (OUA), que aglutinó a los grandes movimientos panafricanos (Gardiner, Robert K.A. y James Pickett, 1984).

Los primeros proyectos de integración africanos se remontan a principios de este siglo. En 1910 fue establecida la Unión Aduanera del África Meridional

(UAAM) entre Bostwana, Lesotho, Sudáfrica y Swazilandia. La integración del mercado de bienes y factores y el arancel exterior común son las características esenciales de esta agrupación regional. Sin embargo, la corriente de integración regional más importante en el Continente africano se inicia a finales de los años cincuenta y principios de la década de los años sesenta. Entre estos proyectos merece la pena destacar: la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO), en vigor desde 1973, establecida tras el fracaso de otros proyectos anteriores, en 1959 y 1966. La Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), establecida en 1975, que acoge a los países más importantes de la zona, y la Zona Comercial Preferencial para los Estados del África Oriental y Meridional (ZCP), en vigor desde 1984, es la agrupación regional más numerosa de África y también la de mayor potencial económico, por la abundancia de importantes recursos naturales (petróleo, manganeso, fosfato, oro, platino, diamantes, uranio etc). Otros proyectos de integración regional en el continente africano son la Comunidad Económica del África del Este (CEAE), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (CDAM), la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL), la Comisión del Océano Índico (COI), la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC) y la Unión del Río Mano.

Las características comunes principales de estas agrupaciones regionales son: 1) los ambiciosos objetivos de integración regional, y 2) los escasos progresos logrados en la liberalización comercial intrarregional.

Las razones para los limitados progresos están basadas en: a) el deterioro de la relación de intercambio, b) la acusada divergencia económica de los países miembros, c) la aplicación de políticas económicas inadecuadas, d) las reticencias de algunos de los países para renunciar a los ingresos fiscales derivados de la renta de aduanas, si se produce la liberalización comercial del área.

La integración regional en *Asia y la Cuenca del Pacífico* hasta ahora ha estado organizada alrededor de dos grandes acuerdos comerciales diferentes, el ANZCERTA y la ASEAN.

El ANZCERTA, o Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, es un típico acuerdo de integración regional entre países desarrollados, cuyo objetivo primordial es la liberalización del comercio (incluido los servicios). La ASEAN, o Asociación de Naciones del Sureste Asiático, tiene una finalidad primordialmente política, aunque no se excluye la asistencia mutua, la cooperación económica regional y el apoyo al crecimiento económico.

La preocupación por la seguridad en la región y el nuevo impulso por los acuerdos regionales de amplio espectro está orientando la integración regional en

Asia hacia planteamientos renovados. Entre estos nuevos planteamientos destacan: el Nuevo Foro Regional ASEAN, la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC), la Asamblea Económica de Asia Oriental (EAEC), el AFTA o Área de Libre Comercio de la ASEAN, la PMC o Conferencia Postministerial de los Ministros de Exteriores de la ASEAN, el ZOPFAN, o Zona de Paz, Libertad y Neutralidad, y el SEANFWZ, o Zona Libre de Armas Nucleares en el Sureste Asiático.

En *Oriente Medio* hay que destacar el Consejo para la Cooperación del Golfo (CCG), establecido en 1981 como respuesta a los esfuerzos de cooperación desarrollados previamente en la región, cuyo objetivo primordial es de carácter político, aunque no se excluyen otros fines de índole comercial. Otros Acuerdos en Oriente Medio son el Mercado Común Árabe (MCA, 1964) y la Organización de Cooperación Económica (OCE, 1985).

La integración económica: concepto y formas

La integración económica abarca una variada gama de situaciones. En teoría supone la eliminación de los obstáculos comerciales existentes entre los países que desean organizar una nueva entidad. A lo largo de este libro, el concepto de integración económica estará referido exclusivamente a las relaciones económicas internacionales resultantes de la conjunción de las economías de unos países, para organizarse en una nueva entidad.

El término integración económica se viene utilizando, según Machlup, desde 1942, para definir algunas formas de relaciones económicas internacionales. A partir de 1950, el concepto aparece delimitado para configurar la participación de varios países en un área regional más amplia. Así considerada, la integración económica sería un medio para: 1) conseguir una mayor liberalización comercial entre sus miembros, 2) establecer elementos de cooperación, y 3) aumentar la prosperidad económica del área integrada.

Aunque se citan los elementos de cooperación como integrantes del concepto de integración económica, debemos distinguir entre integración y cooperación (B. Balassa, 1964). La cooperación es un concepto más amplio y supone acciones encaminadas a reducir la discriminación, mientras que la integración económica es un concepto más concreto e implica medidas dirigidas a suprimir algunas formas de discriminación.

Las formas de integración económica van desde la simple liberalización del movimiento de las mercancías a una integración más completa de las diferentes

áreas de las políticas de un país. A medida que el proceso de integración se hace más complejo se requiere la creación de instituciones comunes y el traspaso de determinados segmentos de la soberanía nacional a la institución o instituciones únicas.

El concepto de integración económica ha evolucionado de forma sustancial desde la década de los años cincuenta, habiendo contribuido la Comunidad Europea, de forma destacada, a este desarrollo. La creación de la CEE en 1958, al principio con el objetivo de establecer una unión aduanera y un mercado común europeo, ha ampliado y enriquecido el concepto de integración económica a otros ámbitos distintos del comercial, como sugerían los análisis tradicionales de la década de los años cincuenta. La propuesta de creación de una unión económica y monetaria europea (UEM), con una moneda común y unas políticas integradas y el establecimiento de una política exterior y de defensa comunes, ha fortalecido el concepto de integración económica internacional. La CE ha añadido al término elementos redistributivos y de solidaridad regional, hasta ahora ajenos al concepto de integración económica, a través de su política regional y la cohesión económica y social, apoyando e impulsando el desarrollo de las regiones más atrasadas del área, por medio de la distribución de los Fondos Estructurales y de la creación del Fondo de Cohesión Social, destinado a los países más atrasados de la Comunidad Europea, que tienen que hacer un esfuerzo adicional para incorporarse al proceso de la UEM.

De esta forma considerada, la integración económica regional sería un concepto más amplio, no sólo sería un medio para lograr una mayor liberalización comercial, sino además un medio para: 1) Lograr una mayor coordinación económica y monetaria. 2) Favorecer la integración financiera y presupuestaria. 3) Ampliar los elementos de cooperación en el ámbito regional en favor de las regiones menos favorecidas. 4) Proporcionar un mayor nivel de bienestar a los ciudadanos. 5) Fomentar la competitividad del área integrada frente al resto de los socios comerciales a nivel mundial.

Las principales formas de integración económica son las siguientes: (B. Balassa, 1964):

– Área de librecambio.

– Unión aduanera.

– Mercado común.

– Unión económica.

– Integración económica completa.

El *área de librecambio* es la forma más simple de integración. Los países que la componen deciden eliminar todas las restricciones, aranceles y otros obstáculos al comercio de las mercancías de los países de la zona, pero manteniendo cada país su independencia comercial respecto a los países de fuera del área.

La principal desventaja que plantea el área de librecambio respecto al escalón superior de integración es la necesidad de mantener la vigilancia de los intercambios comerciales entre los países de la zona, para asegurarse el origen de los bienes objeto del intercambio y evitar el efecto de desviación del comercio, que se produciría si se importasen bienes de países fuera del área y se comercializasen dentro de la zona exentos de aranceles y contingentes, que son normalmente aplicados a los bienes procedentes de terceros países.

Son ejemplo de áreas de libre comercio: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA o AELE, 1960), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (1988), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel (1975) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993).

La *unión aduanera* es el siguiente paso en un proceso más avanzado de integración. Además de la eliminación de los obstáculos y restricciones al comercio entre los países participantes, como ocurría en el área de librecambio, se adopta un arancel exterior común frente al resto del mundo. El tratado firmado entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux) en 1948 constituye un buen ejemplo de unión aduanera. Otros ejemplos serían: la Unión Aduanera del África Meridional (1910), la Unión Aduanera y Económica del África Central (1964), y la CEE (1968), aunque esta última va más allá de una unión aduanera convencional.

El *mercado común* es una forma superior de integración económica. El mercado común es una unión aduanera que permite la libertad de circulación de los factores a través de las fronteras nacionales de los países participantes. Ejemplos de mercado común son: la Comunidad Económica del África del Este (CEAE, 1967), la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO, 1973), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960) y la CEE (1957).

La *unión económica* es un mercado común con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales. La unión económica es un proceso de integración complejo, en la medida en que afecta a los diferentes ámbitos de la economía de un país, a la vez que es un proceso evolutivo sometido a las alteraciones y a los cambios inherentes a la actividad económica.

La coordinación de las políticas presupuestarias de los distintos países es un elemento básico para el buen funcionamiento de una unión económica, evitando en lo posible la formación de déficit excesivos en los países miembros. Ejemplo de unión económica es el propuesto en la Comunidad Europea.

La *integración económica completa* es el escalón más alto en el proceso de integración. Supone no sólo la unificación de las economías nacionales de los países miembros, en cuanto a la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, también se requiere el establecimiento de una autoridad supranacional común cuyas decisiones serán obligatorias para los Estados miembros.

Cuadro I.1

LAS FORMAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
Características

	Libre comercio entre los países miembros A	A + tarifa exterior común B	B + libre circulación de factores C	C + armonización de las políticas económicas D	D + autoridad supranacional común E
Tipos					
Área de librecambio	X				
Unión aduanera	X	X			
Mercado común	X	X	X		
Unión económica	X	X	X	X	
Integración económica completa	X	X	X	X	X

Según B. Balassa, la integración social se consideraría sólo una premisa adicional a la integración económica completa, ya que si bien incrementa la efectividad de la integración económica no es necesaria para las formas elementales de integración.

La *unión total,* es una integración económica completa con decisiones comunes en materias relacionadas con política exterior, defensa y seguridad. Ejemplos de integración política completa son las "federaciones" como los Estados Unidos. La integración de la CE propuesta en el Tratado de la Unión Europea sería otro ejemplo.

Estática y dinámica de la integración económica

A la integración económica se la puede considerar en un sentido *estático y* en un sentido *dinámico*. En un sentido *estático* la integración económica representa una *situación,* que sería el resultado final de proceso de integración. Considerada en un sentido *dinámico,* la integración económica es el *proceso* a lo largo del cual se adoptan las medidas que van a permitir una mejor asignación de los recursos productivos entre los países miembros y la eliminación gradual de los obstáculos económicos y comerciales dentro del área.

La integración económica dinámica es un proceso que puede comportar períodos de desajustes y tensiones entre los socios participantes, tanto mayor cuanto más complejo sea el proceso de integración seleccionado y cuanto mayor grado de interdependencia se genere entre los miembros. En consecuencia, la integración económica sólo será estable cuando se haya culminado todo el proceso de integración.

A lo largo del proceso, la dinámica de la integración económica puede: a) producir una mayor apertura e interdependencia, no solamente comercial en los niveles más bajos de la integración, sino de las políticas económica y monetaria en los niveles más complejos de la integración económica, y b) constituirse en un polo de atracción para los países del entorno.

En el primer caso, los conflictos surgidos entre los países integrantes del área de integración, derivado de una mayor apertura e interdependencia de las políticas económica y monetaria, pueden solventarse a través de: 1) intentar resolver las diferencias adoptando políticas económicas reforzadoras del proceso, ó 2) decidir permanecer en un nivel de integración más bajo a la espera de solucionar los conflictos.

Objetivos de la integración económica

Tradicionalmente se considera a la integración económica como una de las mejores vías para aumentar el nivel de competencia y bienestar y facilitar la transmisión del crecimiento económico entre los países participantes, lo que en su forma más evolucionada implica un compromiso político entre los miembros.

Con ello estamos haciendo una distinción entre la liberalización en el mercado de bienes y servicios, en el de factores de producción y en la adopción de una política común, tanto más unificada cuanto menores distorsiones produzca la cesión de soberanía nacional.

La *libre circulación de bienes y servicios* es el objetivo básico de cualquier proyecto de integración económica. La teoría del comercio internacional tradicional nos dice que la integración económica se traducirá en un mayor bienestar, que vendrá afectado (Bela Balassa, 1964):

1. Por un cambio en la cantidad de bienes producidos.
2. Por una alteración en el grado de discriminación entre los bienes nacionales y los bienes importados.
3. Por una redistribución de los ingresos entre los ciudadanos de un mismo país.
4. Por una redistribución de los ingresos entre los ciudadanos de los diferentes países.

La eliminación de los obstáculos al comercio entre los países participantes en una área de integración aumentará la interdependencia de estas economías y tendrá un efecto positivo sobre dichos países.

El resultado será positivo para los países miembros siempre que:

1. Aumente la competencia.
2. Facilite la libre elección de los consumidores.
3. Permita la especialización de la producción según los principios de la ventaja comparativa.
4. Proporcione mayores beneficios a través del desarrollo de las economías de escala.

Libre circulación de los factores de producción. La libre circulación de los factores (trabajo y capital) constituye otro de los aspectos básicos de la integración económica y como veremos más adelante son los elementos determinantes para la consecución de un proceso de integración superior. La libertad de movimiento de los factores, entre los miembros de una agrupación regional de países, permite no sólo la mejor asignación del capital y de la mano de obra, sino también la reducción de las desigualdades regionales en cuanto al empleo y los salarios.

El problema del movimiento libre de factores ha sido objeto de profundo análisis en la teoría del comercio internacional. Heckscher y Ohlin fueron los que primero trataron el tema, llegando a la conclusión de que los precios de los factores tienden a equipararse como consecuencia del comercio. Paul A. Samuelson profundizó en el análisis, detallando las condiciones necesarias para lograr una per-

fecta equiparación de los precios de los factores a través del intercambio de mercancías, concluyendo que los movimientos de mercancías difícilmente pueden llevar a una equiparación de los precios. J.E. Meade considera que la mano de obra se sentirá motivada a desplazarse a otro lugar de trabajo si la diferencia entre los salarios en el lugar de inmigración y el del lugar de procedencia es mayor que la suma de:

1. El interés sobre el coste directo del desplazamiento.
2. Los costes no cuantificables de la emigración.

Es decir, que las diferencias de los salarios deben superar al coste del desplazamiento y los costes intangibles no cuantificables de dicho desplazamiento. Esta conclusión de Meade será tanto más cierta:

1. Cuanto más elevado sea el nivel de desempleo.
2. Cuanto más reducida sea la cobertura social del desempleo.
3. Cuanto mayor información exista sobre posibilidades de trabajo en el área.
4. Cuanta más racionalidad se aplique a los desplazamientos de la mano de obra asalariada.

Sin ir más allá en la controversia, lo que parece probado por la experiencia de la Comunidad Europea es que el comercio reduce la diferencia de los precios de los factores, siempre que las condiciones de producción sean similares entre los países participantes en el área de integración. Otros cambios dinámicos, como el aumento de la productividad, la alteración en la preferencia de los consumidores o la mayor tecnología incorporada en el proceso, pueden invertir la tendencia en la equiparación del precio de los factores de producción.

Los *movimientos de capital* tienen un carácter más internacional, en la medida en que se mueven de una plaza financiera a otra, buscando la mayor rentabilidad, y no tienen tantas restricciones intangibles como sucede con la mano de obra.

Coordinación de las políticas macroeconómicas. Éste sería el siguiente paso en un proceso de integración más completo. La libertad de circulación de las mercancías y de los factores son elementos básicos para el buen funcionamiento de las políticas comunes en un área integrada, tanto a nivel estructural microeconómico como macroeconómico. Una mayor coordinación de las políticas económicas existentes (monetaria y fiscal), una política de la competencia, una adecuada política regional y de cambios estructurales y una estrecha coordinación de las políticas presupuestarias, pueden permitir la organización de un mercado único altamente integrado en el área que, juntamente con la creación de institu-

ciones monetarias comunes y la estrecha colaboración entre las políticas monetarias de los países miembros, facilite la estabilidad precisa para garantizar su buen funcionamiento.

Ciertamente, todos estos elementos, para una integración superior, deberán producirse a través de fases aproximativas desde el punto de vista económico y financiero, y mediante la homologación y adaptación de las legislaciones nacionales a la normativa de la entidad superior de integración que se establezca (un ejemplo de este comportamiento es la Comunidad Europea).

Una vez que la coordinación de la política económica y monetaria se haya hecho realidad, razones económicas pueden aconsejar el establecimiento de una moneda única, siempre que su implantación no vulnere la voluntad de los ciudadanos. Respecto a este último extremo, se pueden encontrar soluciones que participen de los intereses del área integrada en su globalidad y de las preferencias de los ciudadanos nacionales.

Aproximación de las políticas nacionales. La cesión de soberanía nacional para llevar a cabo acciones comunes en el terreno de la política exterior, defensa, inmigración, ciudadanía, policía y seguridad interna, política social y sanitaria y traspaso de poderes a un Parlamento supranacional con iniciativa legislativa, serían, entre otros, los objetivos primordiales de un área de integración completa o unión total, que fuese más allá de lo económico, para organizar una entidad integrada superior. Éste es el planteamiento que desde 1990 tiene la Comunidad Europea hacia el que están encaminados todos los esfuerzos desde entonces.

Los beneficios de la integración económica

A lo largo del tiempo el interés por la integración económica ha puesto de manifiesto dos posturas acerca de los beneficios que se pueden derivar de las diversas formas de integración. Los *institucionalistas* son partidarios de las formas más complejas de integración económica. Consideran los estadios más altos de la integración como la mejor solución para resolver los problemas y retos económicos de determinados países, en un área geográfica dada, porque facilita y propugna la coordinación de las políticas económicas y el establecimiento de instituciones centrales comunes. Los *funcionalistas* consideran la integración económica como equivalente exclusivamente a la liberalización comercial y al libre funcionamiento del mercado. La diferencia sustancial entre ambas posturas, una intervencionista y la otra librecambista, es la aceptación o no de la intervención del Estado en la vida económica y en la actividad comercial. Autores como Maurice Allais, Wilhem Röpke o M.A. Heilperin (este último defiende la partici-

pación y responsabilidad del Estado en planes de inversión en determinados campos de la actividad económica de un país) propugnan la solución liberal, considerando la integración económica como una intrusión en el libre funcionamiento del mercado. Francia y en general la Europa continental han defendido tradicionalmente la intervención en la vida económica y en la organización comercial, frente a los anglosajones, liderados por Gran Bretaña y Estados Unidos, con el apoyo, a cierta distancia, de los alemanes.

Los impulsores originales de la Comunidad Europea, entre los que destaca Jean Monnet, serían un claro ejemplo de institucionalistas, en la medida en que son partidarios del establecimiento de instituciones comunitarias comunes como motor aglutinante de la integración europea. La postura mantenida por Gran Bretaña desde los primeros planteamientos de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) está en línea con el enfoque funcionalista.

Integración regional o integración global

La globalización es uno de los fenómenos más generalizados desde mediados de la década de los años ochenta y principios de los noventa. La apertura de las economías a los beneficios del comercio internacional, las inversiones y la tecnología, ha sido objeto de numerosos estudios en los últimos años. Junto al proceso de globalización se ha acelerado también el proceso de formación de áreas de integración regional, lo que ha hecho que se plantee con frecuencia el dilema ¿qué es mejor para las economías, el comercio libre o la integración en bloques regionales? Los estudios teóricos sobre los costes y los beneficios de la integración son abundantes, pero escasean sin embargo los estudios empíricos sobre los efectos de la integración económica en los países miembros. Algunos autores consideran que las economías crecen más rápido (en promedio) con una amplia liberalización, pero no ocurre lo mismo si se crea un área de integración. Las posibilidades de crecimiento de las economías con reducidos obstáculos comerciales parecen superiores que las de los países integrados en bloques regionales (Vamvakidis, 1999). En consecuencia, ante el dilema que se le puede presentar a un país entre globalización o integración regional, algunos estudiosos consideran que se debe elegir la primera vía. Ante estas posturas cabe hacer la siguiente consideración: hay que tener en cuenta que las áreas de integración regional forman parte ya de la estructura de la economía mundial y se les puede tratar como un escalón más de la liberalización del comercio, que durante decenios ha sido el objetivo del GATT-OMC. En los últimos veinte años los países se asocian para obtener más ventajas que las que les aporta el comercio abierto (sin renunciar a éste). Es posible que las áreas de integración alteren las relaciones comerciales, si existe des-

viación de comercio, pero también incluyen otras ventajas como la creación de comercio, la entrada de inversiones internacionales atraídas por los beneficios de las ventajas que proporciona el área regional, la necesidad de protegerse de forma coordinada frente a los múltiples obstáculos proteccionistas globales, la posibilidad de obtener un mercado más amplio sin renunciar a la globalización y una mejor cooperación política como consecuencia de la cohesión económica y comercial, entre otras ventajas.

Integración y Cooperación

Paralelamente a la creciente globalización y a la regionalización de la economía mundial, de forma simultánea se han producido otros cambios que afectan al comportamiento de la economía global y por tanto a la disposición de los países a integrarse en áreas regionales específicas y a abrir sus economías a las corrientes y flujos internacionales de comercio, inversión y finanzas. Estos cambios afectan fundamentalmente a dos ámbitos:

1. La orientación en la cooperación internacional.
2. Una mayor integración comercial y financiera.

1. La cooperación económica internacional

Los acuerdos de Bretton Woods, marcan el comienzo de una época caracterizada por la cooperación y la ordenación económica y monetaria internacional y se extiende aproximadamente hasta la década de los años setenta. En los años ochenta, en ausencia de reglas y normas internacionales, la cooperación internacional se orientó fundamentalmente a la estabilidad de los tipos de cambio entre los principales países industrializados (Acuerdos del Plaza y Acuerdos del Louvre) y los problemas de la deuda externa en determinados países emergentes (México y Argentina). En la década de los años noventa la cooperación internacional siguió orientada a la preocupación por la viabilidad de la deuda externa, incorporándose las crisis financieras y sus efectos sobre la estabilidad del sistema económico mundial.

2. Una mayor integración comercial y financiera

La evolución económica internacional en los últimos años sugiere la fuerte relación existente entre integración comercial e integración financiera identificadas ambas como los pilares básicos de la globalización. El fundamento de tal vin-

culación se encuentra en la siguiente secuencia: un incremento de los flujos comerciales posibilita un incremento de la demanda de instrumentos financieros para cubrir los riesgos de los flujos comerciales, y a la vez, una mayor integración financiera facilitará el establecimiento de corrientes comerciales y el desarrollo de economías de escala. En este caso, la globalización no sería solo una fuente de crecimiento, también sería una consecuencia o efecto de la evolución de estos acontecimientos.

Cuadro I.2

AUMENTO DE LA INTEGRACIÓN MUNDIAL

Variación de la relación con el PIB entre 1981-85 y 1997-01		
	Comercio[1]	**Financiamiento externo[2]**
	Puntos porcentuales	
Países industriales	3,9	77,3
Países en desarrollo	15,4	19,9

(1) Suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios dividida por el PIB.
(2) Suma de los activos y pasivos externos de inversión extranjera directa e inversión de cartera, dividida por el PIB.

Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Cuadro I.3

COMERCIO INTRASECTORIAL[1]

Porcentaje del aumento agregado del comercio debido al aumento del comercio intrasectorial

Región	***1986-90***	***1991-95***	***1996-2000***
África subsahariana	30	30,5	13
América			
América del Sur	4,6	32,1	34,0
Caribe y América Central	25,9	39,3	34,5
Asia			
Asia Oriental	42,5	46,9	75,0
Asia Meridional	31,2	21,8	34,4
Oriente Medio y Norte de África	6,4	5,8	26,1

(1) Contribución media del aumento del comercio intrasectorial al aumento del total del comercio en periodos de cinco años (al nivel de dos dígitos de la CUCI). La metodología se basa en Menon y Dixon (1996).

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI basados en datos de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.