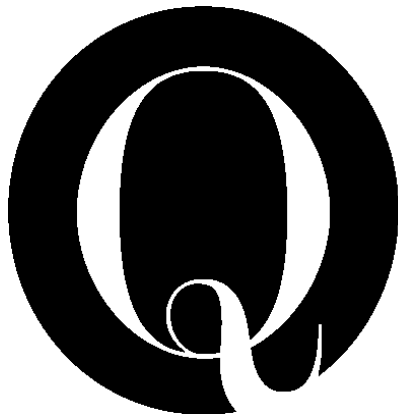




Integración Económica



Universidad
Virtual
de Quilmes

Integración Económica

Fernando Porta

Carpeta de trabajo

© **Universidad Nacional de Quilmes**

Integración Económica

Primera edición: marzo de 2002

Diseño de Tapa: *Lorenzo Shakespear*

Diseño de Interior : *Hernán Morfese*

Procesamiento Didáctico: *Hernán Pajoni / Adriana Imperatore*

La Universidad Nacional de Quilmes se reserva la facultad de disponer de esta obra, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducción en cualquier forma, total o parcialmente, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopias, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información. Por consiguiente, nadie tiene facultad de ejercitar los derechos precitados sin permiso escrito del editor.

Impreso en Universidad Nacional de Quilmes

Roque Sáenz Peña 180 Bernal. Pcia. de Buenos Aires

Teléfono: (5411) 4365 7100

<http://www.cvq.edu.ar>

Impreso en Argentina

Íconos



Lectura obligatoria

Es la bibliografía imprescindible que acompaña el desarrollo de los contenidos. Se trata tanto de textos completos como de capítulos de libros, artículos y "papers" que los estudiantes deben leer, en lo posible, en el momento en que se indica en la Carpeta.



Actividades

Se trata de una amplia gama de propuestas de producción de diferentes tipos. Incluye ejercicios, estudios de caso, investigaciones, encuestas, elaboración de cuadros, gráficos, resolución de guías de estudio, etc.



Leer con atención

Son afirmaciones, conceptos o definiciones destacadas y sustanciales que aportan claves para la comprensión del tema que se desarrolla.



Para reflexionar

Es una herramienta que propone al estudiante un diálogo con el material, a través de preguntas, planteamiento de problemas, confrontaciones del tema con la realidad, ejemplos o cuestionamientos que alienten la autorreflexión, etc.



Lectura recomendada

Es la bibliografía que no se considera obligatoria, pero a la cual el estudiante puede recurrir para ampliar o profundizar algún tema o contenido.



Pastilla

Se utiliza como reemplazo de la nota al pie, para incorporar informaciones breves, complementarias o aclaratorias de algún término o frase del texto principal. El subrayado indica los términos a propósito de los cuales se incluye esa información asociada en el margen.

Introducción	9
Objetivos	15
1. Las formas de la integración económica	17
1.1. Introducción	17
1.2. Una tipología de esquemas de integración.....	17
1.3. Una introducción a los efectos y las políticas de la integración.....	21
2. La teoría básica de la integración comercial: los efectos estáticos ..	29
2.1. Introducción	29
2.2. Los principios constitutivos: creación y desvío de comercio.....	30
2.3. Integración y ajuste estructural.....	37
2.4. Los continuadores de Viner: los efectos de sustitución y las funciones de bienestar “no económicas”	39
2.5. La importancia de las economías de escala.....	43
2.6. La integración como segundo mejor.....	46
2.7. Las ventajas de la integración sobre la apertura unilateral.....	48
3. Integración económica y desarrollo: los efectos dinámicos	53
3.1. Introducción	53
3.2. La integración como un bien público.....	54
3.3. Teorías del crecimiento e integración económica	55
3.4. Integración y patrón de especialización.....	58
3.5. Una síntesis de los efectos esperados de la integración.....	60
3.6. Integración y redefinición del espacio económico.....	63
3.7. Los mecanismos de redistribución de beneficios.....	65
3.8. La integración y la Inversión Extranjera Directa.....	69
3.9. Las nuevas líneas de avance de la teoría de la integración en los años '90: ¿qué relación hay entre regionalismo y multilateralismo?	74
3.10. La importancia de “los costos de exclusión”	78
3.11. La membresía múltiple y el modelo de “ejes y rayos”	81
4. Coordinación de políticas en los acuerdos de integración: la experiencia de la Unión Europea	85
4.1. Introducción	85
4.2. La coordinación de políticas.....	86
4.2.1. Las formas del proceso de coordinación.....	86
4.2.2. Objetivos y prioridades del proceso de coordinación.....	89
4.2.3. Oferta y demanda de coordinación.....	94
4.3. La experiencia de integración en la Unión Europea	96

4.3.1. La dinámica institucional.....	96
4.3.2. La construcción del mercado interior.....	99
4.3.3. La coordinación de políticas macroeconómicas.....	109
5. Conformación y auge del Mercosur (1991-1998)	127
5.1. Introducción	127
5.2. La evolución institucional del Mercosur.....	130
5.2.1. Las reformas “pro-mercado” y la constitución del Mercosur.....	130
5.2.2. La Unión Aduanera “incompleta”	133
5.2.3. Los riesgos de una marcha a distintas velocidades.....	135
5.2.4. Los problemas de la coordinación de políticas.....	141
5.3. La evolución económica del Mercosur.....	143
5.3.1. La conformación del bloque regional	143
5.3.2. Las tendencias de cambio estructural.....	146
5.3.3. Las estrategias intrafirma y el comercio intraindustrial.....	148
5.3.4. Las debilidades del proceso	150
5.4. Algunas lecciones del caso Mercosur.....	152
Referencias bibliográficas	157

En el origen y en la base de cualquier proceso de integración económica hay un "acuerdo preferencial de comercio". 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" –hacia la apertura de las economías- y tendencias hacia el "proteccionismo" –hacia economía cerradas-. 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 –libre comercio o protección- 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. Es también, por supuesto, un proceso 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 (SMC), un conjunto de reglas de cumplimiento obligatorio por parte de los países miembros de la OMC (Organización Mundial de Comercio, ex GATT) que, en esencia, han tendido a favorecer el desmantelamiento –por vía de negociaciones multilaterales no preferentes- de las restricciones al libre comercio mundial.

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 potenciales países proveedores. Se trata, como puede apreciarse, 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 de este último medio siglo 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".

En los años '50, el panorama de las teorías del comercio internacional estaba dominado por las *ventajas comparativas*. El comercio internacional

especializaría a los países en aquellas producciones para las que su dotación relativa de factores fuera la más eficiente. En tales condiciones, el libre 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 los años '60?

Esta preocupación original de la teoría de la integración, que marcó todo su desarrollo posterior, fue retomada con mucha fuerza en la década de 1990. Por un lado, después de más de 40 años de negociaciones en el marco del SMC, el comercio internacional había crecido en forma mucho más que proporcional a la producción mundial, favorecido, entre otros factores, por una reducción generalizada de los aranceles y del alcance de otras barreras comerciales –con cierta excepción para los intercambios agrícolas-. Por otro, en esta década se asiste a una verdadera “explosión” de nuevos acuerdos preferenciales de comercio y a la reactivación y profundización de los ya existentes. Casi el 90% de los acuerdos de este tipo existentes actualmente tienen menos de 12 años de vigencia y son contados los países (Japón y China, entre esos pocos) que no participan de alguno. En este marco, y considerando las dificultades planteadas para ir mucho más allá del desmantelamiento arancelario en las rondas multilaterales, el análisis teórico volvió a interesarse por descubrir el “verdadero” papel del regionalismo y la integración.

Sin embargo, también 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 esa década 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 –a diferencia de las “sospechas” de los primeros teóricos- en una marcha a distinta velocidad, pero en la misma dirección, del proceso de apertura y activa inserción internacional.

Ahora bien, la selección de los socios ha sido también uno de los temas abordados –con mucha controversia, ciertamente- por la teoría. Esta discusión enfrenta a dos paradigmas opuestos: la integración entre *iguales*, es decir, entre países con grados de desarrollo, capacidades productivas o niveles de ingreso similares, y la integración entre *desiguales*, es decir, entre uno o más países desarrollados con uno o más no desarrollados. Se trata de una discusión sobre los beneficios esperados en uno o en otro caso y de cómo se distribuirán esos beneficios entre los países asociados. Teóricamente, un acuerdo de integración puede proporcionar distintas ventajas y beneficios a los países miembros, basados, principalmente, en

las oportunidades de especialización que cada país tiene y de las posibilidades de complementarse con sus socios. La especialización y la complementación pueden contribuir a ganar eficiencia en la producción y a alcanzar un mayor crecimiento.

Si las teorías de comercio tendían a fundamentar la integración por las posibilidades de desarrollar una mayor especialización a partir de las ventajas comparativas dadas, las teorías del desarrollo –preocupadas esencialmente por la naturaleza de la brecha de desarrollo entre los diferentes países y por la dilucidación de las vías para cerrarlas en el menor tiempo posible- encontraron en la integración una respuesta posible a la necesidad de crear nuevas ventajas competitivas. Cuestiones tales como la estrechez de escala del mercado y de las actividades, la ineficiencia de los tamaños de planta no óptimos y los altos costos de la protección necesaria para emprender actividades manufactureras –diagnosticadas, entre otras, como la expresión y causa de las situaciones de subdesarrollo- podrían ser resueltas o, al menos, mejor enfrentadas en el marco de un mercado ampliado por las políticas de integración. En este caso, podría alcanzarse también mayor diversificación productiva. El regionalismo, visto como una estrategia, se fundamenta en la maximización de todas esas ventajas potenciales.

Hay en la actualidad más de un centenar de acuerdos preferenciales de comercio en vigencia o en fase avanzada de negociación y concreción y hay algunos acuerdos de integración más compleja, cuyo alcance y objetivos exceden largamente a los instrumentos de política comercial. Entre estos últimos, el más logrado es, sin duda, el acuerdo de la Unión Europea, que no sólo garantiza y practica la plena integración de los mercados de productos y factores, sino que, además, ha coordinado progresivamente las políticas macroeconómicas de los países socios hasta alcanzar la unificación monetaria completa, expresada en una moneda común que ha reemplazado recientemente a las respectivas monedas nacionales. Sin llegar a este grado de profundidad, se han desarrollado también otros acuerdos en los que se propone una completa integración comercial y un fuerte compromiso de coordinación de políticas: el Mercosur es uno de los más calificados dentro de estos últimos y uno de los factores clave de la evolución de la economía argentina en la década de los '90,

La evaluación más simple sobre cualquier esquema de integración se basa en dos criterios gruesos:

- La importancia relativa y, sobre todo, el crecimiento diferencial del comercio entre los países socios, en comparación con su comercio con el resto del mundo.
- El grado de avance y de cumplimiento en las metas de liberalización comercial y de coordinación de políticas establecidas en el espíritu y en las negociaciones del acuerdo.

Atendiendo a estos criterios, y a pesar de los serios problemas desencadenados a finales de la década pasada, el Mercosur puede ser diagnosticado como un caso relativamente exitoso de integración económica: aumentó fuertemente el comercio entre los socios –mucho más que con terceros países- y, en líneas generales, los exigentes compromisos de liberalización y de coordinación de políticas comerciales

fueron cumplidos. Basándose en la relativamente fracasada experiencia de integración en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, era inimaginable hace apenas diez años –momento de su lanzamiento- que los países del Mercosur tuvieran en la agenda de discusiones, como ahora tienen, la cuestión de una moneda común.

Ciertamente, en los últimos dos o tres años, esta dinámica del Mercosur se debilitó considerablemente. El desarrollo relativamente simultáneo de fuertes crisis económicas y monetarias en Argentina y Brasil cambió abruptamente las condiciones en las que el esquema se desenvolvía. Cayó el comercio entre los socios, los países adoptaron unilateralmente medidas que vulneraban acuerdos y estándares ya establecidos y, en cierto sentido, las negociaciones para profundizar la integración se paralizaron. La crisis del Mercosur no es un dato menor para los países que lo integran: más del 50% de las exportaciones paraguayas y uruguayas, más del 30% de las argentinas y más del 15% de las brasileñas se destinan a ese mercado, con la particularidad de que, en todos los casos, tienen un alto componente de productos no tradicionales. El dato no es meramente coyuntural; por el contrario, esto quiere decir que se ha ido configurando una cierta trama productiva regional, por lo que la crisis del esquema de integración puede implicar aún mayores consecuencias.



Esta circunstancia ha reavivado un debate que de hecho ha acompañado al proceso desde su misma concepción: ¿Es el Mercosur un caso “correcto” de integración?. Las comillas sobre correcto están deliberadamente puestas para recordar y enfatizar que los debates teóricos aludidos en esta introducción a la asignatura incluyen –explícita o implícitamente- recomendaciones de carácter normativo, recomendaciones acerca de lo que “hay que” o “conviene” hacer en materia de política comercial, en particular, y de integración económica, en general. Aquella pregunta puede ser desplegada en varias otras: ¿Es el Mercosur un esquema favorable o contrario al espíritu de libre comercio multilateral? ¿Es el Mercosur un caso en el que se maximizan los beneficios potenciales de la integración? ¿Qué tipo de asignación de recursos y de especialización es promovido por los mecanismos vigentes en el Mercosur? ¿Si los países miembros buscan una sociedad comercial preferente, incluye el Mercosur a los socios convenientes para cada uno de ellos?

Esta última pregunta, en particular, ha estado muy presente en este debate, al menos en Argentina. Hay un dato del contexto general de la región que, en gran medida, explica el porqué de este interés. Como parte de una iniciativa originalmente propuesta por los Estados Unidos a principios de los '90 y que ha ido tomando forma concreta en sucesivas discusiones a lo largo de la década, todos los países americanos y caribeños –a excepción de Cuba- se encuentran negociando actualmente la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El ALCA sería una especie de mega-acuerdo continental de liberalización comercial, cuya vigencia y los primeros

pasos están previstos para el 2005. La particularidad de este acuerdo, además de su amplitud, es que integraría a economías de muy diverso grado de desarrollo y con muy disímiles capacidades competitivas, incluido Estados Unidos, la más desarrollada y competitiva entre todas. Por su parte, en Argentina se ha planteado también la posibilidad de un acuerdo comercial con Estados Unidos, como alternativa a su integración en el Mercosur.

Teoría y política se mezclan; mientras la política comercial preferencial fue paulatinamente difundiendo como práctica en los últimos 50 años, exigiendo crecientes compromisos de coordinación de políticas económicas a los países socios y convirtiendo al regionalismo y a los bloques económicos en un sello distintivo de la actual fase de la economía mundial, la teoría fue modificando sucesivamente la forma de preguntarse acerca de este fenómeno. En cierto sentido, la teoría de comercio internacional no ha dejado de sentirlo como una anomalía; la teoría del desarrollo, en cambio, lo ha visto como un caso y una estrategia potencialmente virtuosa para acelerar el cambio y ganar en capacidades productivas. En la tensión entre ambos cuerpos teóricos aparecen, por ejemplo, los debates comparativos sobre los efectos de la integración entre *iguales* o *desiguales*. Sólo para provocar al estudiante, y tomando deliberadamente el riesgo de simplificar quizás más de lo conveniente, podemos decir que éste es el debate: sobre si ALCA o Mercosur, si integrarse con Brasil o con Estados Unidos.

Les proponemos, entonces, recorrer estos debates y estos hechos a lo largo de nuestra asignatura, enfatizando el análisis sobre los efectos económicos y sobre las políticas y los instrumentos específicos de la integración, y tomando como referencia a la evolución de los acuerdos más importantes que están vigentes en la actualidad. Esto implica articular tres grandes dimensiones o bloques temáticos: la discusión de la teoría recibida, el análisis conceptual del proceso de coordinación internacional de políticas económicas y la revisión de algunas experiencias concretas y significativas de integración y de aplicación de políticas comerciales discriminatorias. Los conocimientos adquiridos y la literatura revisada en las asignaturas "Estructura Económica", "Teorías del Comercio Internacional" y "Relaciones Económicas Internacionales" constituyen una base particularmente valiosa para emprender este recorrido.

El contenido de esta exposición se desarrolla en seis unidades temáticas. En la primera unidad se presenta una tipología de esquemas de integración y se revisan los requerimientos de política para su funcionamiento. En las dos unidades siguientes se expone el debate teórico: en la segunda, se considera el modelo básico deducido de la teoría del comercio internacional y, en la tercera, se presentan las contribuciones aportadas principalmente por la teoría del desarrollo y las discusiones más recientes. El hilo expositivo es "doblemente" histórico: por una parte, se recorre la secuencia de tales aportes desde 1950 hasta la actualidad y, por la otra, se analiza el contexto específico que los motiva. En la cuarta unidad se discuten los aspectos conceptuales del proceso de coordinación de políticas en la integración, basándonos en la experiencia y en la práctica concreta de la Unión Europea. En la quinta unidad se analiza la evolución institucional y económica del Mercosur durante los años '90 y, finalmente, en la sexta se discuten las perspectivas de la integración en el

continente americano, habida cuenta del estado de situación de los distintos esquemas vigentes y de las negociaciones del ALCA.

Problemática del campo

La integración económica entre diversos países, entendida como un proceso deliberado, sistemático y selectivo (y, por lo tanto, discriminatorio) de eliminación de las *fronteras económicas* a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es un proceso propio de la fase de acelerada internacionalización de la economía mundial desarrollada en la postguerra. Es un proceso actual y en gestación permanente, para cuya configuración contribuyen, con igual importancia práctica y analítica, las principales tendencias de cambio en la estructura económica mundial, el avance de la coordinación multilateral de políticas y el diseño de las políticas nacionales tendientes a enfrentar las crecientes restricciones macroeconómicas.

Se propone avanzar en la comprensión de tres dimensiones complementarias en el estudio de la integración económica. La primera comprende sus fundamentos teóricos, los que han sido principalmente construidos a partir de dos campos diferentes y, en algunos aspectos y según algunos enfoques, divergentes: la teoría del comercio internacional y la teoría del desarrollo. Se prevé la discusión de este doble origen y el desarrollo del debate consecuente. Asimismo, el avance reciente del fenómeno de regionalización ha inducido la incorporación de nuevas perspectivas teóricas basadas en la geografía económica, por una parte, y en la economía política de las relaciones internacionales, por la otra, visiones ambas que serán también revisadas.

La segunda dimensión remite a los instrumentos normativos y a los aspectos institucionales de los diversos esquemas de integración económica tipificados. En este punto, debe señalarse que cualquier proceso de integración es, fundamentalmente, un ejercicio de coordinación internacional de políticas, entre las que destacan con más fuerza las macroeconómicas, las comerciales, las estructurales y las microeconómicas. La tercera dimensión comprende la historia contemporánea de la integración económica, para cuyo análisis se propone discutir el modo y las circunstancias en que los aspectos teóricos e instrumentales específicos son puestos en juego en los casos más importantes. Esto lleva a analizar, estilizadamente, diferentes experiencias de integración económica desarrolladas a partir de la postguerra en América latina y en el resto del mundo.

Objetivos

- Evaluar la integración económica como un proceso complejo de formulación de políticas, de cambio estructural en los países involucrados y, a la vez, de configuración de la economía mundial en su actual etapa.
- Conocer y analizar la evolución y el estado de situación de los principales acuerdos de integración vigentes en la actualidad.

Estos dos objetivos generales serán desarrollados a partir de la consideración de diversos objetivos específicos:

- La revisión del debate teórico sobre la integración económica.
- El análisis del contexto histórico específico en el que los aportes teóricos han sido formulados.
- La consideración de las implicancias normativas de las diferentes proposiciones teóricas.
- El análisis de la integración como un caso específico y particular de política comercial.
- El análisis de la integración como una estrategia de desarrollo.
- El análisis de las condiciones y requisitos para la integración comercial y la integración monetaria.
- El análisis de los efectos de reestructuración económica inducidos por la integración.
- La consideración de la tensión existente entre el regionalismo y el multilateralismo en el campo de las relaciones económicas internacionales.
- El análisis de la integración como un proceso de coordinación internacional de políticas económicas.
- El análisis de los aspectos institucionales de la integración.
- El análisis de los principales instrumentos y políticas de la integración económica.
- El análisis de la experiencia europea de integración.
- El análisis de la evolución de la integración en las Américas.
- El análisis de la conformación y evolución del Mercosur y su impacto sobre la economía argentina.
- La discusión de las perspectivas futuras del proceso de integración y de la agenda de negociaciones internacionales del Mercosur.

Las formas de la integración económica

Objetivos

- Conocer los diversos tipos de integración económica posibles y distinguir las diferencias principales entre ellos.
- Examinar de modo preliminar los diferentes instrumentos de política económica que deben ser establecidos o armonizados dentro de los diversos tipos de esquemas de integración.
- Tener un primer panorama de los tipos de integración más difundidos actualmente en la realidad.

1.1. Introducción

Todo esquema de integración económica está basado en una política preferencial de comercio e implica, desde el punto de vista de las oportunidades de acceso a los respectivos mercados de los países socios, un tratamiento específico más ventajoso, más abierto, que el que reciben los países terceros 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. 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.

1.2. Una tipología de esquemas de integración

La integración entre dos o más países puede circunscribirse a cuestiones comerciales o extenderse, además, a la libre circulación de factores de la producción y a la armonización o unificación de los sistemas monetarios y fiscales. En el primer caso, es necesario distinguir, asimismo, si el tratamiento que los países socios le proporcionan a terceros países está armonizado o no. Estas consideraciones nos permiten construir una tipología estilizada, a la que podemos referir cualquiera de los esquemas de integración que están actualmente vigentes.

ALC: Área o Zona de Libre Comercio (ZLC)

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) y de cualquier otra barrera al comercio entre los socios.

Es decir, en un ALC los países socios comercian sin aranceles los bienes que ellos producen; en cambio, los terceros son gravados con arancel pleno. A su vez, cada país que integra un ALC puede tener respecto a terceros la política comercial que desee, la estructura de aranceles que quiera, no tiene con sus socios ningún compromiso en esta materia y mantiene total autonomía para definir su política comercial frente al resto del mundo.



En un ALC, por lo tanto, se admite que los países que la integran tengan políticas comerciales externas diferentes, en tanto y en cuanto hayan eliminado sus aranceles y /o barreras comerciales para el comercio entre ellos.

UA: Unión Aduanera

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 ALC) establecer un Arancel Externo Común (AEC).

La UA es un esquema preferencial de comercio que comparte con el ALC el objetivo de liberación del comercio entre los socios, pero lo profundiza un poco más, requiriendo la coordinación de toda la política comercial frente a terceros. Por lo tanto, una UA tiene una frontera económica única: el nivel de protección frente al resto del mundo es el mismo en cualquier punto de la misma.



La constitución de una UA 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.

Es evidente, entonces, que la construcción y el desarrollo de una UA presentan tres dificultades que no aparecen en el caso de un ALC:

- a. Los países socios deben unificar sus aranceles frente a terceros, lo que implica llevar adelante una compleja negociación sobre todos los aspectos

tos involucrados (política comercial, política industrial, política fiscal) en la definición del nivel de protección deseado.

- b. Una vez establecida la UA, ninguno de los socios puede modificar *unilateralmente* esa política y, por lo tanto, cualquier intento y propuesta para cambiar los niveles o la estructura del AEC supone también un proceso de negociación posterior entre todos los países miembros.
- c. Si se deseara incorporar a la UA –una vez que ésta ya está conformada y en funcionamiento- a un nuevo país socio, éste debe adoptar el AEC vigente o forzar a una nueva negociación para su modificación. Este requisito puede dificultar la ampliación de la UA hacia países que tengan una estructura de protección muy diferente a la ya definida por este organismo.

MC: Mercado Común

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.

Hasta aquí, los esquemas de integración presentados se ocupaban de la libre circulación de bienes y servicios; el MC implica, además, la libre circulación de los factores productivos móviles (capital y trabajo). Por lo tanto, entre los países que conforman un MC no puede haber restricciones de ninguna naturaleza –para aquellos actores productivos *originarios* de esos países- para el acceso a los respectivos mercados de trabajo o de capitales.



En un MC no hay restricciones al movimiento de mano de obra ni a la circulación y el acceso de flujos financieros entre los países socios.

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.

UM: Unión Monetaria (o UEM: Unión Económica y Monetaria)

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.

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. Esta decisión supone la adopción de una moneda única para todos: ésta puede ser la propia de uno de los países socios, o una canasta ponderada de todas las monedas participantes u otra moneda de extrazona de aceptación internacional. Ahora bien, es posible también mantener la circulación de las monedas nacionales dentro de la UM, siempre y cuando el tipo de cambio entre ellas permanezca permanentemente inalterable. Por supuesto, esta condición requiere una política monetaria centralizada.



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.

Esto implica que –al interior de la zona monetaria– las condiciones de competencia no pueden ser alteradas por modificaciones unilaterales de los tipos de cambio. De este modo, el objetivo de asegurar el libre comercio entre los socios del esquema queda particularmente subrayado.



PELMANS, J. (1993), “Comparando las integraciones económicas: Prerrequisitos, opciones e implicaciones”, en: CEFIR, *La integración regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta* Montevideo.

TAMAMES, R.(1993), *Estructura económica internacional*, Alianza Universidad, Madrid, Cap. 7.

Cuadro 1: Objetivos de los diferentes tipos “puros” de integración económica

	Libre circulación de bienes y común servicios	política comercial común	libre circulación de factores productivos	política monetaria común
ALC	x			
UA	x	x (AEC)		
MC	x	x	x	
UM	x	x	x	x

La presentación del **Cuadro 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: podría darse una situación en la que, por ejemplo, se cumplimentaran todos los objetivos al mismo tiempo –acelerando la UM entre los países socios- u otra en la que los países socios armonizaran su política comercial y adoptaran una moneda común, sin liberar la circulación de factores productivos.

1.3. Una introducción a los efectos y las políticas de la integración

Estas primeras consideraciones sobre los aspectos de política económica que quedan comprometidos en los diferentes tipos de integración económica presentados permiten ir examinando ya algunos efectos potenciales de un acuerdo de esta naturaleza y, al mismo tiempo, ir evaluando las tareas necesarias para que se concreten efectivamente.

Tomemos, por ejemplo, el caso de una UA. Es sabido que la política arancelaria no sólo se define –y en muchos países, ni siquiera principalmente- por un objetivo fiscalista de recaudación de impuestos, sino que tiene definidos propósitos de orientación del desarrollo de la estructura productiva. Es una política industrial –en un sentido amplio-, que emite señales para el proceso de asignación de recursos y cuya configuración da cuenta, por un lado, de las competitividades relativas de los diferentes sectores de la economía y, por otro, del tipo de especialización productiva que se pretende impulsar. Por lo tanto, cuando un país negocia con otros un AEC, está negociando –y definiendo entre todos, en conjunto- una política industrial y una estrategia de desarrollo para el conjunto de la zona. Ésta es una cuestión muy importante, sumamente significativa, que se pone en juego cuando se decide establecer una UA.

Imaginemos ahora un proyecto de MC. Cuando un país acuerda con sus socios eventuales la libre circulación de los factores productivos y decide aceptar el libre movimiento de trabajadores y de capitales dentro de la zona de países que la integran, tiene que estar preparado para absorber y gestionar los muy importantes impactos económicos y sociales que pueden derivarse de esa decisión. Por ejemplo, en condiciones de libre inmigración, además de armonizar la legislación y normativa respectiva, ese país tendrá que tener y financiar adecuadamente una política de asistencia social que atienda esa cuestión. Su sistema de seguridad social deberá incorporar automáticamente a cualquier persona o familia que trabaje dentro de sus fronteras, deberá prever las camas y servicios de hospital adicionales, los pupitres y recursos educativos necesarios para los hijos de las familias inmigrantes, etc. La conformación de un MC requiere por parte de los países miembros una clara voluntad en este sentido.

Por otra parte, cuando se ha negociado y aceptado dentro de un esquema de integración un marco de libre circulación de capitales, también deben preverse las eventuales contingencias negativas que pueden desencadenarse en determinadas coyunturas. Es probable que –por diferentes razones- se produzca un proceso relativamente rápido de salida de capitales y flujos financieros de alguna de las economías integradas, generando un desequilibrio de balanza de pagos, para cuya gestión y ajuste el país en cuestión no dispondrá de algunos instrumentos precisamente resignados en la decisión de sumarse a un MC. Es evidente que éstas son cuestiones de política económica muy serias, cuya atención requiere de negociaciones muy complejas y acuerdos muy firmes entre los países socios para que la integración económica no implique para ellos costos y perjuicios no deseados y socialmente inconvenientes.

Dentro de esta misma línea de advertencias preliminares, supongamos ahora un esquema tipo UM. Los países miembros renuncian a tener un Banco Central propio y autónomo, una moneda propia y, por lo tanto, una política cambiaria nacional. Transfieren esas funciones e instrumentos a una instancia regional que definirá políticas para el conjunto de la zona integrada. Cada uno de esos países no podrá hacer frente a eventuales shocks que afecten su economía echando mano a decisiones unilaterales en materia monetaria y cambiaria. Sabido es que el tipo de cambio es un instrumento muy poderoso; el manejo a voluntad –y bajo control- de la política cambiaria tiene la facultad (como ninguna otra política económica) de modificar instantáneamente y a cortísimo plazo los precios relativos de la economía vis à vis los precios internacionales, por ejemplo, abaratando exportaciones y encareciendo importaciones en un solo movimiento. Dentro de una UM, los países miembros pierden este instrumento, por lo que deberán negociar y acordar entre sí reglas, acciones y procedimientos alternativos y complementarios tendientes a minimizar los costos de esa carencia.



Si volvemos ahora a nuestro Cuadro 1, puede observarse que a medida que en el análisis transitamos desde un acuerdo de tipo ALC hasta uno del tipo UM –pasando por los intermedios UA y MC-, fueron apareciendo y comprometiéndose en el proceso de negociación correspondiente cada vez más objeti-

vos e instrumentos de política económica. Se empezó con la política comercial –o, más en general, de acceso a los mercados-, se siguió con la política industrial –o, más en general, de orientación productiva-, se pasó por la política de regulación de flujos de factores y se terminó con la política monetaria y la política cambiaria, sin que hayan quedado finalmente ámbitos y cuestiones de política económica importantes por fuera de lo que debe comprometerse, negociarse y coordinarse entre los países integrantes. Si bien veremos más adelante que hay otros factores que influyen sobre este proceso, podemos afirmar por el momento que a mayor profundidad y ambición de los objetivos de la integración, mayor es el grado de coordinación y compromiso requerido.

En este sentido, la tipología presentada da cuenta de un grado de dificultad creciente para la concreción y desarrollo de procesos de integración que vayan más allá del establecimiento de condiciones preferenciales de acceso comercial a los respectivos mercados de los países socios. Teniendo una idea de las dificultades relativas de cada uno de los pasos de integración considerados, no es para nada sorprendente advertir que, actualmente en el mundo, hay muchos acuerdos preferenciales que se parecen bastante al tipo “puro” de ALC (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre ellos), hay relativamente pocos acuerdos que se parecen al tipo “puro” de UA (el Mercosur, por ejemplo), sólo hay algún que otro proyecto de MC (el Mercado Común Centroamericano, aunque sin un plazo efectivamente comprometido) y hay un único acuerdo de UM (la Unión Europea, con 12 de sus 15 países miembros en tal condición).



1. Consulte en la página web del Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL), www.iadb.org/intal, o de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), www.aladi.org, el tipo de acuerdos preferenciales de comercio y de esquemas de integración que predominan en nuestra región.

Sigamos considerando algunas características implícitas en nuestro Cuadro 1, en este caso para introducir consideraciones todavía preliminares sobre el proceso de coordinación de políticas dentro de los acuerdos de integración. De hecho, la constitución de un ALC, a continuación una UA y más adelante un MC, puede ser descrita como la eliminación progresiva de obstáculos y barreras a la libre circulación de bienes y factores entre los países asociados. Así, se van eliminando aranceles entre los socios, se van extinguiendo las barreras no arancelarias, van desapareciendo las respectivas políticas comerciales nacionales, se simplifica y se eliminan diferencias de tratamiento comercial frente a terceros y se eliminan restricciones al libre movimiento de factores productivos.

A este movimiento progresivo, en el sentido de eliminación de restricciones a la circulación comercial y de factores, se lo ha llamado *proceso de in-*

Es importante tomar nota que la calificación de "integración negativa" no alude a juicios de valor sobre la calidad del proceso, sino pura y exclusivamente a que se estarían eliminando obstáculos y trabas a los intercambios. Del mismo modo, *integración positiva* refiere a la creación de nuevos instrumentos *ad hoc*.

Para los interesados en esta discusión, se puede consultar Balassa, B.: "Types of economic integration", en: Machlup, F. (ed), *Economic integration, worldwide, regional, sectoral*, Londres, 1976.

tegración negativa, por entender que se trata de un proceso de remoción de instrumentos y obstáculos existentes, los que habrían estado trabando flujos eventualmente mayores de intercambios entre las economías en cuestión. Por el contrario, en el caso de la UM ya no se trataría solamente de eliminar restricciones existentes para una mayor y mejor circulación, sino que su rasgo principal estaría dado por la definición de una nueva institucionalidad, una nueva norma, un nuevo y esencial instrumento, como lo es una moneda única y común. A este proceso de creación de instrumentos a efectos de profundizar el alcance de la integración económica entre los países socios se lo ha denominado como de *integración positiva*.

Consideraciones similares a las expuestas en el párrafo anterior llevaron a Bela Balassa (1961) a definir a los tres primeros esquemas de la tipología presentada en el Cuadro 1 –ALC, UA y MC- como sendos casos de *Integración de Mercados*. Según el concepto de este autor, en tales esquemas se trata de integrar los mercados comerciales y los mercados de factores y hacer de ese espacio geográfico, configurado por la suma y reunión de los respectivos mercados nacionales, un auténtico mercado único. Un mercado único para la circulación de bienes y un mercado único para la circulación de factores –según corresponda-. A su vez, a la integración tipo UM la denominó *Integración de Políticas* en el sentido de que –una vez alcanzado ese estadio- ya no habría mercados por integrar, sino que se trata esencialmente de un proceso de armonización de políticas, en particular, de políticas macroeconómicas –monetarias y *cambiarías*-.

Pelkmans (1983) ha advertido sobre la excesiva simplificación que conlleva la dicotomía planteada por Balassa en términos de integración de mercados o de políticas, enfatizando el hecho de que cualquiera sea el tipo de acuerdo de integración que se lleve adelante, aún el más simple y menos ambicioso, requiere de un proceso deliberado de coordinación de políticas. Lo que, por un lado, supone un proceso de desmantelamiento de barreras y restricciones al movimiento de bienes, por el otro implica la negociación y definición de normas, reglas y procedimientos –de adopción y cumplimiento obligatorios para los países asociados- para hacer efectivos los mecanismos de integración y para asegurar los efectos buscados con la misma.

Para desarrollar algunos ejemplos que sustentan esta afirmación y para introducirnos, al mismo tiempo, en algunos aspectos instrumentales que darán cuenta de la complejidad operativa que la integración implica, nos concentraremos en la última parte de esta unidad en la consideración de esquemas del tipo ALC y UA. Cabe señalar, por una parte, que se trata de los esquemas más difundidos en la actualidad y, por otra, que son también aquellos sobre los que se ha avanzado más sistemáticamente en el desarrollo de proposiciones teóricas. Es decir, en este caso, nos concentraremos fundamentalmente en aspectos de la integración comercial para adelantar cuestiones sobre los instrumentos necesarios y sobre los efectos esperados.

Imaginemos cuatro países –A,B,C y D- y supongamos que cada uno de ellos practica una política comercial externa diferente. Partiremos de esa situación inicial y analizaremos los requisitos y consecuencias de diversos acuerdos de integración entre ellos.



La distinta configuración de los “bordes” correspondientes a cada uno de los países en este esquema indica que sus respectivas fronteras económicas –el nivel y la estructura de los aranceles, por ejemplo- son diferentes. A efectos de simplificar, vamos a suponer que A es el país más “liberal” (tiene los aranceles más bajos del grupo) y D el más “proteccionista” (con los aranceles más altos). B y C se ubican en escalas intermedias dentro de esta secuencia.

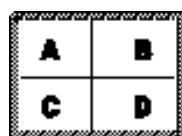
Antes de integrarse, el comercio entre ellos está gravado –al igual que con el resto del mundo- por los respectivos aranceles nacionales. Si estos cuatro países firman un ALC, desmantelan los aranceles sólo para su comercio recíproco, es decir, eliminan las fronteras internas a la zona o área (fronteras intrazona) y crean un espacio económico, un mercado ampliado, un mercado integrado, que tiene la particularidad de que sus fronteras externas no son homogéneas.



Este esquema corresponde a una integración tipo ALC: el comercio de los productos *producidos* por los cuatro países es libre –hay arancel 0 para el comercio intrazona-, pero cada uno de los países mantiene para el comercio con el resto del mundo su respectiva política arancelaria.

Puede apreciarse, entonces, que una integración del tipo ALC respeta el principio de la autonomía en materia de política comercial en cada uno de ellos frente a terceros. Los países asociados se comprometen solamente a desgravar el comercio entre sí y pueden modificar unilateralmente –sin la necesidad de negociación alguna con sus socios en el ALC- sus aranceles (y otras barreras al comercio) frente a terceros. Ahora bien, en este caso y al efecto de respetar la independencia de la política arancelaria de cada uno frente a los países de extrazona, sólo los bienes efectivamente producidos por los países asociados podrán circular libremente entre ellos. De no ser así, un productor de un país tercero podría vulnerar el objetivo “proteccionista” del país D, por ejemplo, ingresando su mercancía por la frontera más “liberal” de A y haciéndola llegar posteriormente a D, aprovechándose del libre comercio entre ellos. Es decir, el arancel 0 sólo debe regir para los productos que se consideren elaborados dentro de la ALC. Volveremos sobre este punto inmediatamente.

Si estos cuatro países, en cambio, deciden constituirse como UA, no sólo desmantelan los aranceles para los flujos de comercio recíproco sino que, además, deben negociar y adoptar una política comercial externa única, para simplificar, un AEC. En este caso, el mercado ampliado resultante tendrá fronteras económicas perfectamente homogéneas.



Este esquema corresponde a una UA: los países han liberalizado el comercio intrazona y, paralelamente, han adoptado una estructura arancelaria co-

mún. A diferencia de la ALC, el nivel de protección frente a terceros no asociados es el mismo para todos los socios y ninguno de ellos podrá introducir modificaciones unilaterales en esta política.

En este caso, no sólo los bienes producidos en la zona circularán libremente; en la medida en que todos los países integrantes han adoptado la misma estructura de protección de su mercado interno, los productos de extrazona son igualmente gravados, con independencia del punto de la frontera o del país por el que ingresen. Por lo tanto, en una UA que funcione plena y perfectamente las aduanas internas pierden sentido: todos los bienes, producidos o no en los países socios, pueden circular y ser comerciados libremente entre ellos. Teóricamente, en una UA desaparecen todas las barreras al comercio interno.



Volvamos al caso de un ALC. Se ha dicho que, para cumplir con su objetivo principal, se debe garantizar el libre comercio de los bienes producidos en ella y, al mismo tiempo, se debe garantizar que los bienes no producidos en la zona devenguen el arancel que corresponda a su destino final, es decir, al país que consumirá ese bien. Es necesario, pues, *imprescindible* poder distinguir el origen de los bienes, distinguir un bien originario de la zona de uno no originario, no procedente de la misma. El instrumento específico es la denominada *Regla de origen Norma de origen*. Por lo tanto, en un esquema de tipo ALC y a efectos de respetar la voluntad soberana de los países miembros de disponer su propia política comercial frente a terceros, no sólo hay que adoptar una medida de *integración negativa* –como es la eliminación de aranceles entre los socios-, sino que además es imprescindible establecer un instrumento ad hoc para precisar el origen de los bienes y aplicar el tratamiento preferencial sólo a los producidos en la zona.

La Regla de Origen (RO) es un instrumento de política comercial que puede ser establecido bajo diferentes modalidades. Obviamente, cuando se trata de una materia prima o un bien primario, el origen nacional es evidente: está dado por la fuente natural principal de abastecimiento. El problema puede presentarse con los bienes manufacturados, aquéllos que requieren de algún proceso de elaboración. En líneas generales, lo que se intenta medir con la RO –y, a través de ello, determinar el origen principal de cualquier bien- es cuánta transformación, cuánto proceso productivo ha sido agregado en una localización determinada a un conjunto determinado de insumos, a efectos de elaborar el bien en cuestión. Si ha habido una transformación sustancial, si el nuevo bien tiene un valor agregado sustantivo respecto a sus materiales constitutivos, puede considerarse como originario de donde esa transformación haya tenido lugar.

Por lo tanto, la RO no distingue entre bienes totalmente nacionales y bienes totalmente importados, sino que distingue entre bienes fundamentalmente producidos y fundamentalmente no producidos a escala nacional; a esto alude la idea de transformación sustancial. Se trata, entonces, de acordar en alguna convención que permita establecer ese límite. En general, suele utilizarse alguno de estos dos métodos o una combinatoria de ambos:

a) **Método del Valor Agregado** : se define que cierto bien es producido localmente –es originario, en suma-, si cumple con un determinado requisito mínimo de valor agregado respecto del valor total de producción. O sea, consiste en la definición de un coeficiente mínimo de valor agregado en la zona para considerarlo como bien producido en ella. La RO podría definirse muy restrictivamente; por ejemplo, si el coeficiente de valor agregado nacional debe alcanzar al 90%. O, por el contrario, podría definirse de un modo más liberal, digamos, con un coeficiente de valor agregado nacional de sólo 50%. En este caso, la ALC aplicaría un tratamiento preferencial, aún cuando el contenido importado del bien es relativamente alto.

b) **Método del Salto Arancelario** : se establece que cierto bien ha sido objeto de una transformación sustancial, si la posición arancelaria que le corresponde en el nomenclador respectivo es diferente de la posición arancelaria a la que pertenecen sus insumos principales. Obviamente, el nivel del esca-lonamiento adoptado como base del salto arancelario define la naturaleza más o menos restrictiva de esta definición.

En síntesis, en un ALC permanecen las fronteras comerciales entre los países socios, en la medida que es necesario distinguir los bienes originados en ellos –en cuyo caso ingresarán al país importador con arancel 0- de los no producidos, los que serán gravados de acuerdo a la política arancelaria del país de destino. En una UA la cuestión es diferente, ya que si el bien es originario de la misma no devenga arancel para el comercio intrazona, y si no lo es, en la medida que haya sido gravado con el AEC al ingresar desde extrazona, podrá igualmente circular libremente entre los países asociados. Entre otras, una ventaja importante de una UA sobre un ALC es que incurre en menores costos de transacción, al punto que las aduanas o fronteras económicas internas podrían llegar a eliminarse por completo. Sin embargo, como la política arancelaria tiene efectos fiscales, la vigencia plena del AEC introduce una complejidad distinta y específica.

◀ Para una revisión de las reglas de origen aplicadas en el caso latinoamericano, ver GARAY, L. Y ESTEVADEORDAL, A. (1996), "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", en: *Integración y Comercio* N° 1, Buenos Aires.

☞ Volvamos por un instante a nuestro esquema simplificado de UA. Supongamos que un consumidor del país B ha importado de extrazona un bien que –por alguna razón que no viene al caso, eficiencia de la logística, preferencias del despachante o cualquier otra- ha ingresado a la UA por el país A. El bien devengará el AEC, como corresponde a un bien importado desde terceros países, y luego circulará libremente hasta llegar al consumidor en el país B. La cuestión es: ¿quién recauda el arancel respectivo, el país A –que ha sido el punto de ingreso-, o el país B –donde el bien va a ser finalmente consumido-? Una vez constituida una UA, los países miembros deben acordar una "Regla de Distribución Arancelaria", a efectos de responder estandarizada y sistemáticamente a esta cuestión. La Unión Europea, por ejemplo, que funciona con AEC desde 1968, ha establecido que la recaudación en concepto de aranceles se destina íntegramente a financiar el presupuesto comunitario, cualquiera sea el país de ingreso de la mercadería.

Hasta aquí hemos presentado esquemas *puros*, en el sentido que responden a las definiciones y condiciones más estrictas; éstas permiten distinguir y estilizar cuatro tipos diferentes de acuerdos de integración: ALC, UA, MC y UM. Con todo, en la realidad, los acuerdos existentes tienden más bien a “parecerse” a alguno de esos tipos y suelen presentar diversas y variadas excepciones a las reglas generales básicas. En la mayoría de los casos que serán analizados más adelante predomina algún grado parcial de cumplimiento de los objetivos y mecanismos *puros*. Por ejemplo, hay múltiples acuerdos preferenciales de comercio que no llegan a constituirse plenamente como ALC, ya que permanecen circunscriptos sólo a determinados sectores o productos, o bien porque las preferencias comerciales negociadas no son completas –es decir, no llegan a eliminarse totalmente los aranceles-, o bien porque no hay plena reciprocidad entre los socios –es decir, rigen preferencias asimétricas-.



PELKMANS, J. (1993), “Comparando las integraciones económicas: Prerequisitos, opciones e implicaciones”, en: CEFIR, *La integración regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta* Montevideo.



2. Basándose en el texto de esta unidad y en la lectura obligatoria, especialmente en los cuadros anexos al artículo de Pelkmans (1993):

- a.** Sistematice las principales diferencias entre los distintos tipos de integración económica, comparando sus objetivos y los instrumentos imprescindibles para concretarlos.

De todas maneras, cabe señalar que, a los fines del desarrollo de herramientas de evaluación y análisis de los acuerdos y políticas de integración económica, las definiciones y conceptos presentados para los esquemas estilizados pueden ser apropiadamente aplicados para cualquier caso real. Esta consideración nos remite al punto que abordaremos en nuestras próximas dos unidades: la revisión de la teoría recibida sobre la integración de los mercados de bienes y servicios.



Cualquiera sea el tipo de integración que se considere, hay que tener en cuenta que siempre los países asociados pierden algún margen de maniobra para variar a voluntad sus políticas propias. Esta decisión sólo es sustentable si los países obtienen de la integración algún tipo de beneficios adicionales.

La teoría básica de la integración comercial: los efectos estáticos

Objetivos

- Analizar la integración económica desde la perspectiva de los modelos basados en la teoría pura del comercio internacional.
- Contextualizar históricamente el debate teórico sobre la integración económica, con referencia a la evolución del Sistema Multilateral de Comercio.
- Conceptualizar los efectos del proceso de reasignación de recursos productivos impulsado por las políticas de integración.
- Avanzar en una primera discusión sobre los costos y beneficios relativos de la integración económica, en términos comparativos con las estrategias de economía cerrada y de apertura unilateral.

2.1. Introducción

La discusión teórica sobre la integración económica es relativamente reciente; las contribuciones sistemáticas sobre este problema comienzan a principios de la década de 1950, en paralelo con el desarrollo del proceso de integración en Europa, y se han concentrado en las cuestiones de la integración comercial y de la integración monetaria. En esta unidad y en la siguiente discutiremos sólo la primera de esas cuestiones y analizaremos los aspectos monetarios más adelante, cuando se considere el avance del proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y, finalmente, la adopción de una moneda común en el caso de la Unión Europea. Cabe aclarar que, si bien sus efectos no son necesaria y totalmente similares, no distinguiremos inicialmente entre ALC y UA para analizar las consecuencias teóricas de la integración comercial. En este caso, no haremos más que seguir la metodología que los autores más significativos han utilizado: salvo que se aclare expresamente –y porque se trate de aspectos donde la existencia o no de AEC hace la diferencia-. En lo que sigue, ALC y UA van a ser considerados como sinónimos de integración comercial.

Vale comentar algunos antecedentes significativos que se encuentran en la literatura económica. En su obra *La Riqueza de las Naciones* (1776), Adam Smith revisa algunos efectos de la política comercial discriminatoria y, en particular, el impacto de las preferencias comerciales sobre el país que las recibe, que es beneficiado por ellas. En su opinión, este país obtendría grandes ventajas de ello, en la medida que podría aprovecharse del aumento de su demanda potencial, producto del acceso preferencial a un nuevo mercado. De hecho, éste parece ser el “sentido común” de las políticas de

integración: sacar ventajas de un acceso preferencial del que no disfrutaban otros competidores. Sin embargo, veremos inmediatamente que la teoría moderna de la integración varió este ángulo de enfoque –por lo menos, inicialmente– y, en vez de preguntarse –como Smith– por los efectos sobre quien recibe las preferencias, se concentró sobre quien las otorga.

Más de un siglo después, esta intuición de Smith es discutida por el holandés Tausig (1892). Según su análisis, tanto el tamaño de la ventaja obtenida como quién será el que saque beneficio de ella dependerán de las condiciones de mercado. A este efecto, revisa la situación de sendas preferencias comerciales otorgadas por Estados Unidos a Haití –sobre el azúcar- y a Australia –sobre la lana-. En el primer caso, se trata de un pequeño productor en el mercado mundial, cuya oferta no influye sobre las condiciones del mercado. Así, las preferencias otorgadas al ingreso de azúcar haitiano no supondrán una baja significativa de precios para los consumidores norteamericanos, ya que Haití es un productor marginal. En cambio, los productores haitianos –según Tausig- podrán disponer de una renta extraordinaria por sus exportaciones a Estados Unidos. En el segundo caso, la oferta australiana en el mercado de lana es lo suficientemente importante como para influir sobre el precio medio del producto. Si Estados Unidos concede un acceso preferencial a su mercado de lana a los productores australianos, probablemente los consumidores norteamericanos se beneficien de una rebaja en los precios que enfrentan. Así, Tausig introdujo en la discusión también la perspectiva del país donante e hizo más complejo el análisis acerca de quiénes y por qué pueden beneficiarse con las ventajas que, intuitivamente, provoca el acceso preferencial a un mercado determinado.

2.2. Los principios constitutivos: creación y desvío de comercio

La primera contribución sistemática para el desarrollo de una teoría de la integración comercial aparece en 1950, cuando el economista austríaco Jacob Viner publica su *Teoría de la Unión Aduanera*. Es importante situarse en el contexto histórico de su contribución: el análisis de Viner –un europeo- es contemporáneo, por un lado, al establecimiento del GATT (siglas en inglés del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) y a su accionar e influencia a favor del alcance del libre comercio por la vía del multilateralismo y, por el otro, a los momentos fundacionales del proyecto de integración europea, que nucleaba a los entonces principales países del viejo continente. Más allá de la historia posterior de relativa convergencia entre el desarrollo de las comunidades europeas y los principios de libre comercio, en aquella coyuntura ambas iniciativas aparecían como relativamente contradictorias.



Ubicándose en las antípodas de A. Smith en esta materia, Viner analiza el problema de la integración comercial exclusivamente desde la perspectiva del país donante de la preferencia y marca con esta impronta el desarrollo teórico en los 25 o 30 años siguientes a su obra.

Su marco de referencia es la teoría pura del comercio internacional y las conclusiones que de ella se derivan, en el sentido de que el óptimo de bienestar sólo puede ser alcanzado en una situación de libre comercio pleno. Desde este paradigma, para Viner, una situación de integración es, en principio, siempre una situación subóptima o no óptima -desde el punto de vista del bienestar mundial-, ya que supone liberalizar sólo parcialmente el comercio (entre algunos países y no con todos). Los países integrados sólo comercian libremente entre ellos y mantienen restricciones de acceso para el resto del mundo. Es decir, la integración no se basa en la apertura unilateral al comercio mundial, por lo que, desde el marco teórico con el que la analiza Viner, no podría constituir nunca una situación óptima.

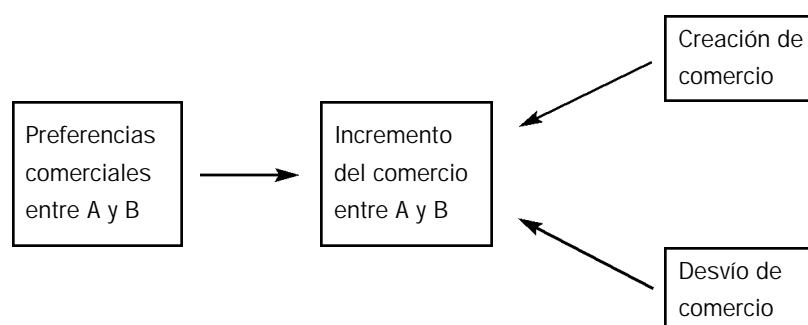
Sin embargo, podría concluirse que en la medida en que los países que se integran comercialmente son menos “proteccionistas” que antes de integrarse y pasan a comerciar libremente entre ellos, se estaría dando un paso en la dirección del libre comercio mundial, un paso en la dirección de ese óptimo teórico. Y, efectivamente, ésta es la pregunta esencial en el análisis de Viner: *¿es la integración entre dos o más países un cambio de situación que acerca siempre a la economía mundial a su óptimo de bienestar?*



Una vez más conviene tener presente el contexto y los hechos de la realidad que motivan esa pregunta: ¿era el proyecto de integración entre Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo –la mayoría de ellos actores importantes del sistema internacional- compatible con los Acuerdos del GATT y los objetivos de liberalización del Sistema Multilateral de Comercio?

La contribución principal de Viner –y la piedra basal de su análisis y de todo el edificio teórico posterior- reside en el desarrollo de dos conceptos: el *desvío de comercio* y la *creación de comercio*. 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 de las preferencias comerciales –de la integración, en suma- es que aumente el volumen del comercio intrazona. Viner propone que ese incremento de los intercambios es, en realidad, un resultado de dos “efectos” con consecuencias totalmente diferentes:

Esquema de Viner



Si el país A le otorga preferencias comerciales al país B, aumentarán las importaciones desde B. Estas mayores importaciones pueden deberse a que B produce más eficientemente que A (cuya protección arancelaria ha desaparecido), o a que B –favorecido por la preferencia arancelaria- puede competir ventajosamente en el mercado de A con un productor tercero –C-, cuya oferta es gravada con el arancel pleno. En el primer caso, la producción importada desde B reemplazará a la producción local de A que no puede competir sin la protección arancelaria. Éste es el efecto de *creación de comercio* para Viner. En el segundo caso, la producción importada de B desplazará a las importaciones que antes provenían de C, ahora discriminadas en relación a B por la permanencia del arancel para los despachos de ese origen. Este otro es el efecto de *desvío de comercio* para Viner.



Es evidente que el efecto de creación de comercio se corresponde con las proposiciones de la teoría pura: el libre comercio especializará a los países en aquello para lo que tengan ventajas. El libre comercio entre A y B permite que, en los sectores en los que B produzca con mayor eficiencia relativa, las importaciones desde B desplacen a la producción local relativamente ineficiente. En cambio, el efecto de desvío de comercio aparece como consecuencia de la política comercial discriminatoria. Como B se beneficia de la protección que A sigue manteniendo frente a C, sus productores –aunque sean relativamente menos eficientes- pueden desplazar a los de C en el mercado de A. Es decir, la creación de comercio sería una consecuencia (positiva, ya veremos) de la liberalización comercial entre A y B; el desvío de comercio sería una consecuencia (negativa, también veremos) de la protección que A sigue manteniendo frente a C.

Aquí está la clave del análisis de Viner, quien razona y construye su modelo con los supuestos del enfoque neoclásico, competencia perfecta, productos homogéneos, funciones de producción homogéneas, ausencia de costos de transporte y rendimientos constantes a escala. De acuerdo con este modelo, los precios resultan idénticos a los costos de producción. Por lo tanto, en la situación de libre comercio pleno, los consumidores de todos los países del mundo podrían acceder a todos los bienes producidos con los costos de producción comparativamente más bajos. Por ello, el óptimo de bienestar y de la asignación de recursos estaría dado por el libre comercio mundial, que permitiría producir todos los productos con el máximo de eficiencia.

Siguiendo a Viner, cuando se está frente a una situación de desvío de comercio se incurre en pérdidas de bienestar, porque algunos productores relativamente eficientes a nivel mundial (los del país C, en nuestro ejemplo) son reemplazados por otros productores relativamente ineficientes (los de B, idem). Hay menos bienestar para los consumidores de A y para el mundo, en general, porque en este caso el productor más eficiente a nivel mundial pierde mercados. En cambio, en la situación de creación de comercio, los consumidores del país A dejan de consumir lo producido por sus propios productores relativamente ineficientes y lo reemplazan por productos produ-

cidos en el país B, en condiciones de mayor eficiencia. Hay un aumento de bienestar, tanto para los consumidores de A, como para el mundo en general, ya que un productor más eficiente (en este caso, B) ampliará su producción, su oferta y su participación en el mercado mundial.

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. Éste es el antes y después de Viner en la teoría de la integración. 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.



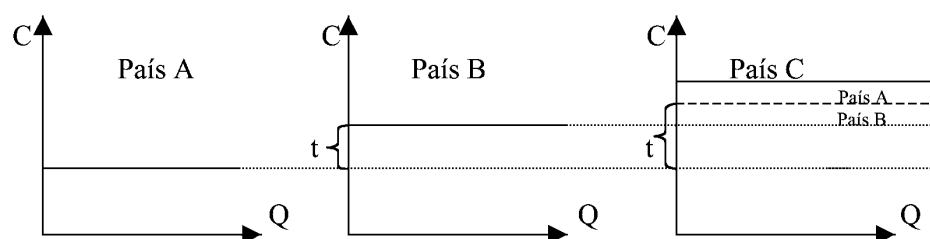
Viner tiene una respuesta contundente para su pregunta original: sólo si predomina el efecto de creación de comercio, un acuerdo de integración es un paso en la dirección del óptimo de los óptimos; en cambio, si predomina el efecto de desvío, la situación de integración resulta incluso menos beneficiosa que la situación de mayor protección inicial y se aleja aún más del óptimo teórico.



Aparece, entonces, una paradoja que dará lugar posteriormente a la llamada teoría del segundo mejor: de acuerdo con el marco teórico básico de Viner, puede ocurrir que algunas medidas parciales de liberalización comercial (la integración preferencial) no conduzcan al (más aún, que se alejen del) beneficio esperado de la liberalización comercial plena.

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis de Viner, hay indeterminación teórica sobre los beneficios potenciales de la integración económica. Si el punto de partida es una situación de protección, la integración entre dos o más países puede o no (depende del efecto que predomine, creación o desvío de comercio) ir en la "dirección correcta" (el óptimo del libre comercio, según el enfoque neoclásico y la teoría pura del comercio internacional).

Veamos un modelo simple de tres países, un producto, costos de producción constantes y oferta ilimitada.



En este ejemplo, si hubiera libre comercio pleno, el país A sería el único productor y abastecería su propio mercado y los de B y C. Sin embargo, tanto B

como C aplican un arancel (t) a efectos de proteger su propia industria. En el país B el arancel (t) es eficaz para este propósito: los costos de producción de B resultan inferiores al precio al que puede acceder A, una vez devengado el arancel. Por lo tanto, en B la producción local satisface la demanda. No es el caso del país C, en el que, a pesar del arancel (t), los productores de A siguen siendo más competitivos que los domésticos, que tienen costos de producción superiores al precio de ingreso de A. A su vez, los productores de B no pueden competir en C porque el arancel (t) los deja fuera del mercado. En la situación inicial, entonces, A abastece su propio mercado y el de C y el país B se autoabastece.

Supongamos que los países A y B firman un acuerdo de integración y establecen libre comercio entre ellos. En este caso, los productores de A, más eficientes que los de B, desplazarán a estos últimos. La eliminación del arancel (t) en B hizo que las importaciones desde A reemplazaran a sus productores relativamente ineficientes. Es un caso de pura creación de comercio.

Volvamos a la situación anterior y supongamos ahora que son los países B y C los que se integran, liberalizando su comercio mutuo. Sin estar gravados por el arancel (t) en el mercado de C, los productores de B son más competitivos que los de A (quienes siguen penalizados por el arancel). Por lo tanto, ahora el mercado de C es abastecido por B que, gracias a la política comercial discriminatoria aplicada por C, ha ganado mercado a expensas del relativamente más eficiente A. Es un caso de puro desvío de comercio.

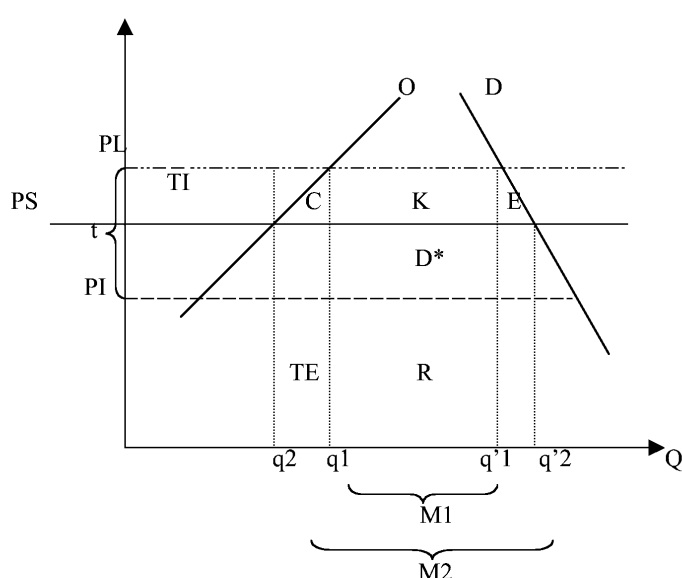
En un caso, *puro desvío* y en el otro, *pura creación*. En un caso (la integración entre B y C) la situación se aleja del óptimo, y en el otro (la integración entre A y B) se acerca. Aquí está la indeterminación teórica que surge del análisis de Viner: la evaluación sobre la pertinencia y conveniencia de la integración económica, de acuerdo con lo que hemos desarrollado hasta el momento junto a Viner, dependería de cada caso en particular. El modelo super-simplificado que hemos utilizado para la representación gráfica anterior nos entrega una primera información sobre algunos factores que inciden para el predominio de uno u otro efecto: por un lado, los costos relativos de producción; por otro, la naturaleza de la política comercial (nivel de aranceles). Veremos enseguida que no son los únicos elementos a considerar.



A esta altura del desarrollo del tema conviene insistir en que la propuesta de Viner se sustenta en la identificación biunívoca y permanente entre creación y aumento de bienestar y entre desvío y pérdida de bienestar. Ahora bien, anticipando algunas críticas que recibió el análisis de Viner, podemos ir pensando cómo se modificarían estas conclusiones si: a) en lugar de basarnos en los costos de producción, nos basamos en los precios de mercado; b) en lugar de suponer que los recursos desplazados de una producción se reasignan hacia otra inmediatamente, suponemos que pueden quedar ociosos por un tiempo.

Viner desarrolló su propuesta en términos apreciativos y no incluyó ninguna formalización precisa. Quince años después, el economista norteamericano

Harry Johnson (1965) publicó un artículo en el que presentó, aplicando un modelo convencional de equilibrio parcial, un intento de formalización que mejoró sustantivamente la propuesta original. En la contribución de Johnson, no sólo aparecen con precisión los conceptos de creación y desvío de comercio, sino que están los elementos que permiten comenzar a evaluar el ajuste estructural asociado al proceso de integración. Aparecen en escena ganadores y perdedores y la naturaleza de las transferencias que se desencadenan. Aquí utilizaremos la conocida versión gráfica del modelo, en la que se representa la situación del país que ha otorgado la preferencia comercial (una vez más, prima la perspectiva del donante en el análisis). Tal como en la versión original, en este modelo se supone que tanto la oferta internacional como la del país socio en la integración son ilimitadas y a costos constantes.



Siendo: PI el precio del productor mundial más eficiente.
 PS el precio del país asociado.
 (t) el arancel aplicado.
 PL el precio en el mercado local ($PL = PI + t$).

Inicialmente, dado el precio vigente en el mercado doméstico ($PL = PI + t$), la cantidad demanda alcanza a $q'1$. Esta demanda es satisfecha en parte por la producción local disponible a ese precio ($q1$) y en parte por las importaciones $M1$, provenientes del productor mundial más eficiente, quien recibe el precio PI . El Estado recauda en concepto de aranceles la cantidad ($M1 * t$), equivalente a la suma de los rectángulos K y D . Supongamos que se otorga una preferencia comercial al país socio S , cuyo costo de producción está dado por el nivel PS , superior a PI , pero inferior a PL . Como las importaciones provenientes de S no devengan arancel, el nuevo precio doméstico será PS . En el segundo momento, entonces, dado que el precio local bajó de PL a PS , la cantidad demandada internamente se expande a $q'2$. Este nivel de demanda es satisfecho con una reducida oferta local ($q2$, menor a la anterior porque cayó el precio) y por las importaciones $M2$, mayores a las de la situación inicial porque al nuevo precio se amplió la brecha entre oferta y de-

manda domésticas. Ahora, todas las importaciones M2 provienen del país socio S, porque su precio de acceso al mercado es inferior al del productor mundial más eficiente, quien continúa gravado con el arancel (t). Dada esta situación, el Estado no recauda en concepto de aranceles.

La integración incrementó el comercio entre los socios. De hecho, en la situación inicial no había comercio con el país S y después de la integración pasó a importarse M2. Una parte de este incremento se explica por un efecto de desvío y la otra parte por un efecto de creación. Veamos. Las nuevas importaciones M2 pueden descomponerse en tres porciones: una es equivalente a las anteriores M1, otra es equivalente a la reducción de la oferta local por la baja del precio ($q_1 - q_2$), y la tercera es equivalente al aumento de la demanda interna por esta misma razón ($q'_2 - q'_1$). La primera porción corresponde al desplazamiento del productor mundial más eficiente, quien, a pesar de tener costos más bajos que S, no puede competir por efecto de la política comercial discriminatoria. Ésta sería una medida de las cantidades *desviadas*. La segunda porción corresponde al desplazamiento de productores locales más ineficientes que los de S: salen del mercado, cae la oferta local y se la reemplaza por importaciones con costos más bajos. Esta sería una medida de las cantidades *creadas*. La tercera porción corresponde al aumento del consumo local provocado por la baja del precio interno. Ésta sería una medida de las cantidades *expandidas*. En tanto y en cuanto esta última expansión supone un aumento de bienestar (más consumidores y más consumo por el aumento del ingreso real disponible), puede ser asimilada a un efecto de creación de comercio.

En el gráfico de Johnson, el desvío de comercio en que se ha incurrido en este ejercicio de integración es equivalente al rectángulo D, resultante de valorizar por las diferencias de costos respectivos a las importaciones desviadas desde el productor mundial más eficiente hacia el país socio S. A su vez, la creación de comercio es equivalente a la suma de los triángulos C y E. El triángulo C resulta de valorizar por las diferencias de costos respectivos a las importaciones desde S que desplazaron a los productores locales relativamente ineficientes. El triángulo E representa el aumento del ingreso disponible que financia la expansión del consumo al nuevo precio. El desvío y la creación de comercio han quedado formalmente determinados: si $\{(C+E) > D\}$, habría ganancias netas de bienestar. Si predomina el desvío $\{D > (C+E)\}$, habría pérdidas netas de bienestar.

La expansión de comercio no fue analizada por Viner, quien suponía demanda totalmente inelástica en su modelo, sino por sus continuadores. Entre éstos, la creación de comercio podía provenir tanto por ganancias de eficiencia (Viner puro), como por expansión del ingreso real y el consumo.



TUGORES, J. (1994), *Economía internacional e integración económica*, Mc. Graw Hill, Madrid, Cap. 6.

BLEGER, M. (1994), "Integración económica: visión panorámica analítica", en: BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Informe.



1. Rehaga el gráfico anterior, suponiendo –como Viner lo hacía– que la demanda en el país A es totalmente inelástica. Cuando se pasa de una situación de economía cerrada a una de integración:

- a. ¿Qué diferencias aparecen con el caso analizado en el texto?
- b. ¿Siguen habiendo desvíos de comercio?
- c. ¿Por qué razón sólo aparece uno de los dos efectos de creación de comercio que analizamos en el modelo de Johnson?
- d. ¿Por qué no tuvo en cuenta Viner el efecto del cambio de precio sobre el consumo en el país A?

2.3. Integración y ajuste estructural

Analicemos con un poco más de detalle el pasaje de una situación a otra. Podemos ver que, como resultado de la aplicación de una política comercial preferente, se modificó el precio interno, aumentó el consumo, desaparecieron algunos productores locales, crecieron las importaciones, cambió el proveedor internacional y el Estado perdió recaudación arancelaria, entre otras consecuencias importantes. Cambiaron las condiciones de competencia y en la economía doméstica se procesó un ajuste estructural significativo.



La integración económica supone siempre una modificación estructural de gran alcance y, en función de las nuevas condiciones que se establecen, se desencadena un proceso de transferencias de ingresos explícitas e implícitas entre diferentes sectores sociales y agentes económicos. Algunas de estas transferencias y ajustes pueden ser identificados con ayuda del modelo y el gráfico que estamos analizando.

Vimos que en la situación inicial el Estado recaudaba el equivalente a la suma de los rectángulos K y D: después de la integración ese ingreso es transferido, en parte a los consumidores locales (el rectángulo K) –ya que la eliminación del arancel permitió una rebaja del precio desde PL hasta PS- y en parte a los productores del país socio (el rectángulo D) –ya que éstos se benefician de la protección vigente frente a terceros-. Es evidente que los consumidores no se benefician de toda la rebaja del arancel, como habría ocurrido si en lugar de la integración preferencial con S se hubiera aplicado una apertura unilateral. Es decir, el excedente del consumidor es transferido al país S. Desde este punto de vista, el desvío de comercio (D) es equivalente al subsidio implícito al país socio generado por la preferencia comercial, que compensa su diferencia de costos con el productor más eficiente a nivel mundial. Por otra parte, este último también transfirió implícitamente al país S el ingreso representado por el rectángulo R, equivalente al valor de las importaciones M1.

El ingreso total de los productores locales también se ha reducido sustantivamente con el cambio de política y de situación. Antes de la integración, la oferta local equivalía a la cantidad q_1 , valorizada al precio PL. Después de la integración, la oferta local es q_2 y es vendida al precio PS. El ingreso total de los productores locales se redujo por una combinación de caídas en la producción y en el precio. En parte, ese ingreso se transfirió a los consumidores locales –por la reducción del precio-, y en parte se transfirió a los productores del país socio –por la reducción de cantidades ofrecidas-.



Este ejemplo sencillo y simplificado pone de relieve la magnitud de los cambios potencialmente asociados a un programa de integración, la complejidad de los efectos que se desencadenan y la necesidad de atender al problema de la distribución de costos y beneficios de una política como ésta. Volveremos más adelante sobre este punto.



BIANCHI, P. (1997), *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Cap. 2.



2.

Patricio Bianchi, en el capítulo de la lectura obligatoria anterior, se refiere a las coaliciones sociales a favor y en contra de la integración económica que pueden constituirse cuando se está en presencia de un acuerdo de esa naturaleza:

- a. ¿Qué es lo que, según Ud., define a esas coaliciones?
- b. Piense y desarrolle algún ejemplo que conozca o que imagine sobre ese tipo de grupos en el caso del Mercosur (o, si prefiere, de cualquier otro esquema de integración existente)
- c. ¿Quiénes estarían a favor y en contra en los diferentes países socios y por qué?

Una vez establecido por Viner el criterio de evaluación de la pertinencia de la integración económica (el predominio de la creación sobre el desvío de comercio), una de las líneas de continuación del desarrollo teórico y de fundamentación de propuestas normativas pasó a ser el análisis de las condiciones que garantizaran ese resultado. Por ejemplo, ¿bajo qué condiciones se minimiza el desvío de comercio y se maximiza la creación? Nuevamente, el gráfico anterior nos brinda algunos elementos de ayuda. Cuanto más eficientes sean los productores del país socio, cuanto mayor sea la diferencia de costos con los productores locales y cuanto más altos fueran originalmente los aranceles que se desmantelan, mayores parecerían ser las ganancias potenciales de bienestar. Dos cosas son evidentes hasta aquí:

- i) Estas conclusiones preliminares dependen de los supuestos de partida para el análisis, y de la preocupación y las preguntas esenciales de Viner.
- ii) Estas condiciones no se aplican en plenitud a los países en desarrollo.

También sobre estas cuestiones volveremos más adelante.



3.

- a. Grafique dos casos diferentes en los que se cumpla la siguiente combinación:
 - Mucho efecto de creación y poco efecto de desvío.
 - La situación inversa.

- b. Compárelos y analice todos los factores que intervienen para explicar esas diferencias.
- c. ¿Por qué se suele afirmar –a partir de este arsenal teórico desarrollado hasta ahora– que a un país no desarrollado sólo le conviene asociarse con uno desarrollado?

2.4. Los continuadores de Viner: los efectos de sustitución y las funciones de bienestar “no económicas”

La obra de Viner dio lugar de manera casi inmediata a diversas elaboraciones complementarias que, sea explorando cuestiones no abordadas por aquél, sea a través de críticas y replanteos de sus supuestos y análisis, tendieron a enriquecer el marco teórico en construcción. Veremos en primer lugar los aportes realizados dentro del modelo teórico original por quienes pueden ser considerados, entonces, *los continuadores* de Viner. En líneas generales, los primeros comentarios (Meade, 1955; Lipsey, 1957) tendieron a cuestionar la correspondencia establecida entre los efectos de creación y desvío de comercio y su impacto neto sobre el bienestar.

En efecto, la disminución del precio interno –aún cuando se desplaza la oferta de importados hacia un productor internacional, el país socio, que opera con costos relativamente más altos– aumenta el ingreso real disponible para los consumidores de la zona y permite la sustitución de productos y la expansión del consumo. Del mismo modo, la importación de insumos desde el país socio en condiciones preferenciales puede reducir el precio interno de los mismos –nuevamente, aunque sus costos de producción sean relativamente superiores– y generar efectos encadenados de disminución de costos y precios internos. En este caso, aún cuando se trate de una evidente situación de desvío de comercio (el país socio es relativamente ineficiente a nivel internacional), hay aumento de bienestar dentro de la zona integrada. Por supuesto, sigue habiendo una pérdida de bienestar en el resto del mundo, pero el efecto neto sobre el bienestar en el mundo (zona integrada + resto del mundo) queda teóricamente indeterminado.

Por otra parte, está claro que, en condiciones de libre comercio entre los países socios, cada uno de ellos debería especializarse según sus ventajas relativas, orientando el proceso de reasignación de recursos dentro de cada país y maximizando, de este modo, los niveles de producción e ingreso en todos ellos. Ahora bien, el proceso de reasignación de recursos (esto es, la reubicación en las actividades “eficientes” de aquellos recursos humanos y de capital desplazados de las actividades “ineficientes” por las nuevas importaciones desde el país socio) podría no ser ni automático ni inmediato, dejando recursos ociosos durante un cierto período. Si la reasignación de recursos y el ajuste a la nueva situación tienen un costo intertemporal –que es obvio-, aún cuando se trate de un evidente caso de creación de comercio (el país socio es relativamente más eficiente que los productores locales), hay pérdida de bienestar en el país importador y el efecto neto sobre el bienestar en la zona integrada queda teóricamente indeterminado.



Debe quedar claro que estas contribuciones no cuestionan el aparato conceptual de Viner. Los conceptos de creación y desvío de comercio siguen siendo fundamentales para el análisis, en la medida que permiten dar cuenta de la naturaleza de los cambios en las corrientes comerciales, de los cambios en las posiciones relativas de los diferentes agentes y de las transferencias entre ellos. Lo que queda cuestionado es la fuerte conclusión vineriana acerca de las condiciones en las que un proceso de integración podría ser o no considerado como un paso en la dirección del óptimo de bienestar. Pero, al mismo tiempo, sigue incólume la conclusión acerca de que la integración económica *sólo* puede ser una situación subóptima y que en ninguna condición podría ser más ventajosa que el libre comercio pleno.

La pregunta original de Viner sobre si las ALC o las UA representaban un movimiento en la dirección del libre comercio es reformulada, entonces, a la luz de las elaboraciones que la teoría había ido produciendo. ¿Si la integración no es más ventajosa que el libre comercio, por qué no practicar una política de apertura unilateral en vez de una política comercial discriminatoria? Debe tomarse nota que en esta formulación las ideas de “libre comercio” (una situación objetivo) y de “apertura unilateral” (una estrategia política) aparecen como sinónimos y equivalentes perfectos. Algo más adelante se discutirá sobre la importancia de distinguir bien y claramente entre ambas, pero, por ahora, permanezcamos en esa confusión a la que nos someten los continuadores de Viner.



- 4.** Si bien les proponemos permanecer en esta confusión por el momento, sólo lo hacemos como un recurso para seguir desarrollando los argumentos en la secuencia histórica que fueron apareciendo. Usted puede hacer su propio ejercicio de anticipación:
- a.** ¿Qué diferencias habría entre “el libre comercio” y “la apertura unilateral”?
 - b.** ¿Por qué sería importante distinguir bien entre ambos conceptos?
 - c.** ¿Qué trampa encierra esa confusión?

La nueva pregunta era inevitable, si se atiende al contexto de los años 1960, cuando se la formula. Luego de un periodo de transición en el que se habían establecido las instituciones y los criterios básicos, la Europa de los 6 estaba desde 1959 avanzando a pleno con su proceso de integración comercial, con la meta de completar las instituciones de la UA para finales de la década. Al mismo tiempo, y seguramente inspiradas por esa experiencia europea, las propuestas de desarrollo económico para América Latina contemplaban a la integración regional como una herramienta necesaria. De hecho, todos los países sudamericanos y México establecieron en 1960 un

proyecto de ALC, con plazos similares a los europeos (ALALC –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio–), los países centroamericanos acordaron para la misma época constituir el Mercado Común Centroamericano (MCC) y los países del Caribe se sumaron con un proyecto propio (CARIFTA –Caribbean Free Trade Association–), también con plazos de ejecución relativamente breves.

Una línea de respuesta a aquella nueva pregunta la encontramos en Johnson (1960) y en Cooper y Massel (1965). En ambos casos, la línea argumental es que no habría razones económicas para una decisión de esa naturaleza.



Como no habría ningún beneficio potencial de la integración económica que no pudiera ser proporcionado por la apertura unilateral y como, al mismo tiempo, los beneficios de aquella serían siempre inferiores a los de ésta, la conclusión de estos autores es que no habría racionalidad económica en la preferencia por una estrategia de integración. Dicho en otros términos, la integración, a diferencia del libre comercio (de la apertura unilateral, recordemos la *confusión*), no maximiza el bienestar económico (que para esta escuela de pensamiento, recordemos también, se asimila a la maximización del consumo presente). La opción por una estrategia de integración sería, entonces, *irracional*, desde un punto de vista estrictamente económico.

En el marco de este tipo de argumentación, cabría pensar que hay sociedades con funciones de bienestar alternativas, en las que se contemplarían motivaciones no económicas. Para Johnson, por ejemplo, éstas podrían estar dadas por el interés en pertenecer a un club político de países. La pertenencia a un bloque de países integrados comercialmente podría satisfacer este objetivo o interés “no económico”, sacrificando porciones de bienestar económico. Dentro de la misma línea, la preocupación de Cooper y Massel apunta más bien a considerar el interés que la integración económica había despertado en los países en desarrollo (PED), como los latinoamericanos. Según su propia pregunta, *¿cuál será la función de bienestar contemplada por las sociedades de los PED?*

La respuesta que estos autores elaboran está muy influida por el caso latinoamericano, en el que la integración económica era pensada en ese momento como herramienta para acelerar el proceso de industrialización (considerar, por ejemplo, que los trabajos de la CEPAL en esa dirección ya eran conocidos desde finales de los años '50). Habría en este caso, según aquellos, una preferencia por la industrialización, una expectativa de la sociedad por alcanzar un grado determinado de desarrollo industrial, aún a costa de hacerlo ineficientemente. Esta preferencia social, basada probablemente –según los autores– en expectativas de diversificación del aparato productivo (el desarrollo como un problema de “efecto demostración”), es la que explicaría la opción por la integración. Una vez más, esta decisión estaría sacrificando dosis de bienestar y resultaría “irracional”.



Quienes estén interesados en este tipo de discusión, pueden consultar COOPER, C. Y MASSELL, B. (1977), “Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries”, en: *Journal of Political Economy*, vol. 73, octubre 1965. Editado en español en: S. Andic y S. Teitel, *Integración Económica*, México.



BLEGER, M. (1984), "Integración económica: visión panorámica analítica", en: BID: *Progreso económico y social en América Latina*, Informe.

El GATT y los acuerdos preferenciales de comercio

El debate teórico y lo que la teoría va considerando como los problemas principales de la integración tiene, por supuesto, consecuencias normativas e influye poderosamente y en particular sobre la arquitectura del sistema internacional de comercio.

En el marco de los objetivos del GATT de avanzar hacia la liberalización general del comercio por vías multilaterales, la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF) constituye la base fundamental del esquema. Precisamente, el principio NMF tiende a evitar toda acción con efectos discriminatorios en materia de política comercial y, al mismo tiempo, se convierte en el mecanismo propagador de la apertura comercial. NMF significa que ningún socio comercial puede estar más favorecido que otro dentro de la política de cualquier país miembro del GATT y, por lo tanto, en la medida que los países fueran gradualmente desmantelando sus propias restricciones al comercio este proceso tendría un alcance general. Por definición, los acuerdos preferenciales de comercio resultan contradictorios del principio NMF: la conservación del tratamiento preferencial que se le da a los socios de un esquema de integración supone no extenderlo a terceros países.

El tratamiento que se dio a esta contradicción en la normativa multilateral apuntó, esencialmente, a impedir que los acuerdos preferenciales implicaran, en la práctica, un mayor proteccionismo por parte de los países firmantes. Al mismo tiempo, se procuró que fueran efectivamente un medio para ir liberalizando lo más posible el comercio de los países socios, al menos entre ellos.

A efectos de cumplir con estos propósitos, el artículo 24 del GATT estableció tres condiciones para que un acuerdo en el que intervinieran los países miembros del sistema multilateral pudiera autorizarse y homologarse. De hecho, esta cláusula es la que ha regulado el proceso de integración comercial y económica hasta la actualidad. De acuerdo con el artículo 24:

■ ■ "Las partes contratantes reconocen que es deseable incrementar la libertad de comercio desarrollando, por medio de acuerdos libremente firmados, una integración más estrecha de las economías participantes en tales acuerdos. Las partes reconocen igualmente que el establecimiento de una Unión Aduanera o de una Zona de Libre Comercio debe tener por objeto la facilitación del comercio entre los territorios constitutivos y no la oposición de obstáculos al comercio entre otras partes contratantes y esos territorios". ■ ■

A este fin, se establece que:

- a) el acuerdo preferencial debe alcanzar a *una parte sustancial* del comercio entre los socios del acuerdo;
- b) el AEC, en el caso de una UA, no puede resultar, *en promedio*, mayor a los aranceles vigentes en los países miembros antes de la firma del acuerdo;
- c) la liberalización total del comercio entre los países firmantes del acuerdo debe alcanzarse en un período *razonablemente breve*.

Estas tres condiciones tratan de generalizar el libre comercio entre los países firmantes en un plazo relativamente corto y, a la vez, impedir políticas de "fortaleza

proteccionista”. Al mismo tiempo, la vaguedad con la que están definidas abre un amplio espacio de controversia en cada caso. Por ejemplo, no hay una medida única para referenciar a “una parte sustancial” del comercio (¿50%? u ¿80%?) o a la brevedad de los plazos (¿5 años? o ¿10 años?). En cuanto a los AEC, ¿qué promedio de qué aranceles?, ¿los aranceles homologados ante el GATT por los países signatarios o los efectivamente vigentes en ellos?. En este caso, la jurisprudencia posterior ha consagrado que se trata del promedio ponderado por el comercio entre los socios de los aranceles máximos homologados por el GATT. Por supuesto, esta interpretación habilitó a que, en el marco de una UA, un país aplicara frente a terceros aranceles mayores a los que regulaban esa relación previamente.

2.5. La importancia de las economías de escala

En síntesis, en el marco del modelo de análisis introducido por Viner, los avances teóricos que hasta aquí se habían desarrollado resultan relativamente insuficientes. Por una parte, se concluye en una relativa indeterminación sobre los efectos netos de la integración sobre el bienestar. Por la otra, la integración aparece como una solución “de inferior calidad” a la situación de libre comercio y, por extensión, a una estrategia de apertura unilateral –es decir, de liberalización completa frente al mundo-, por lo que aquella opción sólo podría estar inspirada en motivos no económicos o extraeconómicos. Pero, a principios de los años 1970, las contribuciones de Bhagwatti (1971) y Corden (1972) introducen un salto cualitativo en este panorama, al considerar en el análisis y en el modelo la presencia eventual de economías de escala.

Hasta aquí, todos los trabajos habían supuesto funciones de producción con rendimientos constantes o decrecientes a escala. Es decir, se suponían curvas de costos constantes o crecientes a medida que aumentara la producción. Cabe señalar que el propio Viner había reconocido, en una nota de pie de página en su texto sobre las UA, que la consideración de economías de escala llevaría a modificar fuertemente sus conclusiones; sin embargo, en la misma nota, minimizó la importancia y significación de las mismas en la economía de su tiempo (sin duda, un tremendo error de apreciación). La importancia de los aportes de Bhagwatti y Corden está, precisamente, en subsanar este error y acercar el modelo de análisis a algunas de las condiciones imperantes en la economía real.

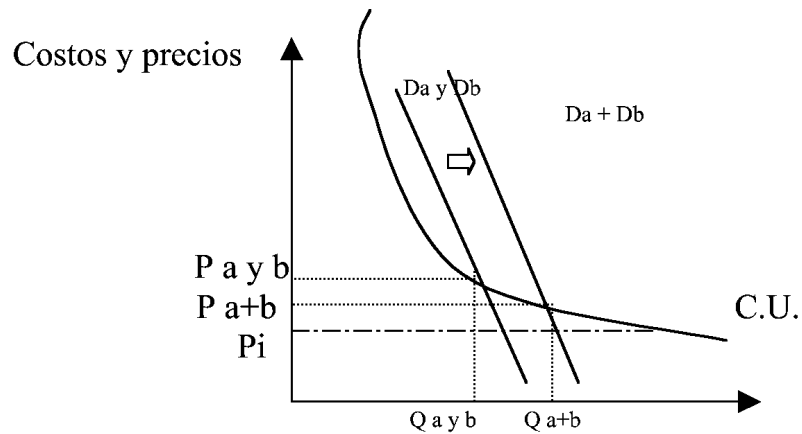


Recordemos que, en presencia de economías de escala, el costo unitario de producción de un bien es decreciente a medida que el volumen de producción de ese bien aumenta. En otros términos, en este caso, un aumento de la producción lleva a ganancias de eficiencia. Por lo tanto, si el acceso preferencial a un nuevo mercado –promovido por las políticas de integración comercial– genera un aumento en la producción del país exportador, su costo medio de producción disminuirá, se moverá en la dirección de la relativamente mayor eficiencia a nivel internacional y su precio disminuirá, tanto en su propio mercado como en el mercado de su país socio. Es decir, la ampliación de mercado que resulta de la integración

llevará a ganancias de eficiencia, a partir del aprovechamiento de las economías de escala, con el consecuente efecto positivo sobre el bienestar en la zona integrada y en el resto del mundo.

Economías de escala e integración económica (Corden, 1972)

Situación I

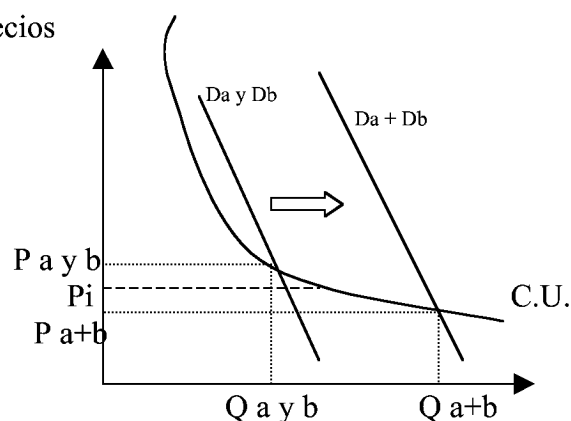


Supongamos dos países (A y B), con idénticas curvas de costos unitarios (CU) y de demanda (D_a ; D_b). La función de producción opera con rendimientos crecientes a escala, por lo que CU es decreciente. Operando en condiciones de economía cerrada, en ambos países el punto de equilibrio se alcanza con una producción de ($Q_{a y b}$), a un precio ($P_{a y b}$). Ese precio resulta superior al precio internacional (P_i). Si los países A y B establecen un acuerdo de libre comercio entre ellos, la demanda potencial para los productores de ambos se duplica (recordar que se trata de funciones de demanda idénticas). Gráficamente, la curva de demanda se desplaza hacia la derecha, convirtiéndose en ($D_a + D_b$). En las nuevas condiciones, el volumen de demanda ($Q_{a + b}$) es igual a la suma de la demanda en cada uno de los respectivos mercados nacionales, el costo medio de producción se redujo (hay un desplazamiento hacia abajo a lo largo de CU por el aumento en los volúmenes producidos) y, por lo tanto, el nuevo precio para ambos mercados ($P_{a + b}$) también es menor.

Las ganancias de eficiencia son evidentes: el precio vigente en la zona integrada ($P_{a + b}$) se ha acercado al precio internacional. Es muy importante tomar nota de que el supuesto que está detrás de esta posibilidad es que se haya reducido el número total de productores entre los que se distribuye la demanda conjunta de ambos países en el mercado ampliado (si no, los productores no podrían aprovechar individualmente la reducción potencial de costos).

Situación II

Costos y precios



Corden distingue un segundo caso posible, en el que las ganancias de eficiencia son tales que la zona integrada (A+B) se convierte en el productor más eficiente a nivel mundial. El nuevo precio (P_{a+b}) resulta inferior al precio internacional (P_i) vigente hasta ese momento. Al primer caso (Situación I) lo denomina como de *supresión de comercio* en la medida que, a pesar de que se han producido ganancias de eficiencia, se sigue incurriendo en desvío de comercio ($P_i > P_{a+b}$). Al segundo caso (Situación II) lo denomina como de *reducción de costos* aludiendo al hecho de que se ha alcanzado una nueva frontera de costos a nivel internacional y el nuevo precio internacional será el de la zona integrada.

Reaccionando frente a las propuestas de que la integración económica sólo se fundamentaría en decisiones irracionales y motivos "no económicos", esta línea de argumentación comienza a encontrar razones económicas, entre otras, por ejemplo, de ganancia de eficiencia, que justificarían la opción por la integración.



La clave parece estar en la revisión y actualización de los supuestos del modelo original de Viner, los que, por un lado, resultan impropios para las condiciones de la economía contemporánea y, por el otro, inducen a conclusiones erróneas. La consideración de economías de escala va en esa dirección y lo mismo puede hacerse con la mayoría de aquellos supuestos. Sin embargo, si bien de este modo la integración encuentra razones valideras (desde el punto de vista de la economía tradicional), seguiría siendo una solución de menor calidad que la apertura unilateral.



TUGORES, J. (1994), *Economía internacional e integración económica*, Mc. Graw Hill, Madrid, Cap. 6.

2.6. La integración como segundo mejor

Pero, vayamos por partes. Sigamos recorriendo los pasos sucesivos que se dieron en la construcción del marco teórico de análisis de la integración económica. Desmontemos los supuestos de Viner, por ahora, y saquemos las nuevas conclusiones. ¿Cuáles eran estos supuestos? Además de suponer condiciones de demanda inelástica y de rendimientos constantes a escala –cuestiones que ya han sido tratadas más arriba y cuya modificación lleva, como demostramos, a concluir en ganancias de bienestar y eficiencia–, el modelo original está basado también en: i) ausencia de costos de transporte; ii) competencia perfecta en el mercado de productos; iii) productos perfectamente homogéneos; iv) funciones de producción perfectamente divisibles; v) términos del intercambio invariables.

- *En ausencia de costos de transporte* el nivel de eficiencia relativa de los potenciales proveedores está dado solamente por los costos de producción. Cuando se consideran costos de transporte, se entiende que los países más cercanos (esquemas de integración regional) puedan resultar las fuentes de aprovisionamiento más eficientes, aún cuando no registren los costos de producción más bajos. Precisamente, la noción de *bienes regionales* alude a aquellos productos que, en un escenario de libre comercio, tienden a ser intercambiados entre países vecinos o muy cercanos. Se tratarían de bienes relativamente poco transables internacionalmente, en los que la relación *costo de transporte-precio del bienes* relativamente elevada.
- Si en lugar de regir condiciones de *competencia perfecta*, las economías se desenvuelven en condiciones de competencia imperfecta –en las que los productores monopolísticos u oligopólicos pueden hacer uso de su poder de mercado para fijar precios y obtener de ese modo rentas extraordinarias– la liberalización del comercio en el mercado ampliado por la integración puede aumentar los niveles de competencia entre los productores. En este caso, pueden producirse rebajas de precios en la zona integrada.
- Cuando se supone total *homogeneidad de productos*, la maximización de bienestar del consumidor sólo depende de la ecuación ingreso-precio. En cambio, en condiciones de diferenciación de productos, la disponibilidad de una mayor variedad puede aumentar los niveles de satisfacción del consumidor. En este caso, la integración puede ampliar en cada uno de los mercados la diversidad de oferta disponible y contribuir a la elevación del bienestar de los consumidores.
- Si las funciones de producción fueran perfectamente divisibles y continuas, el peso de los costos fijos en los costos unitarios no dependería del nivel de producción. En cambio, si las actividades de producción están sujetas a un umbral de capacidad instalada, es decir, si tienen un tamaño mínimo de planta por debajo del cual la producción no resulta eficiente, la dimensión del mercado al que se va a abastecer resulta esencial. En este caso, la relación *tamaño del mercado/tamaño óptimo de planta* es clave para definir la eficiencia relativa del emprendimiento. La ampliación del mercado generada por la integración comercial puede permitir aprovechar mejor la capacidad instalada de planta y ganar eficiencia.

Puede apreciarse, entonces, que la remoción de los supuestos ultra restrictivos del modelo de análisis original y su reemplazo por consideraciones que se aproximan más y mejor a las condiciones de la economía contemporánea llevan a un cambio de perspectiva. Bajo las nuevas condiciones supuestas, la integración tendría siempre beneficios potenciales en términos de ganancias de eficiencia y de mayores niveles de satisfacción. Es decir, a diferencia de algunas de las conclusiones de Viner, por un lado, y de Johnson y Cooper y Massel, por el otro, la decisión de integración podría explicarse también por razones económicas, ya que potencialmente promueve un aumento de los niveles de eficiencia y de bienestar en los países asociados. Más aún, los efectos de mayor eficiencia y mayor competencia pueden conducir a una rebaja generalizada de los precios de exportación de estos países, beneficiándose de este modo también el resto del mundo. En este caso, entonces, los términos del intercambio entre los países integrados y el resto del mundo no sólo no permanecerían constantes, sino que se moverían a favor de este último. En otros términos, no sólo habría ganancias de bienestar netas dentro de la zona integrada, sino también para el resto del mundo.



Recapitulemos. En el punto en el que estamos ahora, los conceptos de creación y desvío de comercio siguen siendo válidos, pero ya no lo es más su identificación absoluta con ganancias y pérdidas de bienestar, respectivamente. Por otra parte, en la medida que la integración puede promover ganancias generalizadas de eficiencia y de bienestar, sería, desde un punto de vista teórico, siempre un paso en la dirección del óptimo. Sin embargo, no sería el óptimo el que sólo podría alcanzarse a través del libre comercio pleno. Debe advertirse que –siempre dentro del marco teórico en el que nos hemos desenvuelto– cualquiera de los beneficios potenciales de la integración que han sido considerados hasta ahora (más escala, más especialización, más variedad, más competencia) serían proporcionados en mayor medida todavía por una estrategia de integración completa y sin restricciones con el mundo.

Es decir, está claro ahora que la integración es una estrategia racional, que se basa en argumentos económicos, que tiene beneficios por sobre una estrategia de alta protección y economía cerrada, pero también que proporciona menos beneficios que el libre comercio. ¿Por qué, entonces, algunos países y sociedades insistirían en ella? Una vez más la pregunta-problema (la que nos lleva a tratar de concebir una respuesta teórica que nos satisfaga plenamente) debe ser reformulada, y así fue hecho en la literatura económica sobre integración a principios de los años 1980.



Replanteémonos la pregunta, entonces: ¿qué nos puede dar la integración económica que no nos da la apertura unilateral? Atención, hay que tomar nota de una diferencia más que su-

til: la literatura empieza a distinguir entre “libre comercio” y “apertura unilateral”. Los beneficios teóricos del libre comercio están claros, pero ¿es lo mismo hablar de los beneficios de la apertura unilateral? Veamos.

2.7. Las ventajas de la integración sobre la apertura unilateral

En 1981 se publica un artículo de los economistas canadienses Wonnacott y Wonnacott, en el que los autores se preguntan cuál será el eslabón perdido que explica aquel desencuentro entre la teoría económica y la práctica política en materia de integración o comercio preferencial: ¿habrá algún factor que la teoría no considera y cuya ausencia es clave para tal desencuentro? Nuevamente, es importante tener en cuenta el contexto en el que esta discusión se inscribe. Canadá y Estados Unidos habían establecido a finales de los años '60 un acuerdo de libre comercio restringido al sector automotriz y diez años más tarde se debatía sobre la conveniencia de extenderlo a un universo más amplio de bienes. Ya en ese momento el nivel arancelario en Estados Unidos era, en líneas generales, muy reducido, pero un conjunto importante de barreras y restricciones no arancelarias regulaban eficazmente el acceso de productos importados al mercado norteamericano. Los avances en el plano multilateral, el GATT, habían sido muy insuficientes en las materias no arancelarias. Para los intereses canadienses, mejorar las condiciones de acceso al mercado de su gran vecino era una cuestión central en la formulación de sus políticas económicas y externas.

Los Wonnacott concluyen que el factor ausente en las consideraciones teóricas es, precisamente, que en el mundo real predominan las barreras al comercio (arancelarias y no arancelarias). En un mundo de libre comercio la integración resulta una estrategia subóptima, porque la apertura unilateral encontraría naturalmente reciprocidad de condiciones de acceso al mercado mundial o a los principales mercados mundiales. Pero si, por el contrario, se está en presencia de un mundo de aranceles (de restricciones al comercio, en general), una estrategia de apertura unilateral llevada adelante por cualquier país no garantiza su libre acceso al mercado mundial y, por lo tanto, tampoco garantiza que reciba los beneficios esperados de la situación de libre comercio. En un mundo de aranceles (el dato central ausente en las consideraciones teóricas desarrolladas hasta aquí), una estrategia de acuerdos comerciales preferentes, de integración económica entre un conjunto de países devenidos en socios, garantiza reciprocidad. Dentro de la zona integrada se instalan efectivas condiciones de libre comercio.



Después de esta discusión queda claro que una estrategia de apertura unilateral *necesita* –para alcanzar los efectos esperados- condiciones de libre acceso al mercado mundial; en cambio, una estrategia de integración económica *desarrolla* condiciones de libre acceso al mercado de los países asociados. Aquí aparece, entonces, una ventaja potencial de la integración (una estrategia activa) sobre la apertura unilateral (una estrategia pasiva).

Podemos replantear esta argumentación en términos de las opciones que se le presentan a un país cualquiera para moverse desde una estrategia de economía cerrada hacia políticas de mayor liberalización comercial.

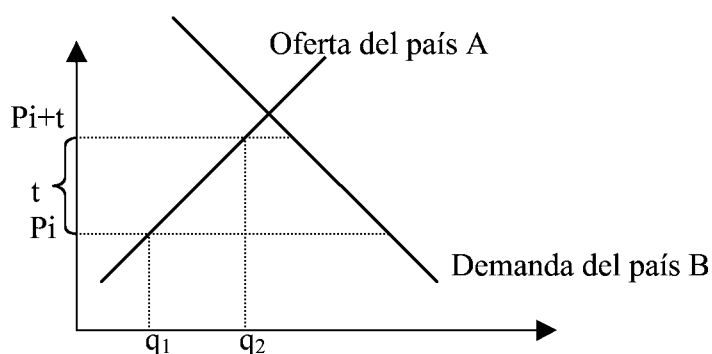
País	Opciones	Contexto
A	Apertura unilateral	Mundo de restricciones comerciales
	Acuerdo preferencial	

En la opción de apertura unilateral, el resto del mundo podrá acceder libremente al mercado del país A, pero no necesariamente el país A mejorará sus condiciones de acceso al resto del mundo. En cambio, en la opción de acuerdo preferencial se puede llegar a negociar reciprocidad de acceso y aprovechar las ventajas potenciales del libre comercio en el mercado ampliado.



Además de estar conscientes sobre la importancia de que los supuestos de partida del modelo analítico sean efectivamente representativos, es necesario también advertir el cambio de enfoque que ha posibilitado llegar a nuestro nuevo nivel de conclusiones. Viner y la mayoría de sus continuadores pensaron el problema de la integración económica desde la óptica de la economía donante de la preferencia, es decir, desde el punto de vista de la economía importadora. La visión que acabamos de presentar implica un giro copernicano que, en cierto sentido, nos devuelve a la mención de Adam Smith sobre los acuerdos preferenciales: el país que recibe una preferencia comercial obtiene una gran ventaja, la ventaja sobre otros competidores potenciales que le da el acceso preferente a un mercado determinado. La cuestión ahora está invertida: en vez de situarnos como un país importador en un mundo de libre comercio pleno, nos hemos situado como un país exportador en un mundo de restricciones al comercio.

Podemos replantear el famoso gráfico introducido por Johnson en 1965:



Supongamos que el país B aplica un arancel (t) sobre el precio internacional (P_i), lo que define que el precio en el mercado de B es (P_i+t) . Por supuesto, el precio recibido por cualquier exportador, por ejemplo, el país A, es (P_i) . Dada su curva de oferta, a ese precio, el país A exporta la cantidad (q_1). Si los países A y B establecen un acuerdo de libre comercio entre ellos, las condiciones de acceso de A al mercado de B se modifican. Siendo que para los otros competidores el arancel (t) –que determina el precio interno en B– se mantiene, el nuevo precio para la oferta exportable de A pasa a ser (P_i+t) , es decir, el precio vigente en B.

A ese nuevo precio, las exportaciones de A aumentan hasta (q_2). En la situación inicial, el ingreso total de los productores del país A era igual a $\{(P_i) \cdot (q_1)\}$; después de la integración, su masa de ingresos se incrementó, pasando a ser $\{(P_i+t) \cdot (q_2)\}$. Los efectos de creación y desvío de comercio implícitos en el ejercicio han favorecido el aumento de las exportaciones y del ingreso total del país A. Podemos imaginar un caso simétrico en el que B sea el país exportador al mercado de A. En un mundo de restricciones al comercio, la integración favorece el desarrollo de estrategias de especialización y complementación entre los países socios y abre la posibilidad de generalizadas ganancias de eficiencia.



La integración aparece como una estrategia que combina algunas ventajas de la situación de libre comercio (mayor eficiencia, mayor competitividad, mayor variedad) con algunas otras de la situación de protección (la garantía de un acceso preferencial al mercado –en este caso, ampliado– de la zona integrada). Lo interesante es que, precisamente, dadas las múltiples ganancias eventuales de eficiencia, el costo teórico de la protección en un mercado ampliado puede ser francamente menor que el correspondiente a una situación de protección pura del mercado interno de cada una de las economías intervinientes en el esquema. En definitiva, si hay un caso válido para la protección, la integración puede maximizar las ventajas y potencialidades del mismo. Volveremos a insistir sobre este punto un poco más adelante.

WONNACOTT, P. & LUTZ, M. (1989), “Is there a case for free trade areas?”, en: Schott, J. (ed), *Free trade areas and U.S. trade policy* IIE, Washington.



DORNBUSCH, R. (1986), “Los costos y beneficios de la integración económica regional”, en: *Integración Latinoamericana* N° 113, INTAL.

Bien, todo el análisis realizado hasta aquí se ha basado en consideraciones de estática comparativa. Hemos tomado dos situaciones –una de protección y otra de integración entre un grupo de países– y hemos analizado qué es lo que cambia por el pasaje de una a la otra. Partiendo de una situación de protección a escala de cada uno de los países, hemos verificado cuáles efectos se producían suponiendo que esos países establecían condiciones de libre comercio entre ellos, mientras mantenían restricciones para los intercambios con el resto del mundo. De ese modo, hemos distinguido diversos impactos sobre las economías asociadas y sobre las restantes. En lí-

neas generales, podemos decir que en el paso de una situación a otra cambian las condiciones de competencia en los mercados respectivos, lo que induce un proceso de reasignación de recursos entre actividades y sectores, dentro de cada país y entre ellos. Los efectos advertidos son el resultado de dicho proceso de reasignación y relocalización de recursos. Tanto las eventuales ganancias de eficiencia y rebajas de precio, como los eventuales cambios en la estructura del comercio, resultan de los cambios generados en el patrón productivo de cada economía.



Por definición, analíticamente, estos cambios se producen “de una vez y para siempre”. Se establece un acuerdo de comercio preferente, cambian las condiciones de competencia, los recursos se asignan en función de las nuevas señales de mercado y se alcanza una nueva situación de equilibrio. Por este motivo, a los efectos del cambio de situación analizados hasta aquí se los llama *efectos estáticos*. Los efectos estáticos de la integración económica, los efectos de desvío y de creación, los efectos de eficiencia asociados a los cambios en la especialización y en la escala de producción, son todos efectos provocados en el proceso de reasignación de recursos que va de una situación a otra.

Desde mediados de la década de 1970 hubo una importante producción de modelos econométricos -basados en condiciones de equilibrio parcial o de equilibrio general- tendientes a estimar y medir los efectos estáticos. Por ejemplo, estimaciones disponibles para el caso europeo promediando los años '80 -realizadas en el marco de la discusión sobre el proceso de ampliación a un mayor número de países de la entonces Comunidad Económica Europea- indicaban que las ganancias estáticas de la integración podían alcanzar en total una proporción equivalente del 3% al 5% del PBI europeo. No es poco, pero, en verdad, no parece demasiado rédito si se considera la magnitud del esfuerzo de política involucrado.