LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Ángeles Sánchez Díez.
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Eduardo Bidaurratzaga Aurre.
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

1. Introducción

Los acuerdos económicos entre diferentes países o regiones datan de antiguo. En 1664 Francia estableció una unión aduanera entre sus provincias, en el siglo XVIII Austria firmó acuerdos de libre comercio con países fronterizos y, durante el periodo colonial, las metrópolis crearon convenios de comercio preferencial con los territorios de África, Asia y América. De hecho, la formación de espacios integrados económicamente han sido los pilares centrales de la construcción de los Estados nacionales contemporáneos. Por ejemplo, la formación de un mercado común en España a lo largo del siglo XIX se hizo a partir de la abolición de las aduanas interiores, la creación de una moneda común (la peseta), la formación de un sistema común financiero, impositivo, etc. Todo ello se acompañó de la construcción de un sistema de transportes que interconectó el territorio nacional

Después de la segunda guerra mundial, la integración regional adquirió una gran importancia impulsada por los EEUU, quien promulgó el establecimiento de un trato igualitario (de no discriminación) para todos los socios como principio fundamental del sistema comercial y, por parte de Europa, quien optó por la integración como mecanismo para garantizar la paz. Las propuestas de los EEUU se recogieron en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en sus siglas en inglés) con el establecimiento de la cláusula más favorecida[1], y las iniciativas europeas en la creación del Benelux

[1] En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.

en 1948, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1952 a través del Tratado de París y de la Comunidad Económica Europea (CEE)[2] con el Tratado de Roma y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), ambos en 1958. Mientras que la orientación de los Estados Unidos fue claramente comercial, la visión europea fue más política.

En los años sesenta proliferaron otras iniciativas de integración en diversas regiones. El modelo europeo sirvió de inspiración para muchas de ellas, pero el contexto en el que surgieron fue muy diferente. En aquellos años América Latina se desarrollaba bajo el modelo denominado "industrialización sustitutiva de importaciones", caracterizado por el establecimiento de medidas fuertemente proteccionistas para garantizar el desarrollo de la industria nacional. El pequeño tamaño de muchas de las economías latinoamericanas hacía que los procesos de industrialización fueran ineficientes, al contar con mercados de tamaño pequeño que impedían el aprovechamiento de las economías de escala. Por ello, se diseñaron esquemas de integración que, manteniendo la esencia de la industrialización de importaciones, pudieran incrementar el tamaño de los mercados y las oportunidades del aprovechamiento de la especialización productiva. Bajo esta lógica surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) en 1960 que sería sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 buscando superar las deficiencias de su antecesora y estableciendo como objetivo final la creación de un mercado común. También en 1960 se fundó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en 1969 se creó el Pacto Andino, hoy denominada Comunidad Andina, como esquemas subregionales.

En el caso de África, es a finales de los años cincuenta y los sesenta cuando se producen las primeras iniciativas de integración regional entre países vecinos con lazos coloniales similares, de la mano del principal impulso del proceso de descolonización y de los primeros llamamientos a la unidad de los países recién independizados en el marco de la constitución de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963. Entre ellos cabría nombrar la Unión Aduanera y Económica de África del Oeste (UDEAO-1966), la Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC-1964), o la Comunidad de África del Este (EAC-1967). Junto con ellas, habría que destacar también la zona monetaria del franco CFA en la zona occidental y central del continente, que se remonta a la época colonial bajo dominio de Francia. Muchos de estos grupos regionales fueron posteriormente redefinidos o reconstruidos durante los setenta,

[2] La Comunidad Económica Europea pasa a denominarse Unión Europea con el Tratado de Maastricht. En este capítulo se va a utilizar la denominación UE en términos generales para referirse a la integración europea, incluso aunque se esté haciendo referencia a situaciones previas a 1993.

los ochenta y los noventa. La actual UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) y CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central), con antecedentes en los años 60 tras las independencias, fueron creadas como tales en los años 90 del siglo XX.

Si bien el conjunto de iniciativas regionales africanas superan las que aquí señalamos, actualmente los proyectos de integración regional más significativos en el continente son los ocho formalmente reconocidos por la Unión Africana (UA)[3]. Las oficialmente denominadas por la UA como Comunidades Económicas Regionales (CER), por orden de creación, son las siguientes: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO) en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS-CEEAC) en 1983, la Unión del Magreb Árabe (AMU-UMA) en 1989, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en 1992, el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) en 1994, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en 1996, la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) en 1998, la Comunidad de África Oriental (EAC) en 1999. En este contexto, África es el continente donde las iniciativas formales de integración regional son más abundantes.

En Asia, sin embargo, las iniciativas de integración regional han sido históricamente mucho más escasas que en África y América Latina. Así en los años 60 destaca principalmente la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), creada en 1967 en el contexto de la Guerra Fría y contando con tan sólo 5 de sus actuales estados miembros, a los que se une la mayor parte de los restantes en los años 1990. Por otro lado, en 1985 se crea la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés), que junto a la ASEAN constituyen los dos principales grupos de integración regional en un continente representativo de escasa integración formal y amplia integración real.

En los noventa el regionalismo se extendió por todo el planeta, tanto por la reactivación de iniciativas previamente existentes como por la creación de nuevas. Esta década trajo algunos cambios importantes que incidieron en la formación de esquemas de integración. La caída del Muro de Berlín y el fin de la hegemonía soviética supuso la transición a la economía de mercado de muchos países que encontraron en la Unión Europea, no sólo un referente en el modelo económico, sino también en el social (Estado de Bienestar). Además, a nivel internacional la apertura económica pasó a ser una condición necesaria para no quedar al margen de la globalización en el marco de las relaciones internacionales. Concretamente para las economías que contaban con finan-

[3] Organización continental creada en 2001 para sustituir a la OUA.

ciación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la apertura comercial se convirtió en una condición necesaria para el desembolso de los recursos. Estados Unidos cambio su postura frente a los bloques comerciales pasando de tener una hostilidad activa a una postura favorable frente a la integración económica en la lógica de lo que se denominó "regionalismo abierto" (Schiff y Winters, 2004), que se mantuvo hasta la llegada de Trump a la presidencia.

Las experiencias de integración (acuerdos de comercio regionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC)) no solo se han incrementado cuantitativamente, habiendo pasado de 28 en 1990 a 301 en 2020, sino que han registrado importantes cambios cualitativos. Así se ha pasado de un modelo de regionalismo cerrado, como el desarrollado en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones a otro más abierto, denominado regionalismo abierto, entendido como "*un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por los acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para la economía internacional más abierta y transparente. El fin último es conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de la interdependencia entre los países de la región*" (CEPAL, 1994).

La integración basada en aspectos netamente comerciales, también se ha transformado y ya no solo se apoya en la eliminación de aranceles y otras barreras a la libre circulación de mercancías (integración negativa) sino en la creación de políticas que favorezcan los intercambios, es decir medidas de integración positivas[4]. Asimismo, los acuerdos de integración incorporan de forma creciente instrumentos que favorecen la integración económica, no solo comercial, sino en más esferas, como la inversión, los movimientos de personas, el reconocimiento de títulos profesionales, etc.

Además, frente a la tendencia generalizada de los acuerdos regionales entre

[4] Se entiende por medidas de integración negativa, aquellas destinas a eliminar los obstáculos, las restricciones y las discriminaciones a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Por ejemplo, la eliminación de los aranceles intra-regionales, la supresión de los controles aduaneros para las personas, etc. Por el contrario, las medidas de integración positiva son aquellas destinadas a la adaptación o creación de instrumentos, legislación e instituciones que favorezcan la integración. Por ejemplo, la creación de una red de infraestructuras de transporte desde una visión supranacional que garantice la interconexión del territorio, la articulación de una legislación que favorezca el reconocimiento de los títulos académicos para favorecer el libre establecimiento de las personas en los distintos países, etc.

países con niveles similares de desarrollo y proximidad geográfica, en las últimas décadas se han extendido acuerdos, en la gran mayoría circunscritos a asuntos comerciales y de inversión, entre países con diferente nivel de desarrollo, como los denominados tratados de libre comercio entre países latinoamericanos y EEUU, los Acuerdos de Asociación (AdA) entre países latinoamericanos y la UE, o los *Economic Partnership Agreements* (EPA) entre los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y la UE. Asimismo, en esta misma línea estaría la firma de acuerdos megarregionales, como el Área de Libre Comercio Continental Africana (ver recuadro 2) o la Asociación Económica Integral Regional en Asia (RCEP por sus siglas en inglés) promovida por el gobierno chino, y juntando a los miembros de la ASEAN más algunas de las principales economías de la región. Otros han seguido adelante pero sin la participación de Estados Unidos, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés); o incluso algunos han terminado fracasando, en gran medida por la oposición de la administración de Trump, como en el caso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre EEUU y la UE.

2. Los objetivos y los efectos de la integración económica

La integración regional no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar una serie de objetivos. Las diferentes experiencias integradoras han perseguido diversos objetivos, tanto de índole económica como política o social. Entre ellos han destacado: salvaguardar la paz, alcanzar la estabilidad democrática, superar el aislamiento internacional, incrementar la renta y el nivel de bienestar, aumentar el poder de negociación en el ámbito internacional, y afrontar problemas supranacionales de una forma conjunta, como en el caso de retos medioambientales, interconexiones fronterizas, ampliación de los mercados para las exportaciones, incremento de la especialización productiva que permita aprovechar una serie de ventajas como las economías de escala, aumento de los niveles de competencia, etc.

La UE se fundó con una clara vocación de resolución de problemas políticos (ver recuadro 1), aunque pronto fue desarrollando políticas económicas comunes y articulando una unión aduanera que transitaría hacia los niveles más avanzados de integración económica.

Recuadro 1

El compromiso de los gobiernos con sus avances en la Agenda 2030

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mantenimiento de la paz, particularmente entre Francia y Alemania, fue el principal objetivo perseguido por los ideólogos de la integración europea. Por ejemplo, Winston Churchill en una intervención en 1946 en la Universidad de Zurich afirmaba que:

"*(es) desde Europa de donde han surgido y se han desarrollado esta serie de horribles guerras nacionalistas […] que han arruinado la paz y destruido las perspectivas de toda la humanidad. ¿Y cuál es la situación a la que ha sido reducida Europa? Es cierto que algunos de los pequeños Estados han alcanzado grandes mejoras, pero en grandes áreas, una masa trémula de atormentados, hambrientos, desposeídos y aturdidos seres humanos se encuentran ante las ruinas de sus ciudades y sus hogares y escudriñan los oscuros horizontes, temiendo un nuevo peligro, tiranía o terror. Entre los vencedores hay una gran confusión de voces agitadas; entre los vencidos, el sombrío silencio de la desesperación. Eso es lo que han conseguido los europeos, agrupados en tantos antiguos Estados y naciones […] En pocos años se podría convertir a Europa, o a la mayor parte de ella, en algo tan libre y feliz como es Suiza hoy en día. ¿Cuál es ese eficaz remedio? Es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa*".

Años después Robert Schumam afirmaba en 1950 que:

"El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible […]. Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente europeo. De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el

fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas".

Inspirándose en las ideas de los "padres fundadores" se creó primero la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952) y posteriormente la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Eurotom (1958), dotándolas de una importante institucionalidad, como por ejemplo la Comisión Europea, que recogería las ideas de "la Alta Autoridad" de Schumam.

El Premio Nobel de la Paz de 2012, concedido a la Unión Europea, reconoce la aportación de la integración europea al mantenimiento de la paz. Así lo expresa el Comité del premio Nobel de la Paz que en su comunicado resalta "*la contribución de la UE durante más de seis décadas al progreso de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa […]. (La UE) ha contribuido a transformar la mayor parte de Europa de un continente de guerra en un continente de paz. El trabajo de la UE representa la "fraternidad entre naciones" y se asemeja a los "congresos de la paz" a los que se refería Alfred Nobel en su testamento de 1895 como criterios para el premio de la Paz*".

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UE

Otras experiencias de integración se han centrado exclusivamente en objetivos económicos. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) establece en el artículo 1 del Tratado de Montevideo que sus objetivos son: 1) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países […], 2) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales, 3) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes y 4) el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. No obstante, el MERCOSUR, ha conseguido más éxitos en el ámbito de la integración social que económica (Da Silva, 2020).

Por su parte, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) combina objetivos económicos y políticos. Entre sus objetivos se encuentran: 1) acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural, 2) promo-

ver la paz y la estabilidad regional a través del respeto por la justicia y el imperio de la ley, 3) promover la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo, 3) prestar asistencia en forma de servicios de formación y de investigación en los ámbitos educativo, profesional, técnico y administrativo, 4) colaborar más eficazmente para el mayor aprovechamiento de su agricultura y de las industrias, la expansión de su comercio, la mejora de su transporte y comunicaciones y la elevación del nivel de vida de sus pueblos, etc.

Tradicionalmente y desde la perspectiva económica, el análisis teórico[6] de la integración se ha centrado en el análisis de los efectos estáticos, es decir, aquellos ligados a la reasignación de los recursos. Los efectos más estudiados en ese sentido son los vinculados a la desviación y a la creación de comercio (Viner, 1950).

La **creación de comercio** surge por la sustitución de la producción nacional, con costes de producción más altos, por importaciones más baratas de los países socios. Por ejemplo, supongamos que España produce un bien a un coste de 90 euros y Portugal a 80 euros. Si existe un arancel del 25% para esa mercancía (antes de que se establezca la integración), la mercancía tiene un coste de 80 euros por el producto más 20 euros de arancel, esto es 100 euros. Es decir, resulta más rentable adquirir el producto en España. No se comerciará entre ambos países, aunque la producción en España es menos eficiente –más cara- que en Portugal. Ahora bien, desde el momento que España y Portugal sean socios comerciales y no existan aranceles, España comprará la mercancía de Portugal por un valor de 80 euros, es decir más barata de lo que cuesta producirla en España. Por lo tanto, la importará y dejará de producirla en el mercado nacional. Se produce un *efecto producción* que consiste en que España deja de producir la mercancía que es producida en Portugal y un *efecto consumo* que dependerá de la elasticidad precio del bien. A medida que la elasticidad sea mayor, más se incrementará la demanda del producto como consecuencia de su menor precio. Por lo tanto, se producirá una expansión del comercio (Diagrama 3).

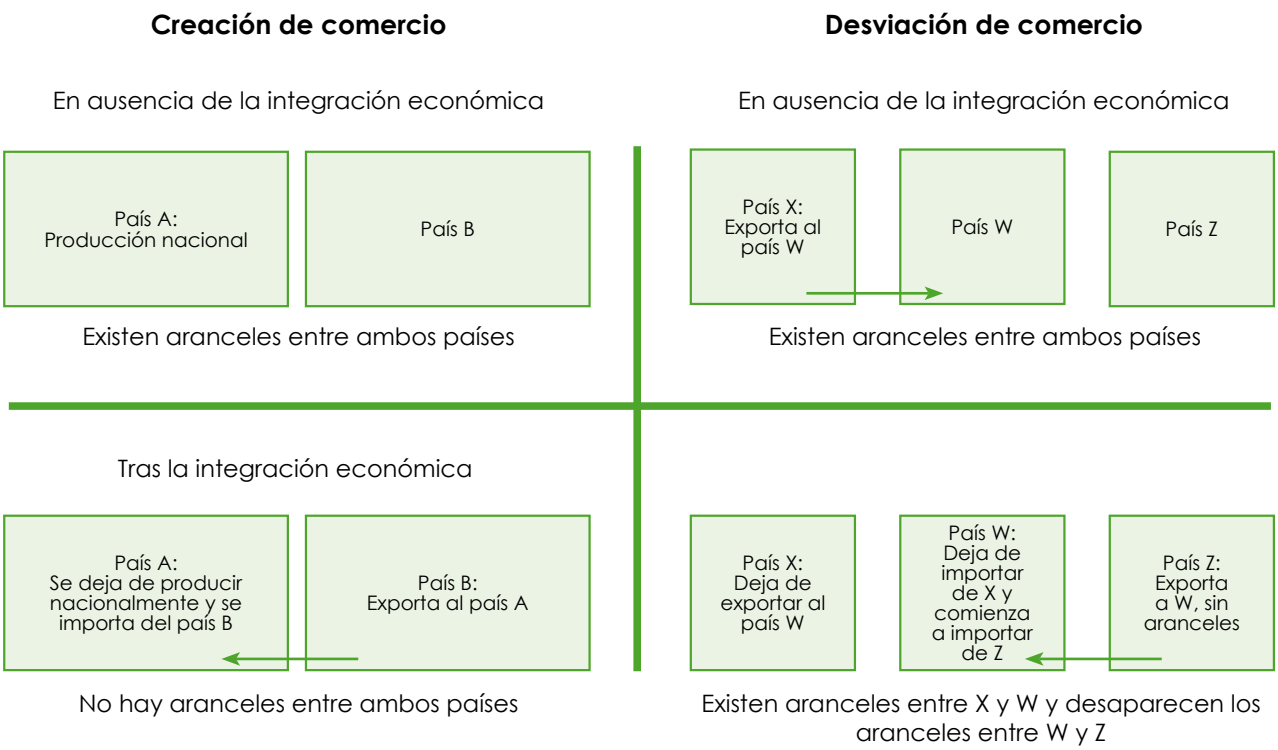
La integración económica puede generar también **desviación de comercio**, es decir, una sustitución de importaciones más eficientes por otras menos eficientes, pero provenientes de una economía integrante del esquema de integración. Por ejemplo, supongamos que España produce una mercancía por importe de 19.000 euros, Alemania por 12.000 y Brasil por 10.000 y que España tiene un arancel del 50% para la importación de estos productos. En un esce-

[6] Una síntesis de las aportaciones teóricas de la integración económica puede verse en El-Agraa (1989) y Robson (1988).

nario en el que no hay ningún acuerdo entre los países, importar la mercancía de Alemania tiene un coste de 18.000 (12.000 por el producto y 6.000 por el arancel) y la adquisición en Brasil asciende a 15.000 euros (10.000 euros por el bien y 5.000 del arancel). Por lo tanto, en ausencia de acuerdos de libre comercio España va a adquirir la mercancía en Brasil. Si España y Alemania firman un acuerdo por el que se eliminan los aranceles, va a resultar más barato adquirir el producto en Alemania (12.000 euros). Por lo tanto, se va a producir una desviación de comercio de tal forma que España dejará de comprar en Brasil para hacerlo en Alemania, pese a que la producción es estrictamente más cara (12.000 frente a 10.000 euros) (Diagrama 3).

La diferencia entre la creación y la desviación de comercio es la **creación neta de comercio.** Si es positiva, la teoría lo identifica con una mejora del bienestar de los países participantes. No obstante, la evaluación de los beneficios de la integración no puede reducirse exclusivamente al cálculo de la creación neta de comercio, sino que hay que considerar otros impactos y, en particular, los denominados efectos dinámicos. Estos efectos se refieren a la transformación de la estructura productiva y la mejora en los niveles de renta.
En última instancia no hay resultados ciertos sobre los posibles beneficios de la

Diagrama 1
Creación y desviación de comercio



Fuente: Elaboración propia

integración, pero sí de cuáles deberían ser las condiciones para que los resultados puedan ser más favorables. Entre ellos destacan que: 1) las posibilidades de creación de comercio serán mayores cuanto mayor sea el tamaño del mercado que se forma, 2) la desviación de comercio será menor cuanto más bajos sean los niveles de protección resultante de la integración, 3) la creación de comercio será más probable si los niveles de competitividad de las economías que se integren son similares y existe una especialización compatible entre ellas dándose una escasa movilidad de capitales y 4) también se registrará creación de comercio con estructuras económicas divergentes si existe facilidad para la movilidad de factores de producción (García de la Cruz, 1996).

Los efectos de la integración no se reparten de forma homogénea entre todas las regiones ni todos los agentes económicos por lo que uno de los elementos determinantes en la construcción de la integración es el reparto de los costes y beneficios, y la compensación a aquellos sectores o agentes sobre los que recaen los costes del ajuste. Por ello, algunos esquemas de integración han creado distintos mecanismos de redistribución de la renta entre las regiones o países con niveles de renta más elevados, y que potencialmente se pudieran beneficiar más de la integración económica, y las regiones/países con menores niveles de renta. Por ejemplo, la Unión Europea redistribuye la renta entre regiones a través de los Fondos Estructurales, como posteriormente se verá.

3. Tipos de integración regional

Con independencia de la existencia o no de diferentes antecedentes[7] en la formación de grupos regionales, la integración económica abarca desde sencillos acuerdos de preferencias comerciales de un país a otro a sofisticados y ambiciosos procesos de cesión de soberanía en materia económica, entre otras, a instituciones supranacionales.

A continuación, se estudian los distintos niveles de integración: preferencias comerciales, tratado de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, unión monetaria e integración completa o plena, tal y como se indica en el diagrama 2.

[7] Diferentes procesos de integración económica regional suelen conocer etapas previas que formarían parte de lo que la literatura sobre el tema acostumbra a denominar cooperación regional (no integración) y contribuyen al afianzamiento de la confianza y la colaboración entre diferentes países. Ello suele incluir iniciativas de diferente tipo en algunos sectores (infraestructuras de transporte, energía o agua, por ejemplo) a veces anteriores a la liberalización de mercados, y a la desregulación comercial en particular, momento a partir del cual se empieza a hablar de integración económica regional propiamente dicha.

Diagrama 2
Niveles de la integración económica

Fuente: Elaboración propia

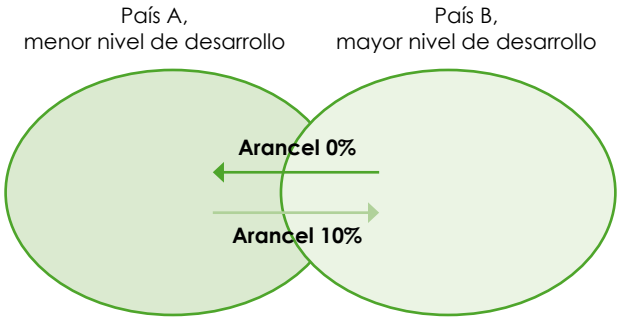
Partiendo de la definición teórica de cada uno de los tipos o estadios de integración se van a ir ilustrando las experiencias existentes a nivel internacional. Hay que señalar que existe una diferencia entre las características marcadas desde una perspectiva teórica y los ejemplos encontrados en la economía mundial. Por ejemplo, el MERCOSUR, pese a ser un mercado común, cuenta aún con restricciones a la libre circulación de algún tipo de mercancías entre los países miembros y tampoco existe una plena libre circulación de factores productivos. Por su parte, en la Unión Europea conviven espacios en los que existe libre circulación de personas (espacio Schengen) con otros en los que no, así como países con una moneda común (Zona Euro) con otros países que mantienen su propia moneda.

3.1 Zona de preferencia arancelaria

Una zona de preferencia arancelaria se crea cuando un país otorga un trato preferencial no recíproco en materia comercial a un tercer país. Históricamente, han sido los países desarrollados quienes han concedido rebajas arancelarias en productos industriales a países de menor nivel de desarrollo (Diagrama 3).

Por ejemplo, España tuvo un Acuerdo Preferencial con la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) firmado en 1970 y vigente hasta la adhesión de España a la UE en 1986. También la UE ha tenido acuerdos preferenciales con los territorios de las antiguas colonias, particularmente las que habían pertenecido a Francia y el Reino Unido, los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico).

Diagrama 3
Zona de preferencia arancelaria



Fuente: Elaboración propia

En 1963 la CEE firmó el Acuerdo de Yaundé (Camerún) por el que se establecía un trato preferencial para los productos de los territorios que habían sido colonia, esencialmente de Francia y Bélgica. En 1969 se firmó el Acuerdo de Yaundé II para dar continuidad a este trato favorable en materia comercial en el marco del Tratado de Roma. La adhesión del Reino Unido a la CEE precipitó el cambio, por lo que el Acuerdo de Yaundé fue sustituido por el Acuerdo de Lomé (Togo) en 1975 y las posteriores renovaciones de Lomé II en 1979, Lomé III en 1985 y Lomé IV en 1990. Este nuevo acuerdo buscaba adaptarse al contexto cambiante producido, por un lado, por la generalización de los procesos de descolonización en los países africanos y asiáticos que conllevaron serios problemas económicos y, por otro lado, por los efectos de los choques petroleros. Su objetivo central era incrementar los intercambios comerciales y mejorar las condiciones de acceso de los países ACP al mercado europeo en el caso de los productos industriales y agrícolas no protegidos[8] por la Política Agrícola Común (PAC). Se establecieron unas preferencias unilaterales, es decir, sin pedir reciprocidad comercial. Paralelamente se articularon dos mecanismos de estabilización de las exportaciones: el Stabex, creado en 1969, y el Sysmin fundado en 1979. Ambos mecanismos compensaban la pérdida de ingresos de exportación que tenían los países ACP como consecuencia de la caída de precios de los precios mundiales de los productos agrícolas en el caso de Stabex y de los productos mineros para Sysmin. Los ingresos perdidos se compensaban en términos de inversión por parte de la Unión Europea con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo.

La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría precipitaron la transformación de las relaciones comerciales de la Europa Occidental con sus vecinos del Este, así como con el resto del mundo. En ese contexto, cuando a finales

[8] Existían unos protocolos especiales para el plátano, la carne de vacuno, el azúcar y el ron.

de la década de los noventa Lomé IV estaba a punto de expirar, se puso en marcha el proceso de negociación de donde surge el Acuerdo de Cotonú (Benin) en el año 2000. Este acuerdo va más allá de la supresión de barreras arancelarias y favorecer la integración de dichos países en la economía internacional, en tanto que entre sus objetivos se incluya la erradicación de la pobreza. El Acuerdo de Cotonú sustituye así al marco regulador de los 25 años anteriores, introduciendo un cambio fundamental: la sustitución del antiguo régimen comercial de preferencias unilaterales por otro de carácter recíproco, donde la liberalización comercial se produzca en ambas direcciones.

Además, éste fue uno de los primeros acuerdos que firmó la UE basado en tres pilares (comúnmente denominados de tercera generación): 1) cooperación para el desarrollo; 2), cooperación económica y comercial (un tratado de libre comercio como los que posteriormente se explicarán); 3) cooperación política. Estos pilares se han generalizado posteriormente en los acuerdos de la UE con otras regiones del mundo. El Acuerdo de Cotonou se firmó con validez hasta febrero de 2020, y desde el 2018 la UE ha comenzado a trabajar las bases para la negociación de una nueva asociación con los países ACP. El futuro acuerdo establecerá una serie de áreas prioritarias, entre las que destacan: democracia y derechos humanos, crecimiento económico e inversión, cambio climático, erradicación de la pobreza, paz y seguridad, o migración y movilidad.

Tabla 1
Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con países ACP

Región	Año
Caribe: con miembros del Foro del Caribe (Cariforum),	2008
África Central: con Camerún	2009
Pacífico: Papúa Nueva Guinea y Fiji	2009
África Oriental y Austral: con miembros del Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA)	2009
África Occidental: con miembros de Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS-CEDEAO) y de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)	2014
África Oriental: con miembros de la Comunidad de África Oriental (EAC)	2014
África Austral: con miembros de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC)	2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial de la Unión Europea

Desde su creación a mediados de la década de los noventa, la Organización Mundial del Comercio (OMC) prohíbe las preferencias unilaterales por considerarlas contrarias a las normas multilaterales del comercio internacional. Por esta

razón los acuerdos preferenciales de la UE con los países ACP en el marco de Lomé han desaparecido. Así, en el marco de los Acuerdos de Cotonú, en su condición de "acuerdos para acordar", se abrió la puerta a la negociación de acuerdos comerciales recíprocos, es decir, de libre comercio, preferentemente con grupos regionales preestablecidos, para su puesta en marcha a comienzos del 2008 bajo la forma de los denominados Acuerdos de Asociación Económica o *Economic Partnership Agreements* (EPA)[9]. Tal y como se muestra en la tabla 1, estos son los EPA firmados hasta ahora por la UE con grupos regionales o países sueltos de las diferentes regiones dentro del grupo ACP.

3.2. Tratados de libre comercio

Los tratados de libre comercio son la forma de integración comercial más extendida en la economía mundial. A fecha de noviembre de 2020 existen más de 300 tratados de libre comercio en vigor según la OMC.

Todos los acuerdos comerciales que otorguen algún tipo de preferencia a un determinado país y no se generalicen al conjunto de los miembros de la OMC, constituyen una excepción a la cláusula de la nación más favorecida establecida en la OMC y deben notificarse y ser aprobados tras ser examinados por el Mecanismo de Transparencia. El artículo 24 del GATT autoriza el establecimiento de acuerdos comerciales regionales siempre y cuando los intercambios entre los países firmantes no supongan nuevos obstáculos al comercio con terceros países, es decir, siempre y cuando no amenace el sistema multilateral de comercio. De igual forma, el artículo 5 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) regula los acuerdos de integración económica en materia de servicios.

La década de los noventa se caracterizó por la proliferación de acuerdos regionales y de libre comercio en particular. El resultado de este proceso es conocido en la literatura como "Spaguetti bowl"[10] en referencia a la figura que resultaba de representar gráficamente en un mapa el conjunto de estos acuerdos comerciales. Años más tarde, Asia se sumó a este proceso de ratificación de acuerdos comerciales, generando lo que se dio a conocer como "Noodles bowl". En algunas ocasiones el término se ha usado con connotaciones peyorativas, como consecuencia de los obstáculos que esta multiplicidad de acuerdos supone para el establecimiento de las relaciones comerciales multilaterales.

[9] Para ampliar la información sobre estos acuerdos y sus antecedentes pueden consultarse Bidaurratzaga y Marín (2006), Bidaurratzaga y Zabalo (2012) y Marín (2013).
[10] La expresión es atribuida a Jagdish Bhagwati quien lo utilizó en su obra "Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade" publicada por CFR Book, Oxford University Press, en 2008. Posteriormente, los organismos internacionales comenzaron a utilizarla y extendieron su uso.

La tendencia más reciente es la creación de áreas de libre comercio mega regionales, en parte encaminadas a mantener una situación de bloqueo en las negociaciones multilaterales (Ronda Doha) y, por otra parte, para reducir la complejidad producida por el solapamiento de numerosos tratados comerciales bilaterales y regionales, en la línea de lo marcado con anterioridad. En este sentido, algunas de las iniciativas mega regionales que se han negociado o están en proceso de negociación son las siguientes:

- Asociación Transpacífica (Asia-Pacific Region for a Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP), con 11 países[11].

- Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) y Australia, Nueva Zelanda, India, Japón, Corea del Sur y China (ASEAN+6).
- Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf) que incluye el conjunto de los países del continente y sus respectivas ocho Comunidades Económicas Regionales (CER), previamente mencionadas. (Ver apartado 1- Introducción) (Recuadro 2).

Para saber más

Más información se puede consultar en la base de datos de los Acuerdos comerciales regionales de la OMC y en sus mapas interactivos.

Recuadro 2
Área de Libre Comercio Continental Africana

El acuerdo entre la gran mayoría de los gobiernos africanos para la puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf, según sus siglas en inglés y francés respectivamente) en 2018, y su entrada en vigor un año después, ha generado optimismo y grandes expectativas dentro y fuera de África. Todo ello ha hecho resurgir en alguna medida el sueño panafricanista de unificación de los países del continente en su camino hacia la transformación de sus estructuras productivas y hacia mayores niveles de desarrollo.

Después de los antecedentes del Plan de Acción de Lagos (1980) y del Tratado de

[11] Estos son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Abuja de la OUA (1991), y tras la transformación de la OUA en UA, el principal hito reciente en cuanto a avanzar hacia el objetivo de la integración económica para el conjunto del continente fue el lanzamiento en 2013 por parte de esta organización de la conocida como Agenda 2063. En ella se incluyen varios grandes proyectos a nivel continental que van desde el ámbito de las infraestructuras de transporte y de energía, la educación online o la ciberseguridad, y el libre movimiento de personas, hasta el de la liberalización comercial.

Y es este último ámbito, el de la promoción del libre comercio intra-africano, el que ha generado recientemente más interés mediático y expectativas optimistas por sus potenciales efectos sobre el desarrollo del continente. Todo ello se produjo como consecuencia del lanzamiento, tras varios años de negociaciones, del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf) en la cumbre de la UA de Ruanda en marzo de 2018, y su entrada en vigor en mayo de 2019. Ésta, que se ha convertido en el mayor acuerdo de libre comercio del mundo en cuanto al número de países integrantes, cuenta a día de hoy con la adhesión de la totalidad de los 55 países miembros de la UA.

Al igual que establece la propia agenda de la OMC, y la gran mayoría de los acuerdos comerciales regionales, además de promover la liberalización del comercio de bienes y servicios en una primera fase, el AfCFTA/ZLECAf deja para una segunda etapa más avanzada otros temas controvertidos como las inversiones o la propiedad intelectual, entre otros. En la misma lógica que muchos otros acuerdos de libre comercio, establece también un esquema de geometría variable, de tal manera que los 33 Países Menos Avanzados (PMA) africanos (del total de 47 en el mundo) gozarán de un periodo de liberalización comercial ligeramente superior (de 13 a 15 años, frente a los 10 años de los demás) y podrán incluir porcentajes de liberalización menores.

El AfCFTA/ZLECAf no es una pieza cualquiera dentro del entramado de los diferentes grandes proyectos de la Agenda 2063, pero es importante no olvidarse del resto, así como de la perspectiva de largo plazo de esta amplia estrategia de desarrollo. Así, por un lado, la agenda incluye grandes programas continentales para el desarrollo del sector agrícola, de las infraestructuras (transporte, energía, agua…), del sector minero, de la innovación tecnológica, del comercio intra africano y de la industria. Igualmente, por otro lado, entre sus grandes objetivos o aspiraciones, ésta incluye conceptos tan extensos como el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible, la integración económica y política a nivel continental, el buen gobierno, la democracia, la justicia, el respecto a los derechos humanos, la paz y seguridad, el fortalecimiento de la identidad cultural, la equidad de género, etc.

No cabe duda de que el AfCFTA/ZLECAf marca un hito inédito en el largo camino abierto hasta ahora hacia la integración económica del continente. Su potencial es

indudable a la hora de incrementar el comercio intra africano y de favorecer la consiguiente diversificación de la estructura productiva de sus economías de la mano de un proceso de industrialización creciente. No obstante, confiar en los beneficios automáticos vinculados a la mera liberalización comercial, partiendo de una situación de fuerte dependencia primaria exportadora y escasa complementariedad productiva entre las economías del continente, sería un grave error.

En otras palabras, pese al optimismo y euforia generado en diferentes foros, el AfCFTA/ZLECAf está lejos de ser una panacea y se enfrenta a diferentes limitaciones y dificultades. Entre éstas podrían destacarse las siguientes: homogeneización de normativa en materia técnica y sanitaria, y adecuado diseño de normas de origen; creación y fortalecimiento de cadenas de valor regionales o continentales que favorezcan la diversificación productiva; adecuadas estrategias y políticas industriales, adaptadas a las circunstancias particulares de cada economía; enormes inversiones necesarias en materia de infraestructuras de transporte y energía; y el establecimiento de mecanismos redistributivos *ad hoc* para compensar la tendencia a la polarización y al incremento de desigualdades propiciado por la liberalización comercial.

Pese a los logros alcanzados y a las interpretaciones simplificadas sobre todo ello, dada la amplia variedad de factores que influyen sobre este proceso, el camino aún se antoja largo y sinuoso, y su impacto final sobre el desarrollo del continente incierto. Sólo el tiempo y las políticas a implementar nos dirán si el AfCFTA/ZLECAf pasa a ser tan solo un hito de la mera apertura de un proceso de liberalización comercial al uso para el conjunto del continente, basado exclusivamente en la competitividad, la especialización y un juego entre ganadores y perdedores; o si, por el contrario, se convierte en la antesala de una profunda integración de las economías del continente sobre la base de la trasformación productiva, la generación de empleo decente, y la apuesta por combatir los desequilibrios territoriales y sociales.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 8. Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2020): A vueltas con la integración africana: el Área de Libre Comercio Continental Africana como última panacea.

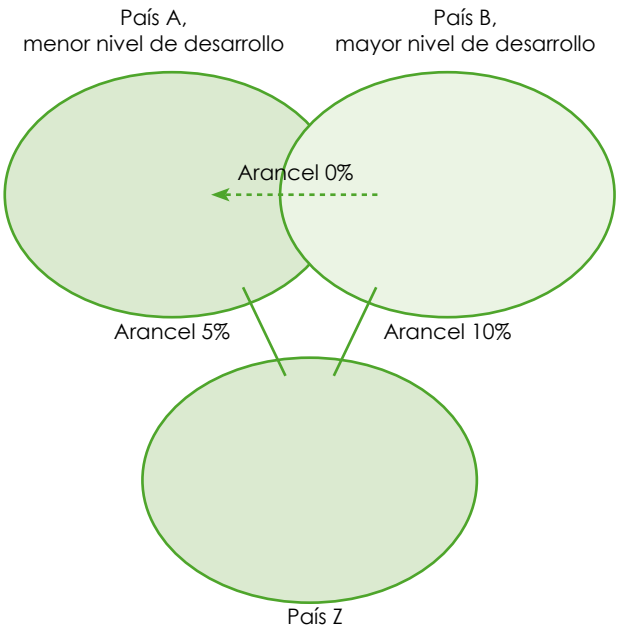
Los tratados de libre comercio incluyen temas ligados al intercambio de bienes y servicios, regulan la propiedad intelectual, la inversión y su protección, así como el establecimiento de mecanismos de solución de las diferencias que pudieran surgir entre los países firmantes. Asimismo, incluyen un examen de las políticas comerciales de los países para garantizar la transparencia.

Entre los aspectos más importantes de los tratados de libre comercio está la supresión de los aranceles y las restricciones cuantitativas –contingentes- para

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

Cada país firmante es soberano en política comercial, es decir mantiene sus competencias plenas para establecer aranceles con terceros países a los niveles deseados, en el marco de la legalidad de la OMC. Por ejemplo, Chile e Indonesia han notificado un acuerdo de libre comercio para mercancías en 2020, de forma que se eliminan los aranceles para el comercio de los productos industriales entre ellos (arancel cero). Sin embargo, cada una de las economías puede fijar diferentes aranceles para las importaciones de terceros países (país Z del diagrama 4). Esto es, Chile (país A del diagrama 4) podría tener un arancel del 5% para la importación de un determinado bien (por ejemplo, relojes) de un tercer país frente al 10% que podría tener Indonesia (país B del diagrama 4).

Diagrama 4
Tratado de libre comercio. Movilidad de mercancías



Fuente: Elaboración propia

Este hecho da lugar a un problema que no se puede ignorar: la triangulación del comercio para evadir el pago de aranceles. A un importador indonesio le podrá compensar importar dicho bien desde Chile, debido a su menor arancel, dado que posteriormente la mercancía podría pasar la frontera libre de aranceles con la aplicación del tratado de libre comercio entre Chile e Indo-

nesia (se está considerando que los costes de transporte no sean tan elevados como para eliminar el menor coste por el pago de un menor arancel). Este comportamiento, supone la triangulación del comercio para evitar el pago de un arancel y la incorrecta aplicación del tratado, dado que este establece la libre circulación de productos de los países firmantes, es decir solo entre productos de Chile e Indonesia, pero en ningún caso para productos de terceros países.

Para evitar esta posible triangulación del comercio derivada de que cada economía mantenga su política comercial, es necesario establecer las denominadas reglas de origen. Según la OMC las "normas de origen" son los criterios aplicados para determinar dónde se ha fabricado un producto, en función de un porcentaje mínimo de valor añadido generado en un determinado país.

Es decir, para poder transitar en ausencia de imposiciones en el área firmante del tratado de libre comercio es necesario que los productos hayan sido producidos en un determinado porcentaje (que suele oscilar entre el 40% y el 80%) en los países firmantes del acuerdo. La negociación de las normas de origen en los tratados de libre comercio suele ser uno de los puntos centrales y más conflictivos. En función del nivel de producción nacional que se establezca se pueden dejar dentro o fuera de los beneficios del acuerdo a numerosos productos. Por ejemplo, un país que no disponga de petróleo tendrá que negociar unos niveles de producción nacional en las normas de origen muy bajos para aquellos productos que tengan un porcentaje de plástico (derivado del petróleo) elevado, por ejemplo, los juguetes, dado que el plástico será producido obligatoriamente con petróleo importado. La fijación de uno u otro nivel en las normas de origen pueden dejar fuera de los beneficios de los acuerdos de libre comercio al sector del juguete. Por ello en el marco de la OMC se ha suscrito el Acuerdo sobre Normas de Origen encargado de garantizar la transparencia de las reglas de origen y que estas no tengan efectos restrictivos o distorsionadores del comercio internacional.

La UE sigue la tendencia internacional y cuenta con un amplio abanico de acuerdos de libre comercio. Como posteriormente se verá, los países integrantes de la UE no tienen competencias nacionales para la firma de acuerdos siendo la UE, a través de la Comisión Europea, quien negocia los términos de los acuerdos, que posteriormente deben ser aprobados por el Parlamento y el Consejo, y por los Parlamentos nacionales, para aquellas materias cuya competencia sea nacional, como por ejemplo los temas relativos a la inversión. La Unión Europa ha sido partidaria de suscribir los tratados de libre comercio en el marco de acuerdos más ambiciosos sumando otros temas adicionales como el diálogo político y la cooperación, tal y como se ha señalado previamente. Estos acuerdos se conocen con el nombre de Acuerdos de Asociación Eco-

nómica (EPA o AdA según la región de referencia). Asimismo, en la medida de lo posible la UE también ha buscado firmar acuerdos con esquemas de integración preestablecidos, como en el caso del Mercado Común Centroamericano (firmado en 2010) y más recientemente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2019), tras más de una década de negociaciones. Asimismo, también se están actualizando acuerdos firmados en décadas pasadas y que se deben ajustar a los cambios de contexto, como por ejemplo la reciente firma de la renovación del Acuerdo de Asociación UE-México (ver recuadro 3).

Para saber más

Se pueden consultar las negociaciones de tratados de libre comercio de la Unión Europea en curso y los tratados ya suscritos.

Recuadro 3

La renovación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y México

La UE y México suscribieron un Acuerdo de Asociación en 2000. En el ámbito comercial, la UE suprimió los aranceles a los productos industriales mexicanos en 2003 y México lo hizo en 2007. Posteriormente, se liberalizó plenamente el 62% el comercio agrícola entre la UE y México, manteniéndose una lista de productos sensibles, como animales vivos, lácteos, carne, y cereales. La concertación política y la cooperación se articuló a través del Diálogo Político entre las partes en torno al respeto a los principios democráticos y de la convivencia de la comunidad internacional y a los derechos humanos (cláusula democrática). Entre los compromisos incluidos en el AG destacaron las facilidades comerciales mutuamente concedidas, sobre todo a los productos manufactureros, la progresiva liberalización de los movimientos de capitales y de pagos y la apertura de los mercados de contratación pública. El Acuerdo incluyó, además, disposiciones sobre competencia, propiedad intelectual y otros aspectos relativos al comercio, así como la cooperación administrativa, las relaciones entre comercio e inversiones, el desarrollo industrial y de otros sectores productivos, el turismo, la salud, y la cooperación en ámbitos como la sostenibilidad, de nuevas tecnologías, participación de pequeñas y medias empresas (PYME), educación, cultura y ciencia.

Debido a la identificación de algunas debilidades del Acuerdo, cambios en el escenario internacional, así como en la propia UE y México se planteó la necesidad de revisar dicho acuerdo, ampliando los compromisos relativos a las relaciones económicas y un fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación.

El nuevo Acuerdo incorpora plenamente los avances producidos en la aplicación del

AG y amplía la liberalización comercial al suprimir las restricciones al comercio de productos agrícolas y alimenticios, respetando la política comunitaria de certificación de origen e incorpora un capítulo específico sobre protección de inversiones que incluye como mecanismo de solución de diferencias la formación de un tribunal multilateral de inversiones. Igualmente, se ha acordado la apertura de los mercados públicos mexicanos a nivel federal y la mejora de la participación en el desarrollo del Acuerdo de las pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia laboral y ambiental, así como el reforzamiento de la lucha contra la corrupción.

En este contexto, la conclusión de las negociaciones entre la UE y México se debe considerar una buena noticia, básicamente por dos motivos. En primer lugar, porque profundiza alguno de los elementos previamente recogidos en el Acuerdo global, por ejemplo, liberalizando el comercio al incluir productos alimentarios y bebidas. Adicionalmente es importante citar, la inclusión de la Corte Multilateral de Inversiones, como mecanismo alternativo a los antiguos mecanismos de resolución de conflictos entre empresas y Estados, estableciendo jueces especializados y permanentes y un mayor grado de transparencia. En segundo lugar, porque se incluyen por primera vez temas muy importantes en un acuerdo de libre comercio, como el mutuo compromiso por la lucha contra la corrupción. Además, se presta una atención especial a la creación de mecanismos que permitan un mayor aprovechamiento del Acuerdo por parte de las PYMES, que han sido las menos beneficiadas hasta el momento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez Díez, A. y García de la Cruz, J.M. (2018): Las relaciones económicas entre la Unión Europea y México en el contexto del Acuerdo Global renovado. Documento 92. Fundación Alternativas

La lógica de los Estados Unidos ha sido sustancialmente diferente a la europea. En 1994 bajo el gobierno de G. W. Bush, Estados Unidos intentó una suerte de gran área de libre comercio continental que fuera desde Groenlandia a la Patagonia denominada Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA). En un inicio perseguía crear una zona de libre comercio en todos los países del continente, con la excepción de Cuba. Las negociaciones se mantuvieron hasta 2005 cuando quedó patente la imposibilidad de acometer este gran proyecto debido a la existencia de dos posturas irreconciliables: de un lado EEUU apoyado por países más proclives al libre comercio, y de otro lado, el MERCOSUR y Venezuela quienes insistían en la existencia de asimetrías importantes en la región que no hacían recomendable la creación de una zona de libre comercio, sin mecanismos redistributivos sustanciales para el reparto de costes y beneficios. Con posterioridad Estados Unidos ha firmado tratados

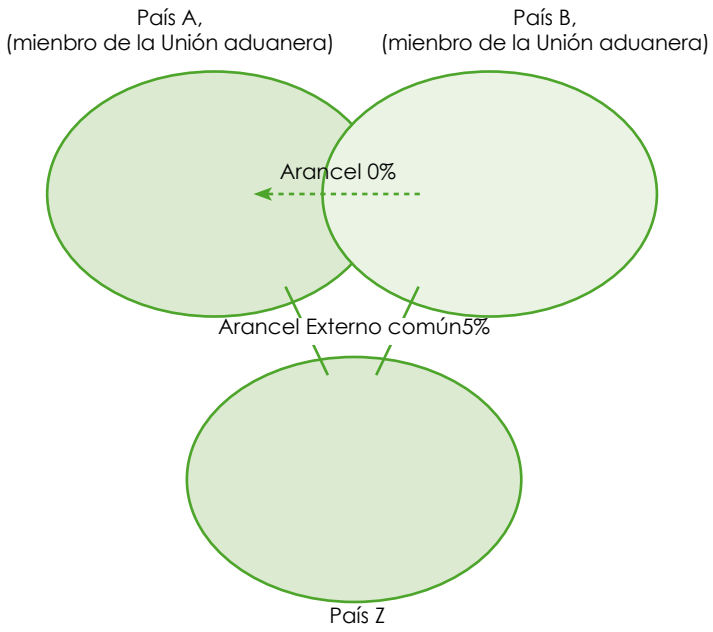
de libre comercio (comúnmente conocidos como TLC) que podríamos definir como tradicionales. En el último periodo de la presidencia de B. Obama, se apostó por impulsar la creación de proyectos mega regionales (básicamente la creación de grandes áreas de libre comercio a ambos lados del Pacífico y del Atlántico. No obstante, la política de "*America first*" del presidente Trump, ha hecho que se repliegue hacia posiciones más proteccionistas.

Si bien el futuro es siempre incierto, muy probablemente la pandemia asociada a COVID 19 desatada en marzo de 2020 tendrá efectos perversos sobre el comercio internacional y sobre la confianza entre los países, con fuertes repercusiones sobre el multilatelalismo.

3.3. Unión aduanera

La Unión aduanera supone un nivel más avanzado en la integración económica. Además de libre circulación de mercancías entre los países firmantes se adopta también un arancel externo común (AEC) (Diagrama 5). Es decir, todos los países firmantes van a tener los mismos niveles arancelarios frente a terceros países. Por ejemplo, la UE estableció el arancel externo común, denominado TARIC, en 1968 y el MERCOSUR en 1994, a través de nomenclatura común.

Diagrama 5
Unión aduanera



Fuente: Elaboración propia

Debido a que ya solo existe un único arancel externo idéntico para todos los países no hay posibilidad de que se produzca una triangulación del comercio, en el sentido ya explicado. Por lo tanto, las uniones aduaneras no requieren de

normas de origen, pero sí de un mecanismo de reparto de los ingresos aduaneros, tal y como se explica a continuación.

Por ejemplo, un producto que entre por el puerto de Marsella (Francia) puede tener como destino final Viena (Austria). Por lo tanto, los aranceles no tendrían por qué ser para el Estado de Francia dado que el producto se consumirá en Austria. Se requiere un mecanismo de reparto o distribución de los aranceles entre el conjunto de países integrantes de la unión aduanera. Dado que no existen controles internos para las mercancías no es posible saber dónde se va a consumir el producto por lo que parece lógico que los ingresos aduaneros vayan para el conjunto de la unión aduanera.

En el caso de la UE los ingresos aduaneros van mayoritariamente (80%) al presupuesto de la Unión, y una parte menor (20%) son recursos para el Estado por donde ingresa el producto, en concepto de gastos de mantenimiento de aduanas. Los aranceles suponen aproximadamente el 14% del presupuesto total de la UE y forman parte de sus "recursos propios tradicionales". En otras uniones aduaneras como el MERCOSUR el reparto de los aranceles ha sido un tema muy conflictivo y los productos que ingresaban en la unión aduanera estaban sometidos a una doble tarifa, pagando tanto en el país por donde ingresaban como en el país de consumo final. Paraguay era el país más perjudicado, dado que es un país sin salida al mar y que tan solo tiene frontera extra regional con Bolivia, el cual tampoco tiene salida al mar. Por ello un porcentaje muy elevado de sus importaciones extra Mercosur ingresan por Brasil y Argentina, estando sometidos a la doble tarifa. Sin embargo, era el propio Paraguay quien tenía pocos incentivos para eliminar la doble tarifa, dado que los ingresos arancelarios eran muy importantes para el erario (García de la Cruz et al, 2010). Finalmente, en 2010 el MERCOSUR aprobó la eliminación de la doble tarifa, que entró en vigor en 2012 y se aplicó en tres fases hasta incluir a todos los productos. Los aranceles son cobrados por el Estado por donde ingresa la mercancía y posteriormente ha de remitírselos al Estado donde se consume el producto (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 10/10).

La unión aduanera supone también el fin de las competencias comerciales nacionales y el nacimiento de una política comercial supranacional, como se ha anticipado. Por ejemplo, España (o cualquier otro país de la UE) no tiene competencias en materia comercial para reducir los aranceles o firmar un acuerdo de libre comercio con un tercer país, sino que lo debe negociar y suscribir la UE y, por lo tanto, se tratará de un Acuerdo entre la UE y ese tercer país. Según el artículo 207 del Tratado de la UE la política comercial es exclusiva de las autoridades comunitarias y, según los mecanismos de decisión vigentes en la actualidad, requieren de la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo (denominado "codecisión").

Las uniones aduaneras no son tan numerosas como los tratados de libre comercio, aunque se han extendido en las dos últimas décadas (tabla 2). Incluso muchas de las creadas con anterioridad han tomado un verdadero dinamismo a partir de 1990, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en América Latina y Unión Monetaria y Económica de África Central (CEMAC), Unión Aduanera de África del Sur (SACU) y la Unión Monetaria y Económica del Oeste de África (UEMOA) en África[12], entre otras.

Tabla 2
Uniones aduaneras notificadas a la OMC

Nombre del ACR	Fecha de la notificación	Fecha de entrada en vigor
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	01-oct-90	25-may-88
Comunidad del África Oriental (EAC)	01-ago-12	01-jul-10
Comunidad Económica Euroasiática (CEE)	21-abr-99	08-oct-97
Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)	21-jul-99	24-jun-99
Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)		01-ene-03
Mercado Común Centro Americano (MCCA)	24-feb-61	04-jun-61
Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA)	04-may-95	08-dic-94
Mercado Común del Caribe (CARICOM)	19-feb-03	04-jul-02
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	05-dic-06	07-dic-05
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO)	06-jul-05	24-jul-93
Tratado de las Comunidades Europeas	10-nov-95	01-ene-58
Unión Aduanera de África del Sur (SACU)	25-jun-07	15-jul-04
Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA)	27-oct-99	01-ene-00

Fuente: OMC

Normalmente, las uniones aduaneras cuentan con instituciones supranacionales las cuales, por ejemplo, son responsables de la definición de la política comercial, pero la gran mayoría de veces asumen competencias más amplias. La Unión Europea tiene un desarrollo institucional muy prolijo, aunque si bien es cierto que es mucho más que una unión aduanera. Las instituciones más importantes son: el Consejo Europeo, que establece las prioridades generales de la UE, el Parlamento Europeo, que representan a la ciudadanía europea, la Comisión Europea, que promueve los intereses de la UE en su conjunto y el Consejo de la Unión Europea para velar por los intereses nacionales.

[12] Las fechas que aparecen en el cuadro se refieren a la reactivación solicitada a la OMC, pero tuvieron sus orígenes en décadas anteriores.

Incluso en zonas donde existe una gran debilidad institucional han proliferado las uniones aduaneras y las instituciones supranacionales. Por ejemplo, la Unión Aduanera de África Austral (SACU), cuyos orígenes datan de hace más de un siglo[13], cuenta con un Consejo de Ministros, formado por los Ministros de Finanzas y Comercio donde se toman las decisiones por consenso, la Comisión de la Unión Aduanera, formada por funcionarios de alto nivel de cada país y encargada de supervisar la aplicación de los acuerdos relacionados con el funcionamiento de la unión aduanera, la Secretaría y Comités técnicos sobre algunos temas concretos (agricultura, transporte, etc.). Por su parte la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO/ECOWAS) tiene una institucionalidad similar a la de la Unión Europea, aunque todavía no está plenamente en funcionamiento, compuesta por la Comisión, el Parlamento, la Corte de Justicia y un Banco de Inversión y Desarrollo. Además, se ha dotado de diversas agencias especializadas en relación con temas sanitarios, monetarios, de desarrollo de la juventud, género, recursos hídricos, etc.

Por lo tanto, aunque las uniones aduaneras tienen como principal objetivo la creación de un espacio libre para el comercio interior y la constitución de una sola política comercial para terceros países, la evidencia muestra que suelen venir acompañadas de la creación de instituciones supranacionales y un arca presupuestaria común, sobre la que en algunas ocasiones se establecen mecanismos redistributivos de los ingresos aduaneros entre los diferentes estados miembro[14].

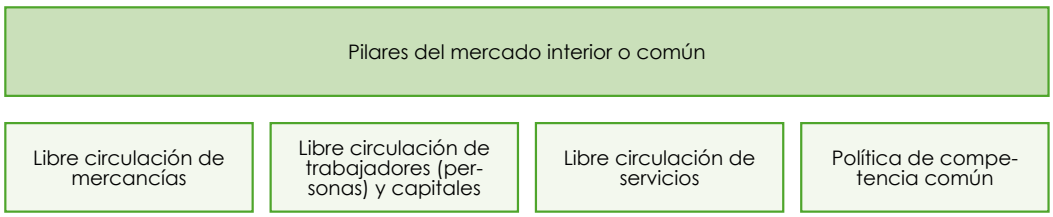
3.4. Mercado común o mercado interior

El mercado común o mercado interior exige la eliminación de las restricciones a la libre circulación de los factores productivos (trabajo y capitales), la armonización de la legislación nacional y el establecimiento de una política de competencia a nivel regional (Diagrama 6). Además, debe incorporar todos los elementos característicos de las uniones aduaneras, es decir, la supresión de los aranceles internos y el establecimiento del arancel externo común (AEC) y de la política comercial.

[13] Caso aparte en términos históricos es el de la SACU (*Southern African Customs Union*), fundada en 1910, e integrada por las actuales Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Namibia y Esuatini (Suazilandia hasta el año 2018), en el contexto de la creación ese mismo año de la Unión Sudafricana, como antecesora de la actual República Sudafricana, tras unirse las colonias británicas de la región austral de África (Colonia del Cabo, Natal, Transvaal y Estado Libre de Orange) bajo un mismo sistema de gobierno. En su origen la SACU era una unión aduanera entre la Unión Sudafricana, los territorios de Basutolandia (actual Lesoto), Suazilandia (actual Eswatini) y Bechuanalandia (actual Botsuana), a la que se incorporó la actual Namibia cuando en 1915 la Unión Sudafricana tomó bajo su mando la administración del África del Sudoeste. Con la independencia de las colonias se formalizó una unión aduanera entre naciones independientes en 1969, a la que se sumaría Namibia en 1990 tras su independencia.

[14] La SACU consta de un singular modo de redistribución de los ingresos aduaneros desde Sudáfrica hacia el resto de sus vecinos de la unión aduanera (los denominados *BLNS member states*) establecido mediante la conocida como SACU *Revenue Sharing Formula*.

Diagrama 6
Pilares del mercado interior (las cuatro libertades)



Fuente: Elaboración propia

La supresión de los aranceles internos no garantiza la libre circulación de mercancías que encuentran muchas otras barreras además de estos. Las barreras no arancelarias suponen un importante obstáculo al libre comercio, entre las que destacan las medidas técnicas o fitosanitarias. También la ausencia de infraestructuras que interconecten el territorio o el desconocimiento de las lenguas son barreras a la libre circulación de las mercancías. La supresión de los distintos impedimentos que se mantienen de facto en el comercio se acometen a través de las denominadas políticas de facilitación del comercio, promovidas por la OMC.

En 1985 J. Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, encargó el conocido como Libro Blanco sobre el Mercado Interior. Este informe, de carácter técnico, puso de manifiesto los pocos resultados alcanzados en la formación de un verdadero mercado común en el seno de la UE. La simple supresión de los aranceles en 1968 no había sido suficiente para articular un único mercado para las mercancías. De hecho, se calculó que el 80% del comercio intracomunitario estaba sometido a algún tipo de barrera. El informe estableció un programa de reformas que había de terminar en 1992 con la creación del mercado interior. De hecho, el informe "El coste de la no Europa" o informe Cecchini elaborado en 1988 puso de manifiesto que la no construcción del mercado interior tendría enormes costes: entre 13.000 y 24.000 millones de euros por la no supresión física de las fronteras, 17.000 millones por la no liberalización de la contratación pública y además proyectaba un crecimiento del 2% en concepto de aprovechamiento de las economías de escala si se completaba el mercado interior.

La clave para poder lograr este reto tan ambicioso fue cambiar la orientación en las medidas que buscaban la eliminación de las barreras no arancelarias, abandonando la armonización de las legislaciones nacionales para cada uno de los aspectos vinculados con la producción y comercialización de las mercancías, estableciendo el denominado "principio de reconocimiento mutuo". Este cambio fue esencial en materia de seguridad y salud pública, de forma que ya no se requería armonizar cada una de las medidas vinculadas a estos

temas, sino que bastaba con reconocer que la legislación del otro país era equivalente a la del propio país. Por ejemplo, hubo un controvertido caso con la comercialización de yogures por la utilización de diferentes bacterias para el proceso de cuajado. La legislación de los países no reconocía como válidas en el proceso de elaboración las bacterias utilizadas por los otros países, lo que suponía de facto una prohibición del comercio por incumplimiento de la normativa sanitaria. Si no se aplicaba el principio de reconocimiento mutuo se exigía establecer una regulación comunitaria, con todo lo que supone en términos administrativos, en torno a las condiciones que ha de cumplir el proceso de elaboración de los yogures, por el contrario, con la aplicación del reconocimiento mutuo bastaba con reconocer que la legislación del resto de los países era equivalente a la nacional. Ello simplificaba el proceso burocrático que constituía una verdadera amenaza al libre comercio.

Como se ha mencionado, el establecimiento de un mercado común requiere de la libre circulación de servicios (Diagrama 6). Si bien ello podría considerarse un elemento más propio de las uniones aduaneras, con demasiada frecuencia la liberalización de los servicios cuenta con numerosos obstáculos y no se suele alcanzar con el mismo éxito que el de mercancías. De hecho, la liberalización del comercio de servicios no estuvo en la agenda del GATT y tuvo que esperar a la creación de la OMC en 1994 para ser incluido. Como es sabido, solo aproximadamente el 20% de los flujos comerciales a nivel internacional son de servicios, frente al 80% de mercancías. La propia naturaleza de los servicios dificulta su comercialización internacional, dado que han de consumirse en el momento que se prestan. Sin embargo, los procesos de desregulación y liberalización en las economías nacionales, por ejemplo, de los sectores financieros, la energía o las telecomunicaciones, unido a las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) están facilitando el comercio internacional de los servicios.

En el caso de la UE, la libre circulación de servicios se ha desarrollado de forma más tardía y con muchos más problemas que la de mercancías, pese a suponer más de 2/3 del VAB. La liberalización de los servicios se ha hecho en función de la naturaleza del propio sector. Por ejemplo, las industrias en red como la telefonía, los servicios financieros o la distribución eléctrica han tenido su propio calendario de liberalización a través de normativas particulares debido a las características propias de dichos sectores. Sin embargo, para los servicios en general[15] se aprobó la denominada Directiva Bolskenstein (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006) que reguló la libre prestación de los servicios.

[15] Esta directiva establece un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica. Cuenta con un conjunto amplio de excepciones como los servicios financieros, los servicios de comunicaciones electrónicas, los servicios de transporte, etc.

La libre circulación de los factores productivos -capital y trabajo- es otro de los requisitos del mercado común (Diagrama 6). La libre circulación de trabajadores requiere no solo de la ausencia de medidas restrictivas para dicha movilidad, como puede ser la desaparición de aduanas, el derecho a tener un empleo en igualdad de condiciones en todos los Estados Miembros, el reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales, etc., sino también la existencia de políticas que favorezcan dicha movilidad, así como el conocimiento de las lenguas de los países implicados.

En el marco europeo, el Tratado de Roma estableció la libre circulación de personas, pero hasta mediados de los años ochenta no hubo casi ningún avance. En 1985 se firmó el denominado Acuerdo Schengen por un número muy reducido de países. Con el Tratado de Ámsterdam (1999) se incorporó al acervo comunitario (Vídeo 1). El Acuerdo de Schengen supone la supresión de controles internos y establecimiento de controles externos, un visado común para todos los ciudadanos de terceros países, medidas comunes en materia de asilo e inmigración legal, el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial, etc. No obstante, el espacio Schengen puede suspenderse temporalmente por razones de seguridad interna, ante una amenaza seria, o ante problemas para el control de las fronteras externas de la UE. Algunos momentos en los que ha quedado suspendida la libre circulación de personas, total o parcialmente, ha sido durante la crisis de los refugiados en 2015, tras la declaración de la pandemia de COVID 19 en marzo de 2020 o ante la celebración de eventos puntuales como la Cumbre del G-8 en Italia en 2008, la Cumbre de la OTAN en Portugal en 2010, la Cumbre del Clima en España en 2019, etc.

Vídeo 1
Espacio Schengen: libre circulación de personas en la UE

Fuente: Unión Europea

Pero en la Unión Europea hay otras muchas políticas que han fomentado la libre circulación de personas y, entre todas ellas, se quiere destacar la creación del Espacio Europeo de Educación Superior y el programa de becas Erasmus. Ambas medidas, en el ámbito de la educación, contribuyen al conocimiento de otras lenguas comunitarias y al reconocimiento de los títulos que facilitan la incorporación en el mercado de trabajo de los ciudadanos europeos en otros países comunitarios. Pese a todos los avances registrados, los movimientos de los trabajadores son aún muy escasos y no superaba el 2% de la población activa antes de la crisis, aunque se estima que se haya incrementado desde 2007. Muchos de los trabajadores desempleados en los países más afectados por la recesión están buscando empleos en los países donde la incidencia de la crisis no es tan elevada.

Algunos países de la Unión Europea siempre han mostrado sus reticencias a la profundización de la integración y a la libre circulación, por ejemplo, de personas. El Reino Unidos nunca participó del Espacio Schengen, ni por supuesto de la Zona Euro, además se benefició de algunas excepcionalidades como el denominado "Cheque británico". Su euroescepticismo ha finalizado en el denominado Brexit, hecho efectivo en febrero de 2020 (recuadro 4).

Recuadro 4
El Brexit

El referéndum del Brexit (junio de 2016) desató la salida del Reino Unido de la Unión Europea hecha efectiva en febrero de 2020. El Brexit no fue un evento sino un proceso, y uno que solo puede entenderse adecuadamente con el estudio de los diversos factores que moldeaban el contexto en el que se emitió ese voto. Esos factores, de entre los cuales destaca la creciente desigualdad socio-económica, no solo afectaron al voto británico, sino que también están minando la base del proyecto europeo en otros países de la UE.

Aunque el Reino Unido haya sido tradicionalmente considerado como el "socio reticente" de la Unión Europea, diversos autores sugieren que el contexto británico en el que se vota a favor del Brexit es, en parte, consecuencia de procesos económicos globales y, por tanto, este sentimiento antieuropeo no debe considerarse como un hecho aislado.

Los estudios señalan que una de las causas fundamentales del voto a favor del Brexit radica en la desigualdad regional extrema y creciente que sufre el Reino Unido en materia de salud, empleo, ingresos disponibles y productividad. Esta desigualdad regional, ha contribuido a crear la llamada "geografía del descontento". Este hecho puede observarse claramente en las características socio-

demográficas de los que votaron a favor de la salida del Reino Unido de la UE: la xenofobia y el miedo a la inmigración. En las últimas décadas, en Reino Unido, los discursos políticos en torno a la inmigración han girado en torno a las mayores restricciones para inmigrantes y un control fronterizo más rígido. Otros factores sociodemográficos que caracterizan a los votantes a favor del Brexit, son su edad, su género y su nivel educativo: hombres de edad avanzada (blancos, nacionalistas y conservadores). Finalmente, el voto a favor del Brexit aparece concentrado en las poblaciones con escasas cualificaciones y mayores niveles de pobreza, lo que confirma la "geografía del descontento".

Parece entonces que, aunque con sus peculiaridades, el contexto que subyace el voto a favor del Brexit en Reino Unido se asemeja mucho al de otros países europeos, particularmente en términos de la desigualdad creciente entre los grupos ganadores y perdedores de la globalización.

Algunos estudios acerca del apoyo al Brexit en otros países europeos señalan niveles de polarización similares a los de Reino Unido, con las encuestas apuntando a que la mayoría de la población de países como Francia, Grecia e Italia apoya la salida de los británicos. Los grupos sociales que abogan a favor del Brexit en Europa son también aquellos grupos que han pagado los costos más altos por la globalización (trabajadores con mayor precariedad e inseguridad en sus empleos). Estos grupos, los "dejados atrás", perciben la libre circulación de trabajadores como una amenaza, ya que para ellos representa más inmigrantes con los que competir por los pocos empleos disponibles, en lugar de más oportunidades para buscar empleo a través de las fronteras abiertas de la UE. Por lo tanto, una de las libertades más apreciadas por los partidarios de la Unión Europea, la libertad de movimiento de las personas es percibida como una amenaza y no como una oportunidad por muchos ciudadanos de toda Europa. En estos casos, parece que el liderazgo político de la UE no ha sido capaz de defender exitosamente a las sociedades europeas de los efectos de la globalización y la crisis financiera mundial. La solidaridad europea se ha visto socavada por la reticencia de sus líderes a progresar hacia una Europa más integrada.

La decisión de la mayoría de los votantes británicos a favor del Brexit supone el final de un largo período de integración europea. Hasta ahora, la evolución de la UE siempre ha sido hacia una mayor integración, tanto geoespacial como de mayor poder político respecto a los gobiernos nacionales. Tanto el apoyo al Brexit como el éxito electoral que en Europa están teniendo los partidos antieuropeos son una manifestación de una crisis más profunda, una crisis de la solidaridad entre países miembros y del modelo social. Las crecientes desigualdades socio-económicas derivadas de los efectos de la globalización y de la crisis financiera mundial en 2008 así como la, para algunos cuestionable, actuación de la UE ante dichos

desafíos, están poniendo en tela de juicio el proyecto europeo.
Los estudios aquí citados sugieren que los líderes políticos de la UE están fracasando en transmitir los valores y en hacer partícipes de los beneficios de la UE a los segmentos más vulnerables de la sociedad europea, que debieran haber sido los mayores beneficiarios de la Unión.

Este fracaso, unido a la retórica antiinmigrante de los populistas de derecha, está amenazando los pilares básicos de la UE y sus valores democráticos y de convivencia. ¿Es este entonces el fin del proyecto europeo o será el Brexit una oportunidad de replantear y defender los valores de la Unión Europea? ¿Cómo afrontar los efectos de la creciente desigualdad para retomar un modelo europeo más social, inclusivo y democrático? Sin duda, encontraremos más respuestas y nuevas líneas de reflexión cuando finalice este complicado proceso.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 6. Brexit y desigualdad: Los límites de la solidaridad en la UE, por Olga Biosca Artiñano

En la Unión Europea, la libre circulación de capitales ha sido mucho más sencilla. No hay que obviar que la globalización ha descansado en la libre circulación de los capitales frente al mantenimiento, cuando no recrudecimiento, de las barreras para el factor trabajo. En Europa los primeros pasos hacia la libre circulación de los capitales datan de 1960 con el establecimiento de una tipología de capitales que marcaba cuales podrían liberalizarse y cuales seguirían sometidos a controles. A partir de 1985 se establece como una de las prioridades de la profundización de la integración europea, dado que este era uno de los pilares del mercado interior que habría de alcanzarse en 1993. A través de las Directiva 86/566/CEE y Directiva 88/361/CEE se liberalizaron primero los movimientos a largo plazo y posteriormente a corto plazo. La liberalización plena se alcanzó en 1990, aunque con un periodo mayor para algunos países que partían de situaciones más restrictivas como fue España que se le extendió el periodo hasta 1992, Irlanda (1993) y Grecia y Portugal (1996). El Tratado de Maastricht liberalizó todas las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países, y además es de aplicación directa y, por lo tanto, no se requiere realizar la transposición a la legislación nacional de cada uno de los Estados Miembros.

Adicionalmente, el mercado interior requiere una política de competencia común (Diagrama 6) que garantice el correcto funcionamiento del mercado, evitando que las empresas con un gran poder económico puedan alterar las reglas del mercado, defendiendo los derechos de las PYMES y asegurando la eficiencia en la utilización de los recursos. Desde su formación, la UE incluyó la política de competencia común y reconoció un poder sancionador a la Comisión. Con ello se pretende preservar la apertura de los mercados naciona-

les, evitar el abuso de la posición dominante de las grandes empresas, siendo necesaria la aprobación de los procesos de concentración de mercado, y garantizar el principio de igualdad de oportunidades entre los distintos agentes regulando las ayudas públicas, prohibiendo los monopolios y aplicando normas de competencia a las empresas públicas.

Además del caso europeo se puede señalar la experiencia caribeña en la creación de un mercado común. En 1973 se creó el Mercado Común del Caribe (Caribbean Common Market, o CARICOM) a través del Tratado de Chaguaramas (Trinidad), cuyos antecedentes estaban en la Asociación de Libre Comercio del Caribe – CARIFTA- creada en 1965. El objetivo del nuevo esquema de integración era consolidar la zona de libre comercio de la CARIFTA, establecer un arancel exterior común y avanzar hacia la creación de un mercado común. El Tratado compromete a los signatarios a velar por la mejor distribución de los beneficios de la integración entre los países miembros para dar mayores oportunidades a los países de menor desarrollo.

El CARICOM cuenta aún con grandes retos para poder tener un verdadero mercado común, aunque desde comienzos de este siglo se han puesto en marcha numerosas iniciativas en este sentido. Por ejemplo, se ha elaborado una legislación para adoptar medidas de defensa comercial y reglas técnicas, sanitarias y de armonización aduanera, así como normas sobre libre circulación de servicios, propiedad intelectual y políticas de competencia. Sin embargo, hasta el momento solo Trinidad y Tobago la ha incorporado a su legislación nacional. En temas relacionados con el capital destacan las actividades realizadas por el Banco de Desarrollo del Caribe (*Caribbean Development Bank / CDB*) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el desarrollo de mercados de capitales. Adicionalmente, los países del Caribe han creado un denso tejido de organizaciones comunes entre las que destacan el Instituto Meteorológico del Caribe (CMI), la Organización Meteorológica del Caribe (CMO), el Instituto de Investigaciones Agrícolas del Caribe (CARDI), la Organización Caribeña de Administradores de Impuestos (COTA), o el Instituto para la Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), entre otras.

Entre los casos a destacar en otros continentes a este respecto cabe mencionar la experiencia de algunas iniciativas de integración regional en África. La Comunidad de África Oriental (EAC) es la que ha conseguido un nivel de progreso mayor en sus objetivos de integración en el continente, estableciendo un mercado común en 2010, que supone el libre movimiento de bienes, servicios y amplios avances en materia de movilidad de capitales y trabajo. Asimismo, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CE-

DEAO) forma una unión aduanera casi[16] completa mediante el establecimiento de una tarifa externa común, y es el grupo regional que más lejos ha llegado en materia de libre movilidad de las personas, no precisándose de visado y contando con un pasaporte común para el conjunto de los países miembros[17].

3.5. Unión Económica

La unión económica supone incorporar al mercado interior la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, industriales, agrícola, etc. La unión económica, máxime cuando se busca completarla con la unión monetaria, exige a los Estados Miembros realizar reformas, transferir competencias y trasponer legislación.

Recuadro 5
La integración centroamericana

En los años cincuenta los países centroamericanos –cinco en un principio porque Panamá se integró en 2013– iniciaron un proceso de integración que se aceleró tras la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960. Este proceso se concibió tanto para la generación de un mercado más amplio como para favorecer la industrialización. Esta perspectiva era particularmente importante para las economías de Centroamérica debido a su pequeño tamaño.

El proceso de integración centroamericano seguía la propuesta de desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por la cual la región debía industrializarse para romper con su condición de periferia dependiente de los países industrializados. Por esta razón, en sus inicios, el proceso se enfocó en crear un mercado interno que permitiera la eficiencia y economías de escala para una nueva planta productiva. En general, los países promovieron las inversiones en infraestructura y en sectores productivos al tiempo que protegieron las industrias nacionales.

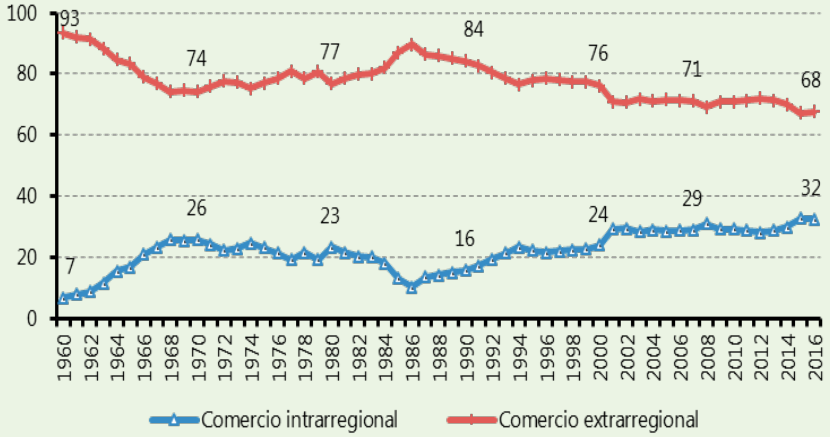
El proceso de integración creo exitosamente una zona de libre comercio que indujo a un importante dinamismo del comercio y de las inversiones intrarregionales. El comercio intrarregional ha crecido constantemente, con excepción de la década de los ochenta cuando la región vivió un periodo económico y político

[16] La única excepción al establecimiento de la tarifa externa común corresponde a Cabo Verde.
[17] Dentro de ECOWAS/CEDEAO y ECCAS/CEEAC están integradas también las organizaciones correspondientes a la zona del franco CFA en ambas regiones, es decir, UEMOA y CEMAC respectivamente.

convulso. Sin embargo, el modelo de industrialización entró en una fase de declive en la década de los años setenta lo que sumado a las crisis políticas que vivió Centroamérica en la década de los años ochenta, condujo a un cambio de modelo de desarrollo hacia un regionalismo abierto.

Centroamérica (6 países): evolución de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales de bienes, 1960-2016 [a]

(En porcentajes del valor total exportado)



Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales

A partir de 1990, cuando la región se pacifica y democratiza, el proceso de integración retoma un segundo impulso y se profundiza, yendo más allá de lo comercial. Con la firma del Protocolo de Guatemala en 1993, "Los Estados Parte se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región…". A través de este Protocolo, el proceso de integración centroamericana concibió acciones en materia de turismo, agricultura, política de competencia, infraestructura física, servicios de transporte, servicios financieros, entre otros. La institucionalidad regional también se redefinió como parte de la ampliación de sus áreas de acción dando lugar a una compleja red de instituciones regionales, con diversos grados de profundidad y capacidad técnica. También se adhirieron al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) tres países más, Belice, la República Dominicana y Panamá (este último se integraría al sistema de integración económica y, por ende, al mercado común centroamericano en 2013) y siete secretarías técnicas, ocho instancias de coordinación y 11 organismos regionales especializados.

Actualmente la integración centroamericana avanza en diversos frentes a diferentes ritmos. Los tres países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) han formado una unión aduanera. Cuatro países tienen un acuerdo de libre movilidad de personas (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras). En áreas como la integración social, la región ha creado un mecanismo regional de compra de medicamentos logrando significativas reducciones de precios. Cuenta con mecanismos de segui-

miento y reacción en caso de desastres naturales, un mercado integrado de energía eléctrica, una coordinación de las políticas de pesca y veda, entre muchas áreas de trabajo. Por otro lado, existen retos pendientes: la región adolece de una coordinación fiscal que permita acordar los estímulos fiscales a la inversión y evitar una competencia hacia abajo. La región aún debe crear un mecanismo de cooperación o un mecanismo regional de competencia, sin la cual, las empresas podrían tener márgenes amplios para ejecutar prácticas anticompetitivas. Si bien la región ha logrado negociar y firmar conjuntamente varios acuerdos comerciales (i.e. con Estados Unidos y la Unión Europea) subsisten prácticas de negociación individuales que dañan el arancel externo común y dificulta la creación de una unión aduanera entre los seis miembros de la integración económica.

Fuente: Martinez Piva, Mario sobre la base de Cordero, M. (2017): Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016 (LC/MEX/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto y Martínez Piva, J.M. (2019): Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL, editor, Libros de la CEPAL, N° 156, Santiago de Chile, 2019 y Sánchez, A. y Martínez, J.M. (2014): Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Cuando los niveles de partida en materia de crecimiento, desarrollo, dotación de infraestructura, etc. son muy diferentes entre los países, los resultados de las reformas pueden incrementar la desigualdad. En esta línea se han desarrollados interesantes iniciativas supra regionales encaminadas a favorecer la convergencia entre las distintas regiones o países, por ejemplo, los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión en Europa, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y el Fondo de Desarrollo en el CARICOM, como se verá a continuación.

El Tratado de Roma preveía la creación del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que en 2005 pasa a desdoblarse en dos nuevos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El FSE financia programas de fomento de las oportunidades de empleo, movilidad geográfica y profesional de los trabajadores comunitarios, así como programas de reconversión en los niveles de cualificación de los trabajadores, por ejemplo, en relación con la utilización de nuevas tecnologías, etc. Otro de sus puntos centrales es la promoción de la inserción en el mercado de trabajo de jóvenes, mujeres y discapacitados. El FEADER se encarga de financiar acciones

encaminadas a garantizar la competitividad de la agricultura y la silvicultura, mejorar el medio ambiente y el paisaje, la calidad de vida en las zonas rurales y la promoción de la diversificación de la economía rural. Asimismo, existe un fondo encargado de otro sector particularmente sensible como es la pesca. El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) acompaña la reestructuración económica de las zonas costeras cuya actividad económica está muy concentrada en la pesca (ver tabla 3).

En la década de los setenta con la incorporación de Irlanda y ante las evidencias de los menores niveles de desarrollo del sur de Italia se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este fondo busca el reequilibrio económico de las diversas regiones. El FEDER tiene por objeto "*promover la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones*". Para ello financia principalmente proyectos destinados a elevar el nivel de desarrollo de las regiones más desfavorecidas, particularmente en materia de infraestructuras vinculadas a la investigación y la innovación, a las telecomunicaciones, al medio ambiente, a la energía y el transporte e inversiones de PYMES (ver tabla 3).

En 1993 y a iniciativa de España se fundó el Fondo de Cohesión, cuyos recursos van destinados a los países, no regiones como en los casos anteriores, con una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Sus recursos se destinan a políticas de infraestructuras, energías renovables y de medio ambiente. En su origen los países beneficiarios fueron Irlanda, España, Portugal y Grecia. Durante el periodo 2014-2020, el Fondo de Cohesión apoya a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

En el periodo 2014-2020, se han destinado 642 mil millones de euros a la política regional de los cuales 460 mil millones han sido aportados por la UE y 182 por los estados nacionales, como "cofinanciación", en las siguientes áreas (ordenadas de mayor a menor importancia): Competitividad de las pymes, protección del medio ambiente, infraestructuras de red en transporte y energía, investigación e innovación, inclusión social, economía baja en carbono, empleo sostenible y de calidad, formación, adaptación al cambio climático y prevención de riesgos, tecnologías de información y comunicación, asistencia técnica, administración pública eficiente y territorios ultraperiféricos y escasamente poblados. Los recursos se han canalizado a través de los fondos estructurales tal y como se observa en el gráfico 1.

Tabla 3
Fondos estructurales de la Unión Europea

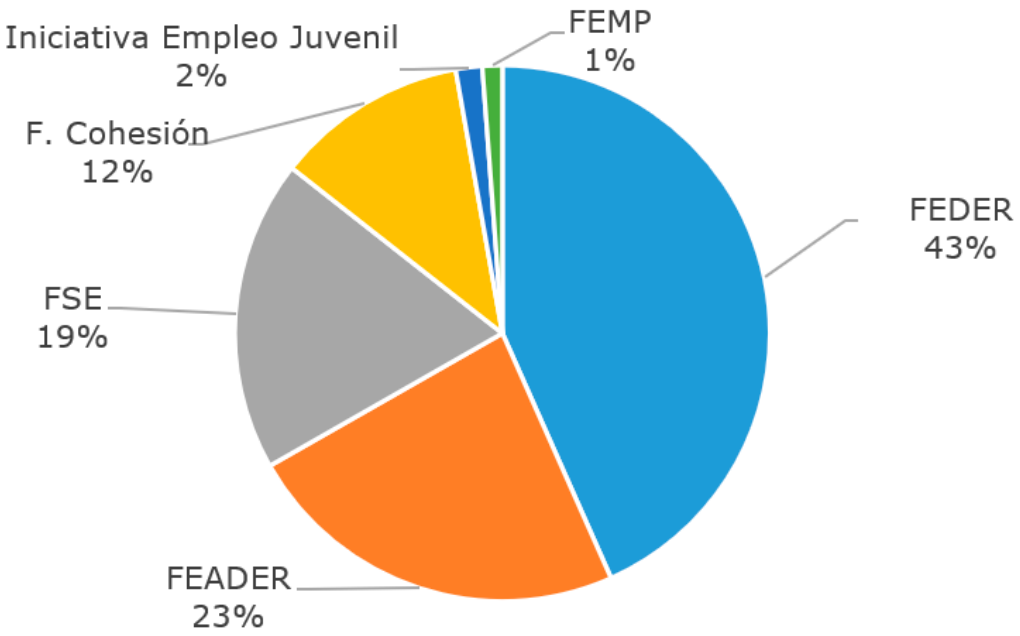
Fondo	Objetivo	Áreas prioritarias
FEDER	Fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones.	• Innovación e investigación, • Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), • Transición a una economía de bajas emisiones de carbono.
FSE	Creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas	• Apoyo a capacidad de adaptación a los cambios • Mejora del acceso al empleo, apoyando a los estudiantes en su transición al mundo laboral y formación de personas menos cualificadas
Fondo de Cohesión	Destinado a los Estados miembros cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita es inferior al 90 % de la renta media de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible	• Redes transeuropeas de transporte • Medio ambiente: también dará impulso a los proyectos relacionados con la energía o el transporte
FEADER	Contribuye al desarrollo rural	• Transferencia de conocimientos y la innovación en el mundo rural • Apoyo a la competitividad de todo tipo de agricultura • Promover la organización de la cadena alimentaria • Apoyo a la transición a una economía baja en carbono • Preservar los ecosistemas • Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.
FEMP	Apoyo al sector pesquero y su reconversión	• Transición a la pesca sostenible • Diversificación económica de las comunidades costeras en la diversificación de sus economías. • Creación de nuevos empleos y de calidad • Apoya a la acuicultura sostenible

Fuente: Elaboración propia a partir de la Unión Europea

También el MERCOSUR ha creado instrumentos orientados a la disminución de las diferencias regionales. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se creó en 2005 con la finalidad de reducir las asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR. El FOCEM financia proyectos que favorezcan el crecimiento de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR con el propósito de contribuir a la reducción de las diferencias estructurales existentes entre los países del MERCOSUR. Financia proyectos para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad (29% en el periodo

2005-2015), promover la cohesión social (16%), en particular, de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional (12%) y la financiación de infraestructuras transregionales (43%).

Gráfico 1
Reparto de los Fondos Estructurales 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

El FOCEM cuenta con una financiación anual de 100 millones de dólares que son aportados por los Estados Miembros en función de su tamaño económico y destinados en mayor medida a los países con menores problemas estructurales. Paraguay es el destinatario del 44% de los recursos y Uruguay del 29%, frente a porcentajes muy inferiores de Venezuela, Brasil y Argentina, con un 9% cada uno de ellos. De esta forma, el FOCEM tiene un componente redistributivo entre las economías nacionales de los países del MERCOSUR. Adicionalmente se ha creado el Instituto Social del MERCOSUR, como organismo técnico de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) y de las acciones sociales promovidas por los Estados parte así como la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) cuyo objetivo es promover, consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque.

Mucho más modesta es la actividad del Fondo de Desarrollo del CARICOM, creado en 2008 que se orienta a las economías más atrasadas de la región, como Belice o Guyana. Busca favorecer una participación de estos países en el mercado único. El Fondo facilita recursos y asistencia técnica a países y sec-

tores con especiales dificultades. Nació con una dotación de 79,9 millones de dólares, según fuentes oficiales.

3.6. Unión monetaria

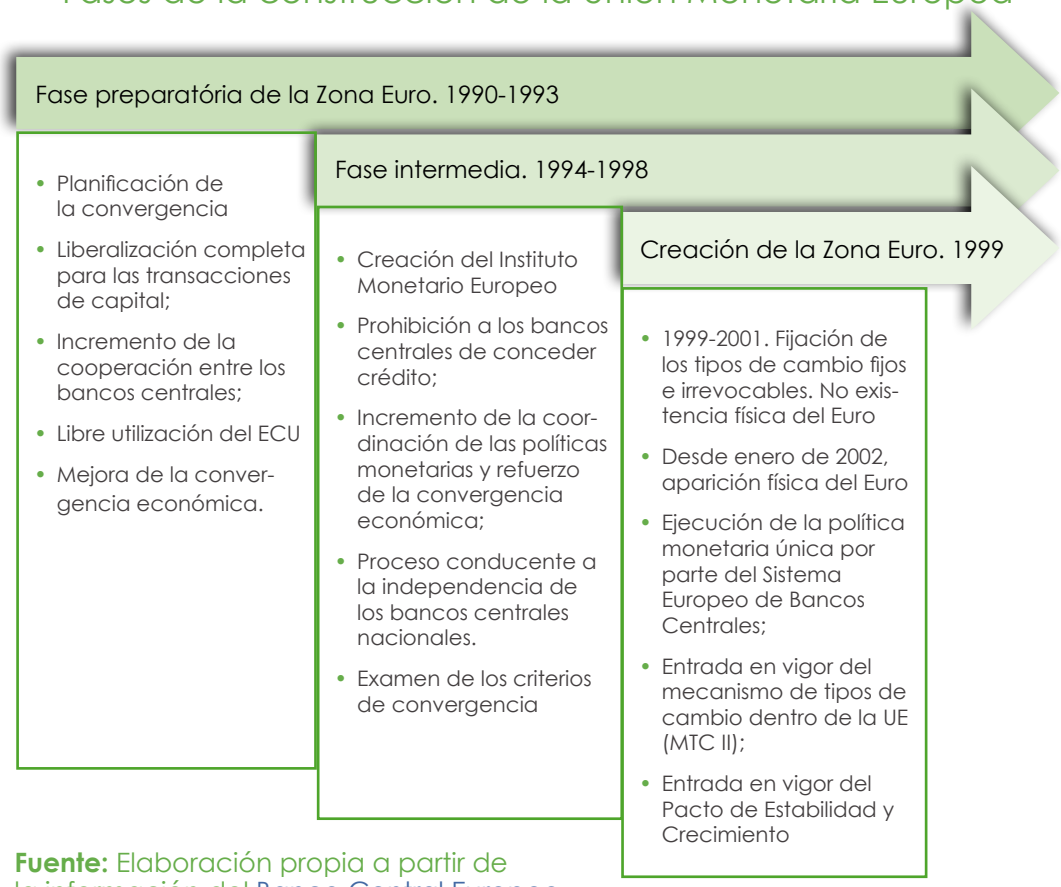
La unión monetaria suma a la unión económica la existencia de una sola autoridad monetaria –Banco Central- que ejecute una sola política monetaria. La teoría económica se refiere a las Zonas Monetarias Óptimas (ZMO) como aquellas áreas que al compartir una moneda alcanzarían la máxima eficiencia económica (Mundell, 1961). Una ZMO requiere de una serie de requisitos: 1) libre circulación de los factores productivos, trabajo y capital, 2) un sistema impositivo común, que permita la redistribución de recursos hacia las regiones más desfavorecidas y que puedan verse afectadas negativamente por la libre circulación de los factores productivos, 3) los países deben tener ciclos económicos similares para que la política monetaria de la autoridad monetaria no incurra en contracciones. La posibilidad de tener un área monetaria óptima que funcione correctamente será mayor a medida que las regiones tengan una misma estructura económica o puedan converger rápidamente.

La existencia de una sola moneda supone una serie de ventajas como la existencia de menores costes de transacción, la reducción de la incertidumbre en las operaciones comerciales y de inversión, entre otras. No obstante, trae consigo una serie de inconvenientes como la pérdida de soberanía en política monetaria y política cambiaria.

La creación de una moneda común en Europa data de comienzos de los setenta con la publicación del denominado Informe Werner (1970) donde se recogió el camino para establecer una unión monetaria en la entonces Comunidad Económica Europea, que habría de alcanzarse en 1980. Para ello se establecieron unas bandas de fluctuación entre las monedas europeas y de estas con el dólar, que se denominó Serpiente Monetaria dentro del túnel. Posteriormente se suspendió el anclaje al dólar, dando lugar a la Serpiente Monetaria fuera del túnel. Las dificultades económicas de la década de los setenta hicieron imposible alcanzar el objetivo marcado.

En 1979 se creó el Sistema Monetario Europeo y una unidad de cuenta: European Currency Unit –ECU- que perseguía la estabilidad de los tipos de cambio a la par que la convergencia interna de precios. Habría que esperar a la segunda mitad de los años ochenta, para que J. Delors impulsara de nuevo la construcción de una moneda común, a partir de un proceso complejo dividido en tres fases, tal y como se muestra en el diagrama 7.

Diagrama 7
Fases de la construcción de la Unión Monetaria Europea



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Banco Central Europeo

En el periodo 1990-1993 se completó la libre circulación de capitales, se incrementó la cooperación entre los bancos centrales y se generalizó la utilización ECU como unidad de cuenta. Entre 1994 y 1998 funcionó el Instituto Monetario Europea (IME), como antecesor del Banco Central Europeo (BCE), se prohibió la concesión de préstamos al sector público por parte de los bancos centrales, se reforzó la convergencia macroeconómica y se realizaron todas las labores preparatorias para garantizar la independencia de los bancos centrales. Finalmente, el 1 de enero de 1999 comenzó la última fase de construcción de la zona monetaria con la fijación de los tipos de cambios fijos e irrevocables, la introducción del euro y la entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el mecanismo de tipos de cambio europeos (MTC II) que liga el euro y las monedas de los países de la UE no pertenecientes a la unión monetaria (Vídeo 2).

Tras extensos debates sobre las condiciones para la incorporación de los países a la zona monetaria se acordó que debían cumplir con una serie de –Criterios de convergencia del Tratado de Maastricht- (ver tabla 4). En mayo de 1998, el

ECOFIN[18] examinó el desempeño económico de los países y el cumplimiento de dichos criterios fijando los tipos de cambios fijos e irrevocables[19]. Tan sólo Grecia quedó fuera de la Zona Euro. El Reino Unido y Dinamarca no participan del euro por voluntad propia. Grecia se sumaría en 2001 a la Zona Euro, y posteriormente Eslovenia (2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014) y Lituania (2015).

Vídeo 2
Historia de la Unión Monetaria en la Unión Europea

Fuente: Unión Europea

Tabla 4
Criterios de Convergencia nominal del Tratado de Maastricht

	METODOLOGÍA	NIVEL MÁXIMO PERMITIDO
Inflación	1,5 puntos mas de la media de los tres países con menor inflación	2,7%
Tipo de interés	2 puntos mas de la media de los tres países con menor tipo de interés (Tipos de interés a 10 anos de los bonos del Estado)	7,8%
Déficit público		3% del PIB
Deuda pública	Menor del 60% del PIB	Tendencia decreciente
Estabilidad cambiaria	Fluctuación del tipo de cambio dentro del +/- 2,25% del SME en los dos años anteriores al examen	Fluctuación del tipo de cambio dentro del +/- 15% del SME entre marzo de 1996 y febrero de 1998
Legislación nacional sobre independencia del banco central	Informe del IME y de la Comisión. Ratificación del ECOFIN.	Compatibilidad con el Tratado (artículo 107 y 108) y los Estatutos del SBCE

Fuente: Sesión núm. 2088 del Consejo de la Unión Europea reunido en su formación de Jefes de Estado o de gobierno, Bruselas. 2 y 3 de mayo de 1998.

[18] Formación del Consejo con los ministros de economía y hacienda.
[19] Se pueden consultar en http://www.ecb.int/euro/intro/html/index.es.html

La unión monetaria entró en vigor en 1999, pese a que no hubo un uso físico de las monedas y los billetes hasta enero de 2002. Una vez que los países adquieren el euro como moneda es necesario que sigan manteniendo una disciplina fiscal. Para ello se aprobó en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como procedimiento de supervisión macroeconómica de los Estados de la Unión monetaria. Los países han de presentar el Plan de Estabilidad a las autoridades europeas incluyendo los objetivos a medio plazo de déficit y deuda, las perspectivas de crecimiento, empleo, inflación, etc (cuadro macroeconómico) y las políticas económicas para alcanzar los objetivos. Paralelamente se diseñó un mecanismo de sanción para los incumplidores.

Desde entonces y hasta la crisis de la Zona Euro en 2010, la Unión Monetaria funcionó en un marco de estabilidad, pese a que muchas eran las voces que alertaban sobre la debilidad que suponía la carencia de una verdadera política fiscal y las asimetrías existentes entre los países integrantes de la Zona Euro. La crisis iniciada en Grecia se extendió rápidamente a toda la Unión Monetaria, que está suponiendo que haya que reinventar los principios en los que se apoya y su forma de funcionamiento (Borrell y Missé, 2012).

En 2010 la deuda de Grecia se aproximó al 120% y el déficit al 13%, situándose al borde del abismo financiero[20]. Se extendieron las dudas sobre los posibles contagios a otras economías y el impacto a los acreedores, principalmente bancos alemanes y franceses. Para intentar salvar a Grecia de un *default* se diseñó un primer rescate financiero por parte del Banco Central Europeo, la Comisión y el Fondo Monetario Internacional, que ha tenido tres planes de rescate: 2010-2012 (52,9 mil millones de euros), 2012-2015 (141,8 mil millones) y 2015-2019 (61,9 mil millones).

No obstante, existe una importante traba jurídica derivada de las deficiencias de la propia creación de la unión monetaria. El Tratado de la Unión establece la denominada cláusula de "*No bail-out*" por la que se prohíbe expresamente el rescate financiero de los países por parte de las autoridades europeas, y, entre ellas, el Banco Central Europeo. Aunque existen excepciones[21]. Los países han realizado aportaciones a un fondo creado para asistir financieramente a los países con problemas, como se verá a continuación. Desde entonces otros

[20] Grecia supone el 2,2% del PIB de la Zona Euro, por lo que muchos autores se preguntan cómo es posible que una economía tan pequeña tenga al proyecto europeo de unión monetaria en una crisis de una magnitud tan grande (Borrel y y Missé, 2011).

[21] El artículo 122-2 establece como excepción a que "*cuando un Estado miembro se encuentra en dificultades o en seria amenaza de graves dificultades, a causa de catástrofes naturales o de acontecimientos excepcionales que escapen a su control, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede conceder, bajo ciertas condiciones, asistencia financiera de la Unión al Estado miembro concernido…*"

países de la Unión Europea han sido rescatados: España (41,3 mil millones de euros), Portugal (26 mil millones de euros), Irlanda (17,7 mil millones de euros) y Chipre (6,3 mil millones de euros).

La crisis del euro no fue solo un tema financiero sino también político. En septiembre de 2012 se creó Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE) dando sucesión al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, previa modificación el Tratado de Lisboa, que intentaron dar respuesta a las necesidades de financiación de los países que habían sido y fueran a ser rescatados. El MEDE, con sede en Luxemburgo, tiene el mandato de "*movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros.*". El MEDE a diferencia de su antecesor puede comprar deuda directamente a los Estados además de conceder préstamos y su intervención va destinada a preservar la estabilidad de la Zona Euro y no a resolver problemas de un solo país. Cada actuación ha de ser aprobada por unanimidad. En la actualidad el debate se centra en el uso del MEDE para enfrentar la necesaria "reconstrucción" de los países tras los perversos efectos de la pandemia del COVID 19 sobre las economías europeas.

La creación del Euro no es la única experiencia a nivel mundial de la creación de una unión monetaria. En África también se pueden encontrar otras experiencias, normalmente vinculadas al pasado colonial: como el Área Monetaria Común (CMA por sus siglas en inglés) en el cono sur africano, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC).

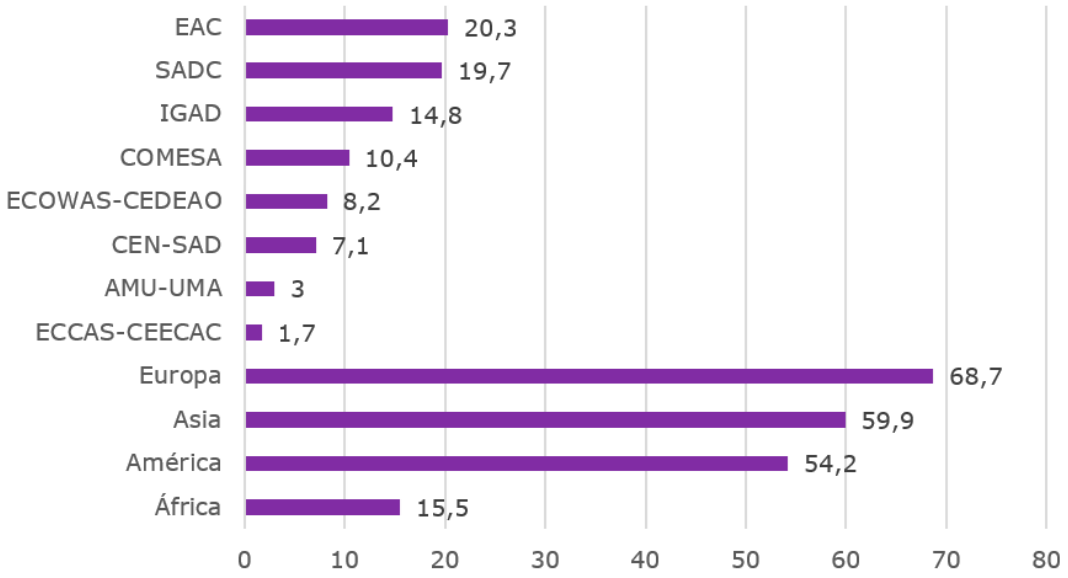
Los miembros de la SACU, con la excepción de Botsuana, comparten un *Common Monetary Area*, donde el rand sudafricano funciona como moneda de curso legal, pese a que cada uno de los otros países emita también su propia moneda nacional directamente convertible en rands. En cuanto a las excolonias francófonas, con motivo de la ratificación de la firma de los compromisos de Bretton Woods en 1945, Francia estableció el franco CFA para sus colonias africanas. Así, en 1993 se produjo una división del area en dos regiones (occidental y central del continente) como consecuencia de discrepancias regionales. En la actualidad constituyen dos zonas monetarias con dos bancos centrales diferentes[22] y sin que exista relación entre ellas, pese a que la deno-

[22] El Banco Central de los Estados de África del Oeste, con sede en Dakar (Senegal) y el Banco de los Estados de África Central, con sede Yaundé (Camerún).

minación de la moneda[23] y el tipo de cambio es el mismo. Estas zonas monetarias tenían un acuerdo que vinculaba su moneda al franco francés, y desde 1999 al Euro[24]. Tienen un tipo de cambio fijo con el euro (655,957 CFAs /€), plena convertibilidad de la moneda en euros garantizada por el BCE, y un Fondo común de reservas de moneda extranjera en el que participan todos los países de la unión monetaria, de las cuales al menos el 65% de las posiciones en reservas están depositadas en el BCE. Como contrapartida a la convertibilidad, el BCE puede participar en la definición de su política monetaria (UNCTAD, 2014).

Las uniones monetarias en África buscan mejorar el comercio y las inversiones intra regionales. En particular, el comercio intra africano es de los más bajos del mundo en la comparativa con otros continentes, si bien hay grandes diferencias también entre unos grupos regionales y otros dentro África, tal y como se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2
Exportaciones intra regionales/continentales (% del total), 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTADstat

Otra iniciativa de relevancia ha sido la creación de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (Eastern Caribean Currency Union), en 1983, por países caribe-

[23] La denominación según su acrónimo es la misma, aunque responde a dos nombres diferentes: Franco de la Comunidad Financiera de África para la UEMOA, y Franco de la Cooperación Financiera en África Central para la CEMAC.
[24] La sustitución del franco francés por el euro fue contemplada en el artículo 234 del Tratado de Maastricht (1993), en el que se hace la previsión de que "los derechos y obligaciones que resulten de convenios concluidos anteriormente no se verán afectados por las disposiciones del presente Tratado".

ños: Antigua, Bermuda, Dominica, Granada, San Vicente y Granadinas, y los territorios británicos de Anguilla y Monserrat. Consta de un Banco Central que es responsable de la política monetaria común y de la moneda común, el dólar del Caribe Oriental. Además, trata de establecer normas comunes sobre el mercado financiero y bancario caribeño.

3.7. Unión completa o plena

Un paso más en la integración supone establecer una sola política de defensa y una sola política exterior. Si bien no existen casos muy desarrollados a nivel internacional, la UE ha dado un paso importante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que ha dado lugar a la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior, integrado por personal civil y militar. Sin embargo, las decisiones más importantes se siguen tomando por unanimidad lo que supone que en muchos casos no haya decisiones comunes. Un ejemplo de ello fueron las diferentes posturas que los Estados Miembros han tenido respecto al conflicto en Libia (2011).

En materia de política exterior la UE tiene una política de desarrollo y cooperación ejecutada a través de EuropeAid, la política europea de vecindad, un posicionamiento común frente al respeto de los derechos humanos o una política de ayuda humanitaria de la que se encarga ECHO. En materia de defensa la UE tiene una estrategia europea de defensa. No obstante, no existe un ejército común sino la disposición de los ejércitos nacionales para el logro de objetivos comunes. La UE lleva a cabo operaciones de paz —civiles y militares— conjuntas, por ejemplo en Somalia, Irak, Libia, Kosovo, Georgia, etc.. A fecha de abril de 2020, se están desarrollando 17 misiones y se han completado otras 19.

6. Conclusiones

Como se ha visto, históricamente a nivel internacional las aspiraciones de integración han sido poco ambiciosas, dado que la gran mayoría de ellas se han reducido al establecimiento de tratados de libre comercio. No obstante, desde la década de los noventa han proliferado experiencias integradoras más profundas, en las que se incluye la armonización de políticas y el establecimiento de legislaciones comunes, si bien en algunos casos son sucesoras de experiencias integradoras iniciadas en las décadas de los 50 y 60. Además, en las últimas décadas, los países en desarrollo se han sumado a la integración regional con la creación o revitalización de muchos acuerdos de integración previos.

La integración regional puede ir desde la firma de tratados de libre comercio encaminados a incrementar el comercio entre los países firmantes, que se han ido sofisticando en los últimos años incorporando nuevos temas como las inversiones, las compras públicas, etc., hasta avanzadas experiencias con políticas comunes, que en algunos casos incluyen también la política monetaria.

Los esquemas de integración son ya un referente esencial, no solo para las prácticas comerciales, sino también para las estrategias de las empresas transnacionales, que en muchos casos deciden su localización en un determinado país para aprovechar los mercados regionales, para poder acceder a fuentes de financiación supranacionales, o para aprovechar regulaciones homogéneas en diversos países. Asimismo, están apareciendo movimientos sociales con reivindicaciones económicas que se enmarcan en esquemas de integración, etc.

Video 3
Crisis globales, soluciones regionales

Fuente: Transnational Institute

Finalmente es importante mencionar que los espacios regionales comienzan a jugar un papel importante en los debates sobre problemas de ámbito internacional como pueden ser la lucha contra el cambio climático, el aprovisionamiento energético y la definición de estrategias de seguridad energética, la definición de políticas de lucha contra la pobreza o incluso el acceso a la tecnología como un bien que favorezca la equidad (video 3). No se puede obviar que muchos de los obstáculos que los esquemas de integración encuentran en su desarrollo pasan por los temores que los Estados tienen a la pérdida de la soberanía en materia de política económica.

En este sentido, la UE ha sido un referente mundial. La crisis en la que se encuentra sumida desde hace más de una década no solo es un grave riesgo para su propia supervivencia, sino también para mantener un modelo de bienestar y solidaridad mundial. Desde las dificultades para gestionar de manera supra-

nacional la crisis económica y fiscal de 2009, el impacto económico, político social que ha supuesto el Brexit y la aparente falta de acuerdo para abordar la Europa post pandemia COVID 19 de forma supranacional, está debilitando una de las experiencias de integración regional más importantes del mundo. No obstante, hay muchas otras iniciativas relevantes de este tipo, tanto en América Latina, como en África y en Asia, tal y como se ha visto a lo largo de este capítulo.

Bibliografía complementaria para el estudio

Sanchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): *Integración y desarrollo: Miradas desde América Latina y Europa*. Ediciones UAM

Unión Europea (2019): Doce lecciones sobre Europa. Comisión europea.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Los tratados de libre comercio precisan de

a. El establecimiento de reglas de origen
b. El reparto de los ingresos aduaneros
c. El establecimiento de una política de competencia común
d. Todas las respuestas anteriores son ciertas

2. Las reglas de origen son necesarias

a. Para compensar a los estados menos desarrollados de los esquemas de integración
b. Para realizar las estadísticas de comercio intra regional
c. Evitar la triangulación del comercio
d. Ninguna de las anteriores

3. La creación de comercio supone que, en el marco de una experiencia de integración,

a. Se sustituye el comercio con un tercer país por el comercio con un país socio del esquema de integración
b. Se sustituye producción nacional por producción de un país socio
c. La respuesta a y b son verdaderas
d. Ninguna de las respuestas es cierta

4. Las políticas de "integración negativa" son aquellas que

a. Perjudican a los países más desarrollados a favor de los menos desarrollados
b. Incrementan la desigualdad entre los ricos y los pobres
c. Se basan en la eliminación de obstáculos y barreras a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos
d. Ninguna de la anteriores

5. El arancel externo común es aquel que

a. Se establece por todos los países firmantes de un tratado de libre comercio
b. Se aplica para el comercio entre los países integrantes de una unión aduanera
c. Tiene que ser notificado a la OMC, dado que sino supone la violación de la cláusula de la nación más favorecida
d. Ninguna de las anteriores

Preguntas de verdadero y falso

1. En la unión económica no hay libre circulación de personas.
2. La Unión Europea tiene un claro origen económico, aunque en las últimas décadas se han profundizado los acuerdos en materia política.
3. Según la normativa de las reglas de origen un producto solo podrá estar libre de aranceles entre los países firmantes de un tratado de libre comercio si el 100% del valor añadido se ha generado en uno de los países firmantes.
4. Existen diversas experiencias de integración monetaria Europa y en África.
5. La libre circulación de personas y capitales es característica del mercado interior o común.

Bibliografía

Bhagwati, J. (2008). Termites in the trading system: How preferential agreements undermine free trade. Oxford University Press.

Bidaurratzaga, E. y Marín, A. (2006). Integración regional africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos de desarrollo, en VVAA, África en el horizonte: introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana, Ed. Libros de la Catarata.

Bidaurratzaga, E., & Zabalo, P. (2012). Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación. *Estudios de economía aplicada*, *30*(3), 837-860.

Borrell, J, y Missé, A. (2012). *La crisis del euro. De Atenas a Madrid*. Ediciones Turpial.

CEPAL (1994). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cordero, M. (2017), Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016 (LC/MEX/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Da Silva, J. (2020). MERCOSUR: viejo y nuevos desafíos en Sanchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): Integración y desarrollo: Miradas desde América Latina y Europa. Ediciones UAM

El-Agraa, A. (1989). *The theory and measurement of International economic integration,* The Macmillan Press, Londres.

García de la Cruz, J.M. (1996). Integración económica y análisis estructural en Martín Urbano, P. y Salas Paéz, C. *Cuestiones de integración y desarrollo*. UAM Ediciones. Madrid.

García de la Cruz, J.M., Lucena, J., Sánchez Díez, A., Gayo, D. (2010). *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea.* Serie Avances de Investigación núm 41. Fundación Carolina, CEALCI, Madrid.

Marín, A. (2013). Integración regional en África y relaciones con la Unión Europea. En: Santamaría, A. y García, J (coords.), *Regreso al futuro: Cultura y desarrollo en África* (pp. 229-247). Los libros de la Catarata, Madrid.

Martínez Piva, J.M. (2019), Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL, editor, Libros de la CEPAL, N° 156, Santiago de Chile, 2019.

Robson, P. (1988). The economics of international integration, George Allen and Unwin, Londres.

Sánchez Díez, A. y Martínez, J.M. (2014), Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Sánchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): Integración y desarrollo: miradas desde América Latina y Europa (1997-2017. Ediciones UAM.

Schiff, M. y Winters, A. (2004). *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

UNCTAD (2014): Uniones monetarias y comercio regional en África. UNCTAD, Naciones Unidas.

Viner, J. (1950). The customs union issue, New York, Carnegie Endowment for International Peace.