

## Integración Económica

### Bibliografía recomendada

- Porta, Fernando (2002), Integración Económica. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina (material de trabajo de la Cátedra "Integración Económica" de la Universidad Virtual de Quilmes).
- Perrotta, Daniela (2018), El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina, en revista "Relaciones Internacionales", N°38, UAM.
- Sánchez Diez, Ángeles y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2021), La integración económica regional, Getem.
- OMC, World Trade Report 2011.

En la clase anterior analizamos el Sistema Multilateral de Comercio y el rol del GATT y la OMC en la conformación de la tendencia más importante hacia el libre comercio mundial. Los países acuden a la OMC para buscar ventajas y ampliar su comercio bajo el paradigma del libre comercio, pero existen otros espacios en donde los países acuden en busca de ventajas comerciales: los procesos de integración económica son una realidad cada vez más importante en el comercio internacional y conforman una tendencia no convencional desde el punto de vista teórico, ya que encierran en su génesis tendencias liberales y proteccionistas a la vez. Tanto es así que existe un campo disciplinar específico que estudia estos procesos en el marco de la economía internacional y las relaciones internacionales. "La creación, el estudio y la evaluación de esquemas de integración regional ha estado influenciada por dos modelos que adquirieron estatus distinguidos: el europeo y el regionalismo nuevo o abierto. Así, buena parte de los acuerdos regionales creados entre los años sesenta y principios de los noventa del siglo XX fueron evaluados exhaustivamente en términos de cuánto se parecía o difería respecto de la experiencia de integración de Europa occidental. De la misma manera, el nuevo regionalismo prescribió la forma deseada de sortear los desafíos de una globalización competitiva desde mediados de los años noventa. El primero, se diseminó como parte de la estrategia de política exterior de la actual Unión Europea (UE). El segundo formó parte del repertorio de prescripciones de políticas de un conjunto de organismos financieros internacionales" (Perrotta, 2018).

En esta clase abordaremos desde una perspectiva principalmente teórica las cuestiones centrales referidas a la conformación de los procesos de integración económica, no perdiendo de vista que este tipo de acuerdos deben convivir con los alcanzados en el marco de la OMC siendo que, en principio y como veremos más adelante, son contradictorios en su esencia y espíritu. Como dijimos en clases anteriores, en la tercera fase de la globalización el éxito relativo en el crecimiento económico de

los países estuvo correlacionado positivamente con su inserción en los flujos más dinámicos del comercio internacional, por lo que bajo esta premisa muchos de los países que participan de la OMC lo harán también en algún acuerdo de integración<sup>1</sup> (o más) buscando ampliar su comercio y de esa forma lograr capturar algo del crecimiento económico mundial. Esto generará grandes oportunidades, pero al mismo tiempo tendrá costos diferentes para cada país.

Nos interesa entonces saber qué son los procesos de integración económica, cuáles son las características de los principales esquemas de integración, que diferencia existe entre "desvío" y "creación" de comercio, cómo se resuelve la contradicción entre los acuerdos comerciales preferenciales y las normas principales de la OMC y qué costos y beneficios reportan para las economías ambos esquemas. Es importante aclarar que, aunque el término "integración regional" es utilizado ampliamente en la literatura, utilizaremos la expresión más genérica de "integración económica", dado que un gran número de acuerdos no se limitan a países dentro de una región.

Siguiendo a Porta (2002), en el origen y en la base de cualquier proceso de integración económica hay un "Acuerdo Preferencial de Comercio" (APC). Dicho en otros términos, los países miembros de estos acuerdos aplican políticas comerciales selectivas y discriminatorias. Uno de los objetivos principales de los esquemas de integración (la mayoría de las veces, el único objetivo importante) es el alcance del libre comercio entre los socios, lo que supone, por definición, practicar y mantener algún tipo de barreras comerciales frente al resto de los países. En la integración, por lo tanto, conviven permanentemente tendencias hacia el libre comercio y tendencias hacia el proteccionismo. Esa convivencia no sólo encierra tensiones inevitables entre ambos espíritus, sino que da origen a problemas económicos y de gestión específicos. Para la teoría económica, acostumbrada a tratar con paradigmas puros y polares (liberalismo o proteccionismo) la especificidad propia de la integración es, en cierto sentido, una incomodidad, un animal raro.

A la vez, lo que hoy llamamos integración económica es un proceso y una práctica bastante antiguos: rigió las relaciones de las metrópolis con sus colonias durante varios siglos y, en algunos casos, ha sido parte central de la conformación de los Estados Nacionales tal como se expresan en sus fronteras actuales. Ya en 1860 el Tratado Cobden-Chevalier establecía una relación comercial más sólida entre Francia e Inglaterra, lo que contribuyó a activar una red de tratados comerciales recíprocos e inclusivos (WTO, 2011). Es también, por supuesto, un proceso

---

<sup>1</sup> Con la excepción de Mongolia, todos los miembros de la OMC son partes en por lo menos un acuerdo preferencial de comercio. Ya en 2010 había casi 300 acuerdos en vigor y cada miembro de la OMC formaba parte en una media de 13 APC. (WTO, 2011).

contemporáneo y muy difundido desde la posguerra, en la segunda mitad del siglo XX, especialmente en Europa y en América. Precisamente, ha convivido en este tiempo con el establecimiento y la evolución del Sistema Multilateral de Comercio (Porta, 2002).

Como vimos en clases anteriores, el SMC está basado, fundamentalmente, en el principio de la nación más favorecida, según el cual toda política de facilitación de acceso al mercado debe ser automáticamente extendida al conjunto de los países miembros. Se trata, como dijimos anteriormente, de difundir prácticas comerciales no discriminatorias. La integración, como hemos planteado, se basa en un principio exactamente inverso: su existencia depende del respeto de los tratamientos preferenciales. No es casual, entonces, que las preocupaciones teóricas por la integración y sus efectos hayan sido un tema desde la década de 1950 y que buena parte de esa construcción teórica se haya centrado en indagar sobre la naturaleza de la relación entre el libre comercio y la integración o, más recientemente, entre el multilateralismo y el "regionalismo" (Porta, 2002).

Debemos considerar sin embargo que la visión de la historia del sistema de comercio mundial como una mera opción entre regionalismo y multilateralismo, o entre acuerdos preferenciales y no preferenciales<sup>2</sup>, es excesivamente simplista. Durante la mayor parte de la historia moderna, los acuerdos comerciales han sido más o menos limitados en su alcance geográfico, adoptando por lo general la forma de esferas de influencia coloniales asociadas con imperios, o de tratados comerciales bilaterales, principalmente entre potencias europeas. No fue sino con la creación del GATT en 1947 cuando la idea de un acuerdo multilateral de mayor amplitud pasó al primer plano de las relaciones comerciales internacionales, e incluso entonces el sistema inicial del GATT fue de proporciones modestas, con la participación de tan sólo 23 países en un acuerdo plurilateral, para evolucionar luego de forma gradual hacia la composición varias veces mayor de países miembro de la moderna OMC.

De acuerdo a lo visto en el capítulo 2, a mediados del siglo XX el panorama de las teorías del comercio internacional estaba dominado por las ventajas comparativas. Según el modelo de Heckscher-Ohlin que estudiamos, el comercio internacional especializaría a los países en aquellas producciones para las que su dotación relativa de factores fuera la más eficiente. Como indica Porta (2002), "en tales condiciones, el libre

---

<sup>2</sup> La distinción entre acuerdos comerciales preferenciales y no preferenciales es más una cuestión de grado que de categoría. En términos estrictos, todos los acuerdos comerciales – bilaterales, regionales o multilaterales – son preferenciales, en el sentido de que sus beneficios y obligaciones incumben únicamente a sus miembros, quedando excluidos los que no lo son. Así ocurre incluso en la moderna OMC, donde más de 30 países, incluida Rusia, siguen estando fuera del sistema (WTO, 2011)

comercio mundial aparecía como la vía para alcanzar el óptimo de eficiencia y, por lo tanto, de bienestar. Esta consideración fundamentaba, de hecho, la prédica del GATT en pos del levantamiento generalizado de las restricciones al comercio. Pero ¿qué tenía que ver la propuesta de integración en Europa formulada al comenzar esa década con esa hipótesis?, más aún ¿qué tenía que ver el proyecto de integración comercial planteado por un buen número de países subdesarrollados (como los latinoamericanos) en la década de 1960?".

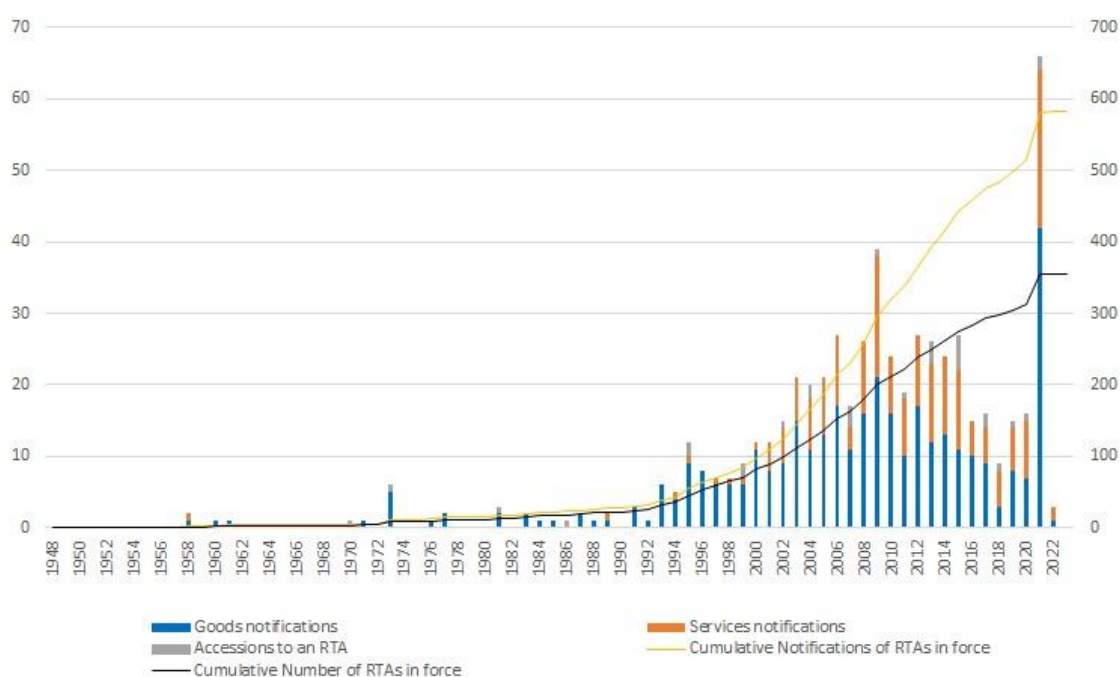
La creación del GATT no restó fuerza a los enfoques bilaterales o regionales en las relaciones comerciales internacionales. Por el contrario, las iniciativas de suscribir nuevos acuerdos regionales, especialmente en Europa, resurgieron cuando aún no habían transcurrido cinco años desde la creación del GATT, marcando el comienzo de un largo período de tensión creativa entre regionalismo y multilateralismo y allanando el camino para el logro de avances muy importantes en ambos planteamientos. El motor de los avances del regionalismo ha sido, al menos en parte, la necesidad de algunos grupos de países de ir "más allá y más deprisa" que el sistema más amplio del GATT, para gestionar una integración comercial "más profunda" (WTO, 2011).

La preocupación original de la teoría de la integración referida al vínculo entre multilateralismo y regionalismo fue retomada con mucha fuerza en la década de 1990. Por un lado, después de más de cuatro décadas de negociaciones en el marco del SMC, el comercio internacional había crecido en forma mucho más que proporcional a la producción favorecido, entre otros factores, por una reducción generalizada de los aranceles y del alcance de otras barreras comerciales. Por otro, en esa década se asiste a una verdadera "explosión" de nuevos acuerdos preferenciales de comercio y a la reactivación y profundización de los ya existentes (Porta, 2002). Sin embargo, la explosión de APC no estuvo acompañada de una ampliación significativa de las corrientes comerciales que recibieron trato preferencial en todos ellos. A medida que aumentó el número de APC, creció el comercio entre miembros de esos acuerdos; sin embargo, si se examinan las corrientes comerciales totales entre partes en APC, la cantidad de comercio realizado en condiciones preferenciales resulta exagerada. Ello se debe en parte a que cada vez es más frecuente que los aranceles de muchos miembros de APC contengan tipos NMF (Nación Más Favorecida) nulos que no pueden ser objeto de reducción alguna. De ahí que, aunque el número de APC ha venido aumentando, la importancia del comercio preferencial no ha crecido al mismo ritmo. Ello refleja una reducción sustancial de los aranceles NMF durante los dos últimos decenios, mediante negociaciones comerciales multilaterales o reducciones unilaterales (WTO, 2011).

En otras palabras, a pesar de la explosión de APC en los últimos años, el 84% del comercio mundial de mercancías sigue teniendo lugar en régimen NMF (el 70% si se incluye el comercio interno

de la UE). El margen preferencial global ponderado en función del comercio no pasa del 1% (el 2% si se incluye el comercio interno de la UE) (WTO, 2001). Como indica Porta (2002), podría pensarse que este nuevo regionalismo es, en cierto sentido, hijo del predominio de la opción por el libre comercio. En líneas generales, la mayoría de los países (y los latinoamericanos entre ellos) transitaron bastante rápido en la fase acelerada de la globalización hacia estructuras de protección de su mercado interno relativamente más débiles y más transparentes (fuerte reducción de aranceles, eliminación de barreras cuantitativas, armonización de normas y estándares en línea con las regulaciones internacionales, adopción de disciplinas comerciales según los criterios multilaterales). En este tránsito desde regímenes de economía cerrada o semi-cerrada a regímenes de economía abierta, la integración económica puede ser considerada como una vía de profundización de la nueva política comercial. El carácter de los nuevos acuerdos comerciales nos hace pensar más bien en una marcha a distinta velocidad, pero en la misma dirección, del proceso de apertura y activa inserción internacional.

Gráfico 6.1 Acuerdos de integración actualmente en vigor (por año de entrada en vigor), 1948 - 2023



Note: Notifications of RTAs: goods, services & accessions to an RTA are counted separately. The cumulative lines show the number of RTAs/notifications currently in force.

Fuente: adaptado de World Trade Organization 2023 (<http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx#>)

Actualmente, los procesos de integración económica abarcan un mayor número de cuestiones que el tema de las preferencias arancelarias y se constituyen con arreglos institucionales más complejos y estructurados. Por otro lado, el avance de la producción posfordista (tema que vimos en el capítulo 4) y la aparición de los sistemas internacionales de producción integrada demandan acuerdos más profundos que aporten "gobernanza" a una gama de cuestiones reglamentarias fundamentales para el buen funcionamiento de las redes de producción, por lo que los acuerdos de integración pueden ser vistos al mismo tiempo como un complemento y no un sustituto del proceso de integración económica mundial. En esa línea, la teoría económica deberá ir más allá del análisis tradicional entre "creación" y "desvío" de comercio (tema que veremos en este capítulo) centrado en la cuestión arancelaria, por lo que los estudios de la integración sumarán dimensiones cada vez más complejas en su análisis.

Como indica Perrotta (2018), "la amplia y diversa gama de experiencias históricas de integración regional en todo el mundo permite señalar que no existe una forma única de encaminar proyectos de construcción de región. El mosaico de explicaciones sobre regiones, integración y regionalismo es caleidoscópico. No obstante, tampoco es deseable la existencia de tantas formulaciones teóricas como proyectos regionales. Por lo tanto, la delimitación conceptual ha sido una preocupación constante. Las variadas experiencias comparten un conjunto de características comunes que las diferencian de otras formas de cooperación, coordinación o concertación interestatales: la creación de instituciones comunes para adoptar decisiones consensuadas que generan normas que afectan el nivel nacional de regulación de políticas. Vale destacar que (1) la puesta en común y/o sesión de soberanía no ha de ser idéntica en todos los casos, (2) la regulación regional sobre la agenda doméstica puede variar en profundidad y alcance, y (3) no todos los acuerdos avanzan necesariamente en la conformación de una narrativa común que proporcione un horizonte de significado compartido sobre el proyecto político subyacente que erige a la región en tanto actor".

### **Tipologías de integración económica**

Como dijimos anteriormente, en la base de todo esquema de integración económica existe una política preferencial de comercio que implica un tratamiento comercial específico, más ventajoso y más abierto que el que reciben los países no miembros. Sin embargo, un esquema de integración no incluye solamente objetivos de coordinación de políticas comerciales y puede alcanzar a diferentes instrumentos de política económica y de política externa. Los acuerdos comerciales que versan principalmente sobre medidas en frontera se suelen calificar

como acuerdos "superficiales". En la vertiente interna, esos acuerdos otorgan un trato nacional no discriminatorio a las mercancías y las empresas extranjeras (es decir, el mismo trato que se otorga a las empresas nacionales), pero no llegan a intervenir en las políticas económicas nacionales más allá de esa prescripción. En cambio, los acuerdos comerciales que incluyen normas sobre políticas nacionales "dentro de las fronteras" se denominan acuerdos "profundos" (WTO, 2011). Precisamente, de acuerdo con el alcance y la profundidad de sus objetivos y con el grado necesario de coordinación de políticas para llevarlos a cabo, es posible diferenciar algunos tipos "puros" de integración económica. Para cada uno de ellos, los efectos esperados también tienen alcances diversos.

### **Tratado de Libre comercio (TLC)**

Los TLC son la forma de integración comercial más extendida en la economía mundial. Para el año 2022 existían más de trescientos TLC en vigor, según lo informado por la OMC (ver Gráfico 6.1). Todos los acuerdos comerciales que otorguen algún tipo de preferencia a un determinado país y no se generalicen al conjunto de los miembros de la OMC, constituyen una excepción a la cláusula NMF y deben notificarse y ser aprobados tras ser examinados por el Mecanismo de Transparencia. El artículo 24 del GATT autoriza el establecimiento de acuerdos comerciales regionales siempre y cuando los intercambios entre los países firmantes no supongan nuevos obstáculos al comercio con terceros países, es decir, siempre y cuando no amenace el Sistema Multilateral de Comercio.

**Propósito principal:** libre circulación de los bienes *producidos* dentro del área constituida por los países socios.

**Objetivo principal:** establecer el libre comercio entre los socios. El mecanismo para alcanzar y garantizar ese objetivo es la eliminación de aranceles (arancel 0), barreras cuantitativas (cuotas y/o cupos) y de cualquier otra barrera al comercio entre los socios<sup>3</sup>.

Cada país firmante es soberano en política comercial, es decir mantiene sus competencias plenas para establecer aranceles con terceros países a los niveles deseados, en el marco de lo establecido en las negociaciones de las rondas multilaterales en la OMC. Por lo tanto, se admite que los países que la integran el TLC tengan políticas comerciales externas diferentes, en tanto y en cuanto hayan eliminado sus aranceles y /o barreras comerciales para el comercio entre ellos.

---

<sup>3</sup> Frecuentemente, los tratados no cubren todos los productos comercializados sino aquellos que no son sensibles para las economías firmantes. Por ello mismo, casi siempre se excluyen los productos agrícolas, tradicionalmente sectores muy protegidos en los países desarrollados, o bien se incluyen en anexos diferenciados.

Este hecho da lugar a un problema que no se puede ignorar: la triangulación del comercio para evadir el pago de aranceles. Para evitar esta posible triangulación del comercio derivada de que cada economía mantenga su política comercial, es necesario establecer las denominadas reglas de origen. Según la OMC las "normas de origen" son los criterios aplicados para determinar dónde se ha fabricado un producto, en función de un porcentaje mínimo de valor añadido generado en un determinado país. Es decir, para poder transitar en ausencia de imposiciones en el área establecida por el TLC es necesario que los productos hayan sido producidos en un determinado porcentaje en los países firmantes del acuerdo. La negociación de las normas de origen en los tratados de libre comercio suele ser uno de los puntos centrales y más conflictivos (Sánchez Díez, 2021).

### **Unión Aduanera (UA)**

Las uniones aduaneras no son tan numerosas como los TLC, aunque se han extendido en las dos últimas décadas. La UA supone un nivel más avanzado en la integración económica y requerirá de una mayor coordinación de políticas entre los socios al tiempo que representará un menor grado de autonomía en el diseño y aplicación de las políticas comerciales nacionales.

**Propósito principal:** libre circulación de *todos* los bienes dentro del área constituida por los países socios.

**Objetivo principal:** establecer el libre comercio entre los socios y adoptar una política comercial externa única y común. Los mecanismos pertinentes son la eliminación de los aranceles para el comercio intrazona y (a diferencia de un TLC) establecer un Arancel Externo Común (AEC).

Debido a que ya solo existe un único arancel externo idéntico para todos los países no hay posibilidad de que se produzca una triangulación del comercio, en el sentido ya explicado. La constitución de una UA implica la existencia de una frontera económica única: el nivel de protección frente al resto del mundo es el mismo en cualquier punto de la misma lo que implica que cada país miembro resigna la posibilidad de modificar la política arancelaria a su voluntad. Es decir, se establece una dosis de mayor rigidez en el esquema de integración porque, si algún país integrante deseara modificar su estructura de protección, sus aranceles frente a terceros, no podría hacerlo unilateralmente; sólo le será posible en tanto y en cuanto sus socios en ese esquema acompañen el mismo movimiento (Porta, 2002).

La UA supone entonces el fin de las competencias comerciales nacionales y el nacimiento de una política comercial supranacional. Normalmente, las uniones aduaneras cuentan con instituciones supranacionales las cuales, por ejemplo, son responsables de la definición de la política comercial, pero la

gran mayoría de veces asumen competencias más amplias, que incluyen la redistribución de los ingresos aduaneros. Incluso en zonas donde existe una gran debilidad institucional han proliferado las uniones aduaneras y las instituciones supranacionales. Entonces, aunque las uniones aduaneras tienen como principal objetivo la creación de un espacio libre para el comercio interior y la constitución de una sola política comercial para terceros países, la evidencia muestra que suelen venir acompañadas de la creación de instituciones supranacionales y un arca presupuestaria común, sobre la que en algunas ocasiones se establecen mecanismos redistributivos de los ingresos aduaneros entre los diferentes estados miembro<sup>4</sup> (Sánchez Diez, 2021).

### **Mercado Común (MC)**

El MC exige la eliminación de las restricciones a la libre circulación de los factores productivos (trabajo y capitales), la armonización de la legislación nacional y el establecimiento de una política de competencia a nivel regional. Además, debe incorporar todos los elementos característicos de las uniones aduaneras, es decir, la supresión de los aranceles internos y el establecimiento del arancel externo común (AEC) y de la política comercial.

**Propósito principal:** libre circulación de bienes, servicios y factores dentro del área constituida por los países socios.

**Objetivo principal:** establecer el libre comercio y la libertad de movimiento, contratación y establecimiento de personas y capitales entre los países socios. Además de la adopción del arancel 0 para el comercio intrazona y un AEC frente a terceros, el mecanismo principal para el cumplimiento de este objetivo es garantizar la igualdad plena de tratamiento a todas las personas y actividades originarios de este agrupamiento.

La supresión de los aranceles internos no garantiza la libre circulación de mercancías que encuentran muchas otras barreras además de estos. Como vimos en el capítulo 5, las barreras no arancelarias suponen un importante obstáculo al libre comercio, entre las que destacan las medidas técnicas o fitosanitarias. Muchas veces el proceso de armonización de la legislación sobre este tipo de barreras es sumamente complejo, retrasando o directamente impidiendo la concreción de la libre circulación. En ese sentido, una opción es cambiar la orientación en las medidas que buscan la eliminación de las barreras no arancelarias, abandonando la armonización de las legislaciones nacionales para cada uno de los aspectos vinculados con la producción y comercialización de las mercancías, estableciendo

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la Unión Aduanera de África Austral (SACU), consta de un singular modo de redistribución de los ingresos aduaneros desde Sudáfrica hacia el resto de sus vecinos de la unión aduanera (los denominados *BLNS member states*) establecido mediante la conocida como *SACU Revenue Sharing Formula*.

el denominado "principio de reconocimiento mutuo". De esta forma no se requiere armonizar cada una de las medidas, sino que basta con reconocer que la legislación del otro país es equivalente a la del propio país.

Como se ha mencionado, el establecimiento de un MC requiere de la libre circulación de servicios. Con demasiada frecuencia la liberalización de los servicios cuenta con numerosos obstáculos y no se suele alcanzar con el mismo éxito que el de mercancías. Aproximadamente el 20% de los flujos comerciales a nivel internacional son de servicios, frente al 80% de mercancías. La propia naturaleza de los servicios dificulta su comercialización internacional, dado que han de consumirse en el momento que se prestan. Sin embargo, los procesos de desregulación y liberalización en las economías nacionales, por ejemplo, de los sectores financieros, la energía o las telecomunicaciones, unido a las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de información y comunicación están facilitando el comercio internacional de los servicios (Sánchez Díez, 2021).

La libre circulación de los factores productivos es otro de los requisitos del MC. Las migraciones intra MC de trabajadores residentes deben estar absolutamente permitidas y garantizadas, lo que implica un proceso de armonización de las legislaciones laborales. Ocurre lo mismo con el mercado de capitales: no puede haber restricciones de movimientos ni de acceso a los sistemas financieros, lo que implica armonizar las condiciones de aplicación y de contratación (Porta, 2002).

Adicionalmente, el mercado interior requiere una política de competencia común que garantice el correcto funcionamiento del mercado, evitando que las empresas con un gran poder económico puedan alterar las reglas éste, defendiendo los derechos de las PYMES y asegurando la eficiencia en la utilización de los recursos.

### **Unión Monetaria (UM)**

Así como en la UA las respectivas políticas comerciales nacionales son sustituidas por una política comercial regional común a todos los países socios, en un esquema tipo UM desaparecen las políticas monetarias nacionales para ser sustituidas por una política monetaria regional, también común a los países socios y definida y gestionada por una autoridad monetaria de alcance regional.

**Propósito principal:** constitución de una zona monetaria (adopción de una moneda única o equivalente).

**Objetivo principal:** establecer la libertad de comercio y de circulación de factores y eliminar toda posibilidad de alteración de las paridades monetarias entre los países socios. El mecanismo específico para satisfacer este objetivo es el establecimiento de una moneda única

y común para todos los participantes, o bien la adopción de un esquema de paridades (tipos de cambio) irrevocablemente fijas entre las monedas participantes.

Como indica Porta (2002), "la consecuencia principal de un esquema de esta naturaleza es que los países participantes renuncian a disponer de un poderoso instrumento de política económica, como es la política cambiaria. La moneda regional podrá, eventualmente, fluctuar su paridad respecto de las monedas de extrazona (si así lo establece y decide la autoridad monetaria regional), pero cada uno de los países socios pierde la libertad de variar el nivel de paridad de su propia moneda en términos internacionales. De hecho, desaparece la política cambiaria de cada país".

La existencia de una sola moneda supone una serie de ventajas como menores costes de transacción, reducción de la incertidumbre en las operaciones comerciales y de inversión, entre otras, pero tiene una serie de requisitos: 1) libre circulación de los factores productivos, trabajo y capital, 2) un sistema impositivo común, que permita la redistribución de recursos hacia las regiones más desfavorecidas y que puedan verse afectadas negativamente por la libre circulación de los factores productivos, 3) los países deben tener ciclos económicos similares para que la política monetaria de la autoridad monetaria no incurra en contracciones. La posibilidad de tener una UM que funcione correctamente será mayor a medida que las regiones tengan una misma estructura económica o puedan converger rápidamente (Sánchez Díez, 2021).

La Tabla 6.1 "parece sugerir la existencia de una secuencia lógica e inmodificable en el avance y profundización de los objetivos de cualquier esquema de integración económica. Así, podría pensarse en que se comenzaría por establecer los instrumentos que permitan el libre comercio entre los socios, a continuación se negociaría y adoptaría una política comercial externa común, para pasar seguidamente a liberar la circulación de mano de obra y capital dentro de la zona y, finalmente, se establecería una moneda y una política monetaria comunes. En cierto sentido, ésta ha sido la experiencia del proceso de integración en Europa occidental (lo que hoy es conocido como la Unión Europea); si bien, en este caso, el primero y el segundo objetivo fueron alcanzados de modo simultáneo. De todas maneras, en teoría, nada dice que haya que cumplir necesariamente con estas etapas o secuencias" (Porta, 2002). Como dijimos anteriormente, la mayoría de los acuerdos de integración económica se encuentran en la instancia de TLC y no necesariamente los países tengan motivos para modificar ese estatus.

Tabla 6.1 Grados de integración

Nivel de integración	Tipo de integración	Características	Ejemplo
Integración superficial	Tratado de Libre Comercio (TLC)	Los miembros liberalizan el comercio interior, pero mantienen sus aranceles exteriores independientes	TLC Estados Unidos - Israel
	TLC+	ALC que además armoniza algunas normas que van más allá de las medidas en frontera (por ejemplo, las normas ambientales)	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)
	Unión Aduanera (UA)	Los miembros liberalizan el comercio dentro de la unión y adoptan aranceles exteriores comunes frente al resto del mundo	Unión Aduanera de África Austral (SACU)
	Mercado Común (MC)	Establecimiento de la libre circulación de todos los factores de producción en el interior del acuerdo comercial preferencial, incluidos la mano de obra y el capital	Unión Europea (UE)
Integración profunda	Unión Monetaria (UM)	Establecimiento de una moneda común y una política monetaria y de tipos de cambio completamente integrada	Zona Euro

Fuente: adaptado de WTO (2011)

### Creación y desvío de comercio

El análisis formal de las consecuencias económicas de los APC comenzó con los estudios del economista austriaco Jacob Viner cuando publica su *Teoría de la Unión Aduanera*<sup>5</sup> en la década de 1950. Viner examinó la cuestión de si los APC generarían beneficios para los países miembros y llegó a la conclusión de que ello no ocurría necesariamente en todos los casos. Ese planteamiento tuvo repercusiones importantes y perdurables en los debates sobre los acuerdos preferenciales en los ámbitos académico y normativo (WTO, 2011). Tradicionalmente y desde la perspectiva económica, el análisis teórico de la integración se ha centrado en el análisis de los efectos estáticos, es decir, aquellos ligados a la reasignación de los recursos. Cuando dos o más países se otorgan preferencias comerciales y, por lo tanto, se facilitan mutuamente el acceso de los bienes que ellos producen a sus respectivos mercados, es de esperar que el comercio entre esos países aumente. El impacto esperado del APC es que aumente el volumen del comercio "intrazona". El incremento de los intercambios será el resultado de dos

<sup>5</sup> Viner, Jacob (1950), *The customs union issue*, Nueva York: Camegie Endowment for International Peace.

“efectos” con consecuencias totalmente diferentes. Los efectos más estudiados en ese sentido son los vinculados a la desviación y a la creación de comercio. La diferencia neta entre los dos determina si un ACP aumenta el bienestar de sus miembros.

La creación de comercio surge por la sustitución de la producción nacional, con costes de producción más altos, por importaciones más baratas de los países socios. Cuando disminuyen los aranceles entre interlocutores comerciales, parte de la producción nacional es reemplazada por importaciones de productores más eficientes de esos interlocutores, lo cual fomenta el comercio y el aumento del bienestar. El efecto de creación de comercio se corresponde con las proposiciones de la teoría pura del comercio internacional: el libre comercio especializará a los países en aquello para lo que tengan ventajas.

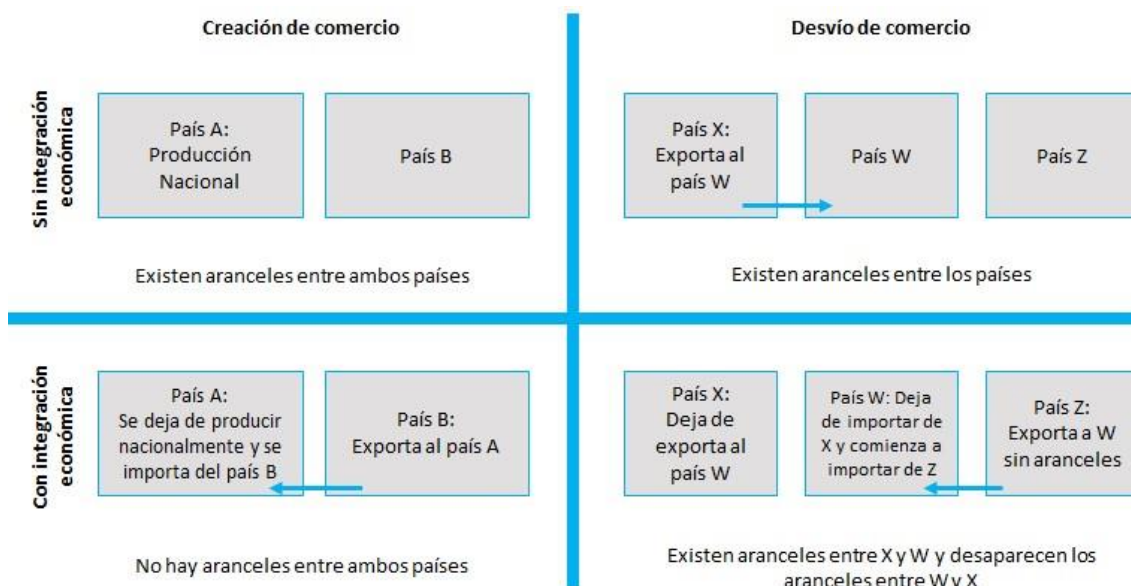
Pero como el ACP también discrimina contra los no miembros, las importaciones de los interlocutores comerciales reemplazan a las de productores externos más eficientes, y a la larga, los países miembros pagan un precio más alto por el mismo producto. Este segundo efecto, que reduce el bienestar de los miembros, se denomina desviación del comercio (WTO, 2011).

Si la creación de comercio implica siempre aumento de bienestar y el desvío de comercio, por el contrario, siempre pérdida de bienestar, se cuenta, entonces, con un criterio para evaluar, objetivamente, los efectos de la integración económica. Como dijimos anteriormente, la diferencia entre la creación y la desviación de comercio es la creación neta de comercio. Cuando el efecto creación predomine sobre el efecto desvío, habrá una ganancia neta de bienestar, para los países que se integraron y para el mundo en general. Si el desvío supera a la creación, el resultado es inverso: habrá una pérdida neta de bienestar.

Sin embargo, como indica Sánchez Diez (2021), “la evaluación de los beneficios de la integración no puede reducirse exclusivamente al cálculo de la creación neta de comercio, sino que hay que considerar otros impactos y, en particular, los denominados efectos dinámicos. Estos efectos se refieren a la transformación de la estructura productiva y la mejora en los niveles de renta. En última instancia no hay resultados ciertos sobre los posibles beneficios de la integración, pero sí de cuáles deberían ser las condiciones para que los resultados puedan ser más favorables. Entre ellos destacan que: 1) las posibilidades de creación de comercio serán mayores cuanto mayor sea el tamaño del mercado que se forma, 2) la desviación de comercio será menor cuanto más bajos sean los niveles de protección resultante de la integración, 3) la creación de comercio será más probable si los niveles de competitividad de las economías que se integren son similares y existe una especialización compatible entre ellas dándose una escasa movilidad de capitales y 4) también se registrará creación de

comercio con estructuras económicas divergentes si existe facilidad para la movilidad de factores de producción”.

Figura 6.1 Creación y desvío de comercio



Fuente: adaptado Sánchez Diez, Ángeles y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2021), La integración económica regional, Getem

Los efectos de la integración “no se reparten de forma homogénea entre todas las regiones ni todos los agentes económicos por lo que uno de los elementos determinantes en la construcción de la integración es el reparto de los costes y beneficios, y la compensación a aquellos sectores o agentes sobre los que recaen los costes del ajuste. Por ello, algunos esquemas de integración han creado distintos mecanismos de redistribución de la renta entre las regiones o países con niveles de renta más elevados, y que potencialmente se pudieran beneficiar más de la integración económica, y las regiones/países con menores niveles de renta” (Sánchez Diez, 2021).

El comercio en el siglo XXI es un fenómeno mucho más complejo que el comercio anterior a la década de 1980. Esa complejidad es consecuencia del mayor papel que desempeñan en la economía mundial las redes internacionales de producción que, como vimos en el capítulo 4, se caracterizan por la desagregación de las etapas de producción en diferentes países. Cada vez más, las empresas multinacionales no sólo distribuyen etapas de fabricación para reducir costos y explotar las ventajas comparativas; también desagregan y externalizan actividades de servicios, principalmente tareas de oficina, de manera que las redes mundiales de producción son incluso más sofisticadas y complejas. Como diversas etapas de la producción pueden tener lugar en una serie de países diferentes, el efecto de los

obstáculos al comercio, como los aranceles y otros obstáculos no arancelarios, en el costo de una etapa concreta de producción es proporcional al número de veces que el producto cruza otras fronteras nacionales. Además, los países pueden firmar ACP con objeto de conseguir o afianzar relaciones comerciales, reforzando así su posición como proveedor principal de insumos intermedios. Esas nuevas formas del comercio internacional exigen un replanteamiento y una nueva conceptualización de los ACP (WTO, 2011).