

# INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Fernando Porta



# 1. LAS FORMAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

## Objetivos:

Conocer los diversos tipos de integración económica posibles y distinguir las diferencias principales entre ellos.

Examinar de modo preliminar los diferentes instrumentos de política económica que deben ser establecidos o armonizados dentro de los diversos tipos de esquemas de integración.

Tener un primer panorama de los tipos de integración más difundidos actualmente en la realidad.

## 1.1. Introducción

Todo esquema de integración económica está basado en una política preferencial de comercio e implica, desde el punto de vista de las oportunidades de acceso a los respectivos mercados de los países socios, un tratamiento específico más ventajoso, más abierto, que el que reciben los países terceros no miembros. Sin embargo, un esquema de integración no incluye solamente objetivos de coordinación de políticas comerciales y puede alcanzar a diferentes instrumentos de política económica y de política externa. Precisamente, de acuerdo con el alcance y la profundidad de sus objetivos y con el grado necesario de coordinación de políticas para llevarlos a cabo, es posible diferenciar algunos tipos “puros” de integración económica. Para cada uno de ellos, los efectos esperados también tienen alcances diversos.

## 1.2. Una tipología de esquemas de integración

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

### **ALC: Área o Zona de Libre Comercio (ZLC)**

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

*Objetivo principal:* establecer el libre comercio entre los socios. El mecanismo para alcanzar y garantizar ese objetivo es la eliminación de aranceles (arancel 0) y de cualquier otra barrera al comercio entre los socios.

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

#### COMIENZO DE LEER ATENTO

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

#### FIN DE LEER ATENTO

### **UA: Unión Aduanera**

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

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

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

#### COMIENZO DE LEER ATENTO

La constitución de una UA implica que cada país miembro resigna la posibilidad de modificar la política arancelaria a su voluntad.

#### FIN DE LEER ATENTO

Es decir, se establece una dosis de mayor rigidez en el esquema de integración porque, si algún país integrante deseara -por cualquier razón- modificar su estructura de protección, sus aranceles frente a terceros, no podría hacerlo unilateralmente; sólo le será posible en tanto y en cuanto sus socios en ese esquema acompañen el mismo movimiento.

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

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

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

b) Una vez establecida la UA, ninguno de los socios puede modificar unilateralmente esa política y, por lo tanto, cualquier intento y propuesta para cambiar los niveles o la estructura del AEC supone también un proceso de negociación posterior entre todos los países miembros.

c) Si se deseara incorporar a la UA –una vez que ésta ya está conformada y en funcionamiento- a un nuevo país socio, éste debe adoptar el AEC vigente o forzar a una nueva negociación para su modificación. Este requisito puede dificultar la ampliación de la UA hacia países que tengan una estructura de protección muy diferente a la ya definida por la UA.

### **MC: Mercado Común**

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

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

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

### **COMIENZO DE LEER ATENTO**

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

### **FIN DE LEER ATENTO**

Las migraciones intra MC de trabajadores residentes deben estar absolutamente permitidas y garantizadas, lo que implica un proceso de armonización de las legislaciones laborales. Ocurre lo mismo con el mercado de capitales: no puede haber restricciones de movimientos ni de acceso a los sistemas financieros, lo que implica armonizar las condiciones de aplicación y de contratación.

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

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

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

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

Así como en la UA las respectivas políticas comerciales nacionales son sustituidas por una política comercial regional, común a todos los países socios, en un esquema tipo UM desaparecen las políticas monetarias nacionales, para ser sustituidas por una política monetaria regional, también común a los países socios y definida y gestionada por una autoridad monetaria de alcance regional. Esta decisión supone la adopción de una moneda única para todos: ésta puede ser la propia de uno de los países socios, o una canasta ponderada de todas las monedas participantes u otra moneda de extrazona de aceptación internacional. Ahora bien, es posible también mantener la circulación de las monedas nacionales dentro de la UM, siempre y cuando el tipo de cambio entre ellas permanezca permanentemente inalterable. Por supuesto, esta condición requiere una política monetaria centralizada.

#### COMIENZO DE LEER ATENTO

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

#### FIN DE LEER ATENTO

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

#### COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

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

Tamames, R.: Estructura económica internacional, Alianza Universidad, Madrid, 1993, Cap. 7.

#### FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

**Cuadro1: Objetivos de los diferentes tipos “puros” de integración económica**

	LIBRE CIRCULACION DE BIENES Y SERVICIOS	POLÍTICA COMERCIAL COMUN	LIBRE CIRCULACIÓN DE FACTORES PRODUCTIVOS	POLÍTICA MONETARIA COMUN
ALC	x			
UA	x	x (AEC)		
MC	x	x	x	
UM	x	x	x	x

La presentación del Cuadro 1 parece sugerir la existencia de una secuencia lógica e inmodificable en el avance y profundización de los objetivos de cualquier esquema de integración económica. Así, podría pensarse en que se comenzaría por establecer los instrumentos que permitan el libre comercio entre los socios, a continuación se negociaría y adoptaría una política comercial externa común, para pasar seguidamente a liberar la circulación de mano de obra y capital dentro de la zona y, finalmente, se establecería una moneda y una política monetaria comunes. En cierto sentido, ésta ha sido la experiencia del proceso de integración en Europa occidental –lo que hoy es conocido como la Unión Europea-, si bien, en este caso, el primero y segundo objetivos fueron alcanzados de modo simultáneo. De todas maneras, en teoría, nada dice que haya que cumplir necesariamente con estas etapas o secuencias: podría darse una situación en la que, por ejemplo, se cumplimentaran todos los objetivos al mismo tiempo –acelerando la UM entre los países socios- u otra en la que los países socios armonizaran su política comercial y adoptaran una moneda común, sin liberar la circulación de factores productivos.

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

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

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

la zona. Ésta es una cuestión muy importante, sumamente significativa, que, entre otras, se pone en juego cuando se decide establecer una UA.

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

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

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

### COMIENZO DE LEER ATENTO

Si volvemos ahora a nuestro Cuadro 1, puede observarse que a medida que en el análisis transitamos desde un acuerdo de tipo ALC hasta uno del tipo UM –pasando por los intermedios UA y

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

#### FIN DE LEER ATENTO

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

#### COMIENZO DE ACTIVIDAD

Consultar en la página web del Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL), [www.idb.org/intal](http://www.idb.org/intal), o de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), [www.aladi.org](http://www.aladi.org), el tipo de acuerdos preferenciales de comercio y de esquemas de integración que predominan en nuestra región.

#### FIN DE ACTIVIDAD

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



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

#### COMIENZO DE PASTILLA EN Integración positiva

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

#### FIN DE PASTILLA

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

#### COMIENZO DE PASTILLA EN cambiaria

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

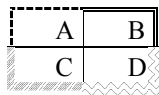
#### FIN DE PASTILLA

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

Para desarrollar algunos ejemplos que sustentan esta afirmación y para introducirnos, al mismo tiempo, en algunos aspectos instrumentales que darán cuenta de la complejidad operativa que la integración implica, nos concentraremos

en la última parte de esta Unidad en la consideración de esquemas del tipo ALC y UA. Cabe señalar, por una parte, que se trata de los esquemas más difundidos en la actualidad y, por otra, que son también aquéllos sobre los se ha avanzado más sistemáticamente en el desarrollo de proposiciones teóricas. Es decir, en este caso, nos concentraremos fundamentalmente en aspectos de la Integración comercial para adelantar cuestiones sobre los instrumentos necesarios y sobre los efectos esperados.

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



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

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



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

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

Si estos cuatro países, en cambio, deciden constituirse como UA, no sólo desmantelan los aranceles para los flujos de comercio recíproco sino que, además,

deben negociar y adoptar una política comercial externa única, para simplificar, un AEC. En este caso, el mercado ampliado resultante tendrá fronteras económicas perfectamente homogéneas.



Este esquema corresponde a una UA: los países han liberalizado el comercio intrazona y, paralelamente, han adoptado una estructura arancelaria común. A diferencia de la ALC, el nivel de protección frente a terceros no asociados es el mismo para todos los socios y ninguno de ellos podrá introducir modificaciones unilaterales en esta política.

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

#### COMIENZO DE LEER ATENTO

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

#### FIN DE LEER ATENTO

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

sustantivo respecto a sus materiales constitutivos, puede considerarse como originario de donde esa transformación haya tenido lugar.

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

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

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

#### COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Para una revisión de las reglas de origen aplicadas en el caso latinoamericano, ver Garay, L. y Estevadeordal, A.: *Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas*, en **Integración y Comercio** N° 1, Buenos Aires, 1996.

#### FIN DE LECTURA RECOMENDADA

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

#### COMIENZO DE LEER ATENTO

Volvamos por un instante a nuestro esquema simplificado de UA. Supongamos que un consumidor del país B ha importado de

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

**FIN DE LEER ATENTO**

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

### **COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA**

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

**FIN DE LECTURA OBLIGATORIA**

### **COMIENZO DE ACTIVIDAD**

Basándose en el texto de esta Unidad y en la bibliografía recomendada como de lectura obligatoria, especialmente en los cuadros anexos al artículo de Pelkmans (1993), sistematizar las principales diferencias entre los distintos tipos de integración económica, comparando sus objetivos y los instrumentos imprescindibles para concretarlos.

**FIN DE ACTIVIDAD**

De todas maneras, cabe señalar que, a los fines del desarrollo de herramientas de evaluación y análisis de los acuerdos y políticas de integración económica, las

definiciones y conceptos presentados para los esquemas estilizados pueden ser apropiadamente aplicados para cualquier caso real. Esta consideración nos remite al punto que abordaremos en nuestras próximas dos Unidades: la revisión de la teoría recibida sobre la integración de los mercados de bienes y servicios.

#### COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

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

#### FIN DE PARA REFLEXIONAR