

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE PAÍSES DE
DISTINTO NIVEL DE DESARROLLO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

GUILLERMO RUFINO MATAMOROS ROMERO

ASESOR DE TESIS:

LIC. ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ

Ciudad Universitaria, México, D.F.

Junio de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis queridos abuelos,
Ysabel, Gloria, Fortino y Rufino,
porque mucha culpa han tenido de lo poco que he hecho bien.

Índice

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	6
1- Cuestiones teóricas de la integración económica.....	12
1.1. El término de “integración económica”	
1.2. Formas de integración	
1.3. Teoría convencional de la integración	
1.4. Efectos estáticos y dinámicos	
1.5. Aspectos políticos de la integración	
1.6. La teoría y su relación con el desarrollo económico	
1.7. Aproximaciones teóricas a la integración norte-sur	
1.8. Un desafío para el principio de la ventaja comparativa	
2- Reflexiones históricas sobre la integración norte-sur.....	38
2.1. Un comienzo difícil de definir	
2.2. La ampliación hacia el “sur” de la Comunidad	
2.3. El bloque económico norteamericano	
2.4. La reciente ola de acuerdos de integración norte-sur	
3- Desarrollo económico en las integraciones norte-sur.....	60
3.1. El desarrollo en su actual concepción	
3.2. Principales acuerdos de integración norte-sur	
3.3. Crecimiento y equidad en las integraciones norte-sur	
3.4. La brecha en el desarrollo al interior de las integraciones	
4- Causas del distinto desempeño económico de las integraciones norte-sur.....	78
4.1. El panorama actual	
4.2. La política regional de la UE y la V Ampliación	
4.3. Las integraciones norte-sur en Asia: Japón y sus socios del sur	
4.4. Un instrumento desarrollista: la política industrial de la ASEAN	
Consideraciones finales.....	95
Bibliografía.....	99

Agradecimientos

Este trabajo jamás hubiera llegado a buen puerto de no ser por el apoyo incondicional de mis padres, Guillermina Romero Anguiano y Guillermo Matamoros Zenea. Ambos, me permitieron deslindarme de muchas de mis obligaciones como hijo y miembro de un hogar, para así poder dedicar más tiempo y esfuerzo a mis deberes como estudiante. Porque ellos, al igual que mis dos queridas hermanas, Diana y Daniela, siempre creyeron en mí, en que culminaría esta labor satisfactoriamente. Además de que no fueron pocas las ocasiones en que les pedí, a los cuatro, su opinión sobre algunas de las partes del texto, ya sea en cuanto al contenido, las ideas expuestas o la propia redacción. Infinitas gracias. En general, quisiera agradecer a toda mi familia. Por su interés, por su confianza, por su ejemplo, por siempre estar ahí. Todos ellos son colaboradores indirectos de este trabajo y de mi formación como economista. Jamás podré corresponder, como se debe, a todo lo que me han brindado.

Pocos son los profesores que han dejado huella en mí a lo largo de mi historia como estudiante. En la licenciatura, tuve la enorme fortuna de, además, llevar como asesor de tesis a uno de ellos: el Lic. Antonio Gazol. Lo conocí el primer año de la carrera, desde entonces lo he admirado, no sólo como profesor; sino también y en mayor medida, como persona. Gracias por su tiempo, su disposición, su ayuda, su paciencia y su ejemplo.

A su vez, me gustaría aprovechar estas líneas para agradecer a mis sinodales, que también fueron excelentes profesores para mí. Al Dr. Alejandro Álvarez, cuya experiencia y lucidez me impresionaron desde la primera ocasión que pude asistir a alguna de sus clases. Al Dr. Jorge Calderón, un profesionista y académico inquebrantable, de quien no es difícil contagiarse de su pasión y disciplina. A la Mtra. Rosa María García, inmejorable ejemplo de dedicación y profesionalismo. Al Mtro. Jorge Ibarra, a quien debo tanto de mi formación académica, sin duda, un profesor de vocación única. A todo ellos mi más sincera gratitud; por su gran apoyo, por sus incontables enseñanzas y por ser como son.

Además, deseo agradecer al Mtro. Vicente Godínez, por sus excelentes comentarios y correcciones al trabajo, por sus oportunos consejos y, sobre todo, por su amistad. También estoy en deuda con Omar Anguiano, quien hizo importantes sugerencias al texto.

Por último, y no menos importante, es preciso señalar mi eterno agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, por enseñarme, una y otra vez que: dudar es la primera y única puerta que conduce al entendimiento.

*Tanto la libertad como la igualdad se encuentran entre las metas básicas
que los humanos han buscado durante muchos siglos;
pero la libertad total para los lobos es la muerte para los corderos,
la libertad total de los poderosos, de los talentosos, no es compatible
con el derecho a una existencia decente de los débiles y los menos dotados.*

Isaiah Berlin

*La producción y el intercambio de bienes y servicios así como la corriente de capitales
han estado regidos por fines de enriquecimiento y de predominio
para aquellos países que lograron industrializarse primero.
En última instancia la tesis del mercantilismo se impuso:
lograr estados potentes en lo económico y predominantes en lo político y militar.*

Ricardo Torres Gaitán

Introducción

En la economía, como en las demás disciplinas sociales, el lenguaje en uso se encuentra siempre en constante cambio. No son pocos los términos que se utilizan sólo por un tiempo, para dar paso a algunos otros que, a saber de los expertos en tal o cual tema, representan mejor al fenómeno que se quiere explicar. Los viejos vocablos terminan siendo relegados por otros nuevos, que poco a poco se posicionan en la jerga especializada, aunque en el fondo ambos –los viejos y los nuevos- signifiquen lo mismo. En ocasiones, los términos originales se ven desplazados por una nueva coyuntura histórica que los hace poco aplicables, otras veces se sustituyen porque, a juicio de algunos, no son bien vistos socialmente, o porque pueden dar cabida a malas interpretaciones o, las menos de las veces, porque se les considera demasiado ambiguos. Con decir relegados no se lee como que ya jamás se utilicen, basta con que sean sustituidos por una buena parte de la academia y, por supuesto, del uso común.

De entre los términos a los que nos referimos hay dos que despiertan nuestro interés: “integración económica” y “países subdesarrollados”. En el primer caso, aquél vocablo tan repetido desde los años cincuenta hasta los ochenta del siglo XX ha sido en su mayoría sustituido por otros, entre los que destaca “regionalismo económico”, las razones de esto no nos ocupan y, hasta cierto punto, son irrelevantes.¹ Lo que es de suma importancia es lo que ha ocurrido en la realidad con el fenómeno que intentan describir. La integración económica, independientemente de cómo prefiera llamársele, es un suceso antiguo pero que no ha perdido vigencia. Al contrario de lo que mucha gente de a pie considera, la división de la economía mundial en una gran diversidad de bloques económicos (sinónimo de integraciones) es parte fundamental de la estructura económica mundial de la que, nos guste o no, somos parte. Formalmente, no pasa un año en que no se firmen acuerdos de integración entre países o grupos de éstos con características muy diversas, aunque son relativamente pocos los de mayor peso e influencia político-económica a nivel global, tal es el caso de la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), entre otros. Sin embargo, la integración en la práctica es, por mucho, más compleja que cualquier texto sobre el tema, sin importar lo

¹ Probablemente se prefiere, en la jerga común, el uso del término “regionalismo económico” por sobre “integración económica” porque, como se verá en el capítulo 1, el segundo no tiene una definición precisa, además de que el primero va más acorde con el estudio, en boga, de la economía regional.

ambicioso que éste sea. Por ello, cualquier intento debe dejar en claro, desde el principio, qué parte o caso específico del fenómeno será estudiado, y advertir, por supuesto, cuáles aspectos serán obviados.

Este trabajo intenta retomar la vieja tradición del estudio del desarrollo económico internacional (hoy relegada por otros temas supuestamente más “modernos”) con la finalidad de aplicarla a sucesos actuales, como lo es la formación de bloques comerciales entre países con sensibles diferencias estructurales. Antes que nada, optamos por la utilización del término “integración económica” por sobre otros, siendo coherentes con el tratamiento que le dieron los primeros teóricos de la materia a mitad del siglo pasado. En primer lugar, nuestro objeto de estudio se limita a un caso especial de la integración, aquella que ocurre entre países con distintos grados de desarrollo (también conocida como integración norte-sur). Es decir, cuando los países que deciden integrarse poseen estructuras económicas y niveles de bienestar material (para la mayoría de sus habitantes) lo suficientemente distintos como para ser definidos aparte, con adjetivos que resaltan sus condiciones diferenciadas. A unos (los menos), se les hace llamar países desarrollados mientras que al resto (en realidad un grupo muy heterogéneo), se les ha denominado de distinta forma, en el transcurso de los años. En un inicio se les llamó países “atrasados” o “subdesarrollados” o “insuficientemente industrializados”. En la actualidad, aquellos vocablos se han sustituido por otros: como países “en desarrollo” o “en vías de desarrollo”, todos ellos buscando resaltar la condición de no desarrollo de dichos países. También en este caso hemos preferido el uso de los viejos conceptos, ya que la historia ha sido implacable al mostrar cómo son contadas, sino es que nulas, las experiencias de los países no desarrollados que han dejado de serlo. Siendo la excepción más que la regla, consideramos un eufemismo los términos que apelan a que estos países se están acercando al desarrollo, o lo que es lo mismo, que hay una tendencia a la equiparación de los niveles de desarrollo a escala mundial. Como si fuera casi exclusivamente una cuestión de tiempo para observar cómo, en el futuro, todos serán desarrollados. Desafortunadamente, la realidad no parece ser tan optimista.

Por el contrario, los calificativos de “subdesarrollados” o “atrasados” son más aplicables a la situación que estos países viven en comparación con los países desarrollados, por lo menos en términos económicos. Aunque los primeros conforman un grupo muy diverso, el referente común parece ser el grado de satisfacción material con que cuenta gran parte de su población, que se expresa en niveles de ingreso y riqueza por habitante relativamente bajos, que generalmente se combinan con su desigual distribución. A ello se podrían

agregar otras características, como estándares educativos deficientes, problemas ambientales más evidentes, estructuras productivas menos avanzadas, insuficiencia en el acervo de capital físico, etcétera, si bien estas últimas no son compartidas por todos los países atrasados.

Ahora bien, si nuestro objetivo es la integración económica entre países de distinto nivel de desarrollo, es porque hemos notado la discordancia existente entre la proliferación de este tipo de integraciones en décadas recientes y, del otro lado, la falta de estudios empíricos y teóricos que aborden el tema poniendo énfasis en el desarrollo económico de los países involucrados. La mayoría de los trabajos analizan, ya sea casos de integración específicos, o algún aspecto económico de estos, por ejemplo: el comportamiento de los flujos comerciales y/o las inversiones, los efectos en la asignación productiva y la eficiencia, los resultados en las cuentas externas, entre otros. Este trabajo es mucho más modesto, pero la intención es clara: poner en el centro del análisis la consideración del crecimiento económico de los países que se integran y, por otra parte, identificar a la integración como un mero instrumento puesto al servicio de la orientación de política económica imperante. Aunado a ello, partimos de la premisa normativa de que el propósito esencial de la política económica debiera ser la expansión y sostenimiento de la actividad económica (y por ende del nivel de empleo). Se sigue entonces, que lo mismo aplica para la integración, pues es un instrumento de la política económica en turno. Para los países subdesarrollados la lógica es distinta, pues el problema fundamental no es sólo de crecimiento; sino también de modificación de sus estructuras productivas. Con más razón habrían de canalizarse todos los instrumentos a la consecución de tal empresa, llámese desarrollo. Es en este sentido, que creemos que no es suficiente evaluar el éxito de los procesos de integración norte-sur únicamente a partir de sus objetivos oficiales, que en su mayoría no involucran la promoción del desarrollo, sino como elemento de la política económica de la que son parte. Dicho todo esto, **nuestra investigación tiene como hipótesis central: que los actuales procesos de integración entre países de distinto nivel de desarrollo no están funcionando para acortar la brecha en el desarrollo económico existente entre sus integrantes. En otras palabras, en las integraciones norte-sur, los socios subdesarrollados no se están acercando al nivel de desarrollo de los socios desarrollados.** Ello debido a que, en primer lugar, estas integraciones no contienen los elementos, en su diseño e instrumentación, para poder hacerlo. Pero segundo, y más importante, porque están insertas en una orientación de política económica carente de una efectiva estrategia de desarrollo, tanto a nivel de cada país, como de manera comunitaria

(al interior de cada bloque económico). De allí que nuestro objetivo secundario es: mostrar que hace falta un cambio urgente en la política económica en general, y en la integración económica en particular, si es que en verdad se desea contribuir a reducir las disparidades económicas entre países. Para los países desarrollados involucrados, la principal tarea consiste en que comprendan que el progreso de los socios atrasados será benéfico para todos. Y para los países atrasados, consiste en que vuelvan a poner en el centro de sus prioridades la consecución de una estrategia de desarrollo pragmática, que se dirija a la transformación real de sus estructuras productivas en combinación con la búsqueda de altas tasas de crecimiento y empleo.

Sin embargo, este trabajo puede considerarse un esbozo de lo que pudiera ser una investigación más completa y concluyente, que escapa tanto al propósito de este estudio, como a nuestras capacidades analíticas. No se pretende en ningún caso ser exhaustivo en la consideración de variables económicas, ni ambicioso en el alcance de la investigación, tratando de abarcar todas y cada una de las integraciones norte-sur. Por el contrario, nos limitamos a usar unas pocas variables vinculadas con el desarrollo, y a reflexionar sobre los casos de integración que consideramos más importantes y suficientes para dar una respuesta a nuestra hipótesis. Lejos de ubicarse en una línea convencional, este texto utiliza algunos ejercicios empíricos que, aunque simples y probablemente anticuados, permiten ubicar ciertas tendencias en la trayectoria económica de los países seleccionados. Lo sofisticado no siempre es lo más efectivo. En ello, entre muchas otras cosas, tenían razón algunos de los economistas de antaño, entre ellos el propio Keynes, cuando argumentaban que la econometría es una herramienta (una de muchas) que si no sirve para facilitar la prueba y explicación de un argumento, entonces es preferible descartarla.

En el primer capítulo se explican los aspectos teóricos y conceptuales esenciales para introducirse en el estudio de la integración económica internacional. Empezando desde la definición misma del concepto y las formas de integración, pasando por su peculiar relación con la política, hasta llegar a algunas reflexiones teóricas que nos pueden ayudar a comprender la integración norte-sur. De especial relevancia resulta el hecho de que la integración económica no se puede deslindar de sus consecuencias políticas e inclusive muchas veces éstas últimas son las que definen el curso de la integración. Además de describir la estrecha relación que tuvo en sus inicios la integración con el desarrollo económico. En parte, este trabajo apoya la conveniencia de retomar aquella vinculación,

integración-desarrollo y desarrollo-integración, que desafortunadamente parece haberse perdido en la actualidad. También lo es el contraste que representan los distintos enfoques económicos en su tarea por explicar los efectos del libre comercio (situación que, bajo ciertos supuestos, es similar a la integración), entre países de distinto nivel de desarrollo económico, en donde probablemente las escuelas que más poder de explicación tienen no son precisamente las convencionales.

El segundo capítulo realiza un breve recorrido por la historia de los procesos de integración norte-sur, fenómeno relativamente reciente. En el cuál, se pasa revista a las experiencias de este tipo, que en realidad son anteriores a lo que comúnmente se piensa, si bien cada caso tiene sus particularidades. Destacan la integración hacia el sur de la Unión Europea (entonces Comunidad) en la década de 1980 y la experiencia más evidente con la institucionalización del bloque económico de América del Norte en la última década del siglo pasado. Por último, se contextualiza la integración económica norte-sur como un fenómeno que en años recientes se ha convertido en algo así como una moda. Cada vez son más los acuerdos de integración entre países con muy variadas características, entre ellas el grado de desarrollo. Pareciera ser, que muchas veces los elementos más importantes detrás de la proliferación de acuerdos no son las consideraciones meramente económicas, sino las que tienen relación con la política, la geopolítica y la economía política de las relaciones internacionales. Además de que se hace alusión a la orientación de política económica a la que casi todos los procesos de integración se han adaptado (de hecho, muchos de estos procesos fueron un producto de tal orientación), orientación que es el reflejo de una visión estrecha y ahistórica de la economía, que olvida las estrategias de desarrollo que probaron surtir efecto en los países hoy desarrollados. Una visión que, incluso, ha permeado la postura y las prescripciones de política económica de varias organizaciones internacionales frente al desarrollo económico y a la integración, entre ellas se encuentra a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El tercer capítulo se ocupa de la parte empírica del trabajo. Para ello se utilizó una metodología poco ortodoxa (y no por ello menos satisfactoria), para analizar el desempeño en términos de desarrollo de los países que forman parte de acuerdos de integración norte-sur, centrándonos en el crecimiento económico y la distribución del ingreso de los de menor desarrollo. Los resultados del ejercicio arrojan que son en realidad muy pocos los países que han obtenido ganancias en cuanto a su desarrollo económico a partir de que han suscrito sus respectivos acuerdos. Estos últimos no son los culpables, naturalmente, pero en algo han contribuido a que su situación siga siendo la misma. La utilidad de una

herramienta no se la da ella misma, sino el actor que decide utilizarla en función de su destreza y de la tarea a realizar. Ello aplica tanto para un martillo (en las manos de un carpintero, por ejemplo), como para la integración económica (herramienta de la política económica de algún país). Así también, se intentan reforzar las conclusiones del ejercicio midiendo el comportamiento de la brecha en el nivel de desarrollo de las integraciones que resultaron ser las más “exitosas”, para corroborar si realmente ciertos países atrasados se están acercando a sus socios desarrollados.

En el cuarto y último capítulo, se escoge el grupo de integraciones norte-sur de mejor desempeño para tratar de esbozar una primera respuesta acerca del porqué a éstas les fue mejor que a las restantes integraciones. Para ello, se analiza cuáles son los instrumentos de desarrollo que poseen las integraciones más “exitosas” (que no poseen las demás), y que posiblemente pudieron haber contribuido a mitigar o reducir las tendencias desequilibradoras en el desarrollo económico de los países integrantes cuando hay agudas diferencias estructurales.

Por último, en las conclusiones generales de la tesis, se retoma la hipótesis planteada en la introducción con el objeto de aceptarla o, en su caso, rechazarla. Posteriormente se hacen algunos comentarios y reflexiones finales a manera de, si tenemos suerte, despertar el interés y sembrar la duda en el lector, sobre algunas de las cuestiones tratadas parcialmente aquí.

1. Cuestiones teóricas de la integración económica

1.1. El término de “integración económica”

El término *integración económica* carece de una definición precisa que sea generalmente aceptada por los estudiosos de las ciencias sociales. En última instancia, su significado depende de la interpretación que le da cada autor. No obstante, es esencial distinguir que el término mismo se encuentra cargado de valor ya que lleva implícito -de alguna forma-, que la integración económica es algo deseable (Myrdal, 1956).² Al respecto, es oportuno resaltar algunas de sus definiciones.

Uno de los primeros economistas (más no el primero) en darle un significado fue el premio Nobel Jan Tinbergen en su libro *International economic integration* publicado por primera vez en 1954, para quien la integración económica constituye una búsqueda sistemática de determinada regulación entre entidades económicas que lleven a la construcción de una estructura económica de libre operación, esto es, sin impedimentos artificiales³ a la movilidad de los factores productivos y de las mercancías e incorporando los elementos necesarios de coordinación y unificación, este último estadio se identifica como la estructura más deseable (un ideal) de la economía internacional. En esa misma línea, la regulación se convierte en el elemento integrador que se expresa, en forma de integración positiva, en la creación de un órgano o institución de carácter supranacional, al cual se le conceden atribuciones por parte de las unidades económicas que se integran, y en forma de integración negativa, en la eliminación de los obstáculos artificiales a los intercambios económicos. Aunado a ello, la integración económica forma parte de un tema más amplio que es la cuestión de la mejor política económica para incidir en el mayor bienestar social

² Sin embargo, el hecho de que el término “integración económica” se encuentre preñado de valor no constituye fundamento suficiente para descalificarlo o restarle rigor científico. Como excelentemente lo examina Gunnar Myrdal (1962), las ciencias sociales se encuentran colmadas de términos que denotan valoraciones políticas y, en ese sentido, una ciencia social “neutral” no puede existir por razones lógicas puesto que “no hay modo de estudiar la realidad social fuera del punto de vista de los ideales humanos” (*Ibíd.*: 438).

³ En economía, por impedimentos, barreras u obstáculos artificiales se entienden todas aquellas limitantes o restricciones a los intercambios económicos que son creadas por el hombre en forma de normas y leyes, en contraposición a los obstáculos físicos o naturales. Algunos ejemplos son los aranceles, los controles y cuotas al comercio, restricciones a la movilidad de la mano de obra, etcétera.

posible, así que ello conlleva alejarse de los factores meramente económicos (Tinbergen, 1968).

Otra acepción la proveyó el economista (también premio Nobel) Gunnar Myrdal (1956) al referirse a la integración económica -tanto a nivel nacional como internacional- como un proceso político, económico y social destinado a la realización de la completa igualdad de oportunidades por parte de los individuos, mediante la igualación de la remuneraciones de las actividades productivas. El progreso económico requiere de la consecución de este ideal y este último posibilitará que el progreso sea constante, creando una especie de círculo virtuoso, en este caso de bienestar en sentido amplio.

Para Bela Balassa (1964a), la integración económica es un proceso y una situación particular. Un proceso porque parte de un nivel inicial de discriminación entre economías que mediante una serie de acciones destinadas a eliminar obstáculos artificiales a los intercambios se busca arribar a un nivel menor de discriminación, de esta manera se distingue su carácter dinámico. Por otro lado, también es una situación específica puesto que en un determinado momento representa la ausencia de formas discriminatorias entre unidades económicas que, a su vez, le atribuyen un carácter estático.

Las tres definiciones expuestas son reveladoras por varias razones. En primer lugar, fueron propuestas por intelectuales de reconocimiento y prestigio académico internacional en tiempos de la posguerra (segunda mitad del siglo XX), cuando los procesos de integración tomaron un auge que continúa hasta la actualidad. Segundo, los tres economistas se involucraron también en temas relacionados con el desarrollo económico haciendo importantes aportaciones, ello permite decir que no únicamente eran economistas en sentido estricto, sino que incursionaron en asuntos en donde la política, la cultura y la historia no se pueden obviar. La integración económica, es uno de esos asuntos. Por último, las tres definiciones son mutuamente complementarias, a partir de ellas se puede tener un panorama que abarca distintos aspectos acerca del significado del término “integración económica”.

1.2. Formas de integración⁴

⁴ En la abundante literatura sobre integración económica es usual la utilización del término “etapas”, haciendo énfasis en la integración como un proceso que avanza firmemente hacia fases superiores. No obstante, dicha expresión es, hasta cierto punto, inapropiada en la medida en que deja de lado lo complejo que es, en realidad, el progreso hacia una mayor integración económica.

Al ser concebida como un proceso y una situación particular, la integración económica reviste varias formas, dependiendo del grado de unión entre las unidades económicas integrantes que se refleja en la ausencia de medidas discriminatorias y, a partir de cierta profundidad, en la existencia de regulación supranacional. Una de las clasificaciones de mayor aceptación (y antigüedad) fue la presentada por Balassa (1964b) en donde distingue cinco formas distintas:

- a) **Zona de libre comercio**, en donde los países que se integran (o socios) eliminan las barreras artificiales al comercio entre ellos, pero cada país mantiene sus propios aranceles frente a países no miembros (no socios).
- b) **Unión aduanera**, además de la abolición de los obstáculos artificiales a los intercambios comerciales entre socios se establece un arancel frente a terceros países, al cual se le conoce comúnmente como arancel externo común.
- c) **Mercado común**, en donde además de las medidas propias de la fase anterior (unión aduanera), se suma la eliminación de las restricciones a la movilidad de los factores de la producción (trabajo y capital) entre los socios.
- d) **Unión económica**, va más allá de un mercado común incluyendo un determinado grado de armonización de las políticas económicas de cada país que forma parte de la unión.
- e) **Integración económica total**, requiere la completa unificación de las políticas económicas sumándose a la creación de un órgano supranacional con atribuciones que abarquen a todos los socios.

No obstante, otros autores agregan algunas variantes a dicha clasificación. Por ejemplo, Miroslav Jovanović (1992) incorpora dos etapas antes de la zona de libre comercio. Para él, la forma de integración menos desarrollada es el acuerdo de preferencias arancelarias, en el cual, los aranceles entre los socios sólo se reducen en comparación con los aplicados a terceros países. Y la siguiente etapa, una antes de la zona de libre comercio, es la unión aduanera parcial, en donde los socios conservan sus aranceles iniciales entre ellos, pero introducen un arancel externo común que se destina a países no miembros. De hecho, Tamames (1995) explica cómo los acuerdos preferenciales se crearon dentro del marco normativo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas

Así, las expresiones “formas” o “intensidades” -como Jaroslav Vanek prefería llamarles (Gazol, 2008: 60)- de integración pueden ser más adecuadas por omitir el énfasis en la progresividad de la integración.

en inglés) en 1947. En su artículo I.1, se estableció la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) que prohibía la discriminación en el trato comercial para países signatarios del Acuerdo. Sin embargo, en el siguiente punto (I.2) determina las excepciones a la cláusula de NMF que se aplican a las áreas con un acuerdo de preferencias aduaneras especificadas en los anexos A hasta F del GATT.⁵

Pero, ¿por qué unos autores consideran al acuerdo de preferencias arancelarias como una forma de integración económica y otros no? Una posible contestación radica en las distintas apreciaciones que cada autor posee acerca de los límites entre la cooperación económica y la integración (económica). La primera involucra medidas sólo con el propósito de disminuir la discriminación entre los países integrantes, cosa diferente a la integración, porque en ésta la eliminación de algunas formas de discriminación es la finalidad en sí misma. Pero la existencia de intensidades de integración pone de manifiesto que la abolición de las barreras al comercio se realiza de forma gradual. En ese sentido, un acuerdo de preferencias aduaneras puede ser una forma de integración dependiendo su finalidad y la coyuntura en que está inmerso. En otras palabras, si un acuerdo preferencial es visto por sus signatarios como un medio para llegar a formas de integración más avanzadas con el tiempo, entonces el propio acuerdo es el comienzo formal del bloque económico, o lo que es lo mismo, la fase menos desarrollada de la integración.

La dificultad reside en que la experiencia muestra cómo muchos de los procesos de integración económica no tuvieron su origen en un periodo de cooperación económica, y no es nada sencillo determinar donde deja de serlo y se convierte ya en un proceso de integración. La cooperación (económica), dentro del esquema de las formas fundamentales de las relaciones internacionales, es un estadio que antecede en cuanto a su desarrollo a la integración económica. De manera que, cuando la cooperación se percibe por sus integrantes como insuficiente, de acuerdo con las aspiraciones políticas y económicas comunes se decide pasar al ámbito de la integración. Es por ello que un sistema de preferencias aduaneras sí puede formar parte de las distintas etapas de integración económica, siempre y cuando su establecimiento tenga contemplado como un objetivo

⁵ Así también, desde sus inicios el artículo XXIV del GATT define y prevé la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras (así como acuerdos comerciales temporales tendientes a la formación de éstas) en el marco del Acuerdo General. Siempre y cuando la unión o la zona librecambista no eleve la protección arancelaria frente a los no socios de la integración (pero si del GATT) existente antes de su formación.

futuro -que responde a cierta orientación política y económica-, avanzar más allá del campo de la cooperación económica.

Cabe destacar que las formas de integración económica son sólo un intento por esquematizar lo que en la práctica son estructuras abiertas y repletas de matices. Ocurre que, en realidad, es muy complicado encontrar alguna forma de integración que no comparta alguna característica de otro esquema de integración que teóricamente no le pertenece. “Por ejemplo, en la Unión Europea existe una entidad supranacional desde antes de ser perfeccionada como unión aduanera y en la propia UE se ha logrado cierto nivel de coordinación de algunas políticas económicas sin haber llegado a la Integración Económica Total” (Gazol, 2008: 62).

Es por ello que se hace énfasis en no creer que las distintas formas o intensidades de integración se pueden ver como etapas en un proceso que avanza, dado que un “grupo de países puede convenir en la construcción de cualquiera de estas formas de integración, pero ello no se lee como que un grupo de países que decide formar una Zona de Libre Comercio debe pasar de manera obligada a una Unión Aduanera o a un Mercado Común” (*Ibíd.*).

1.3. Teoría convencional de la integración

Sin duda podría decirse que la integración económica es un fenómeno tan antiguo como la formación de los Estados nacionales. La transición del feudalismo al capitalismo conllevó la superación de la entonces estructura de organización predominante: el feudo. Este último resultaba anquilosado en relación al desarrollo de las fuerzas productivas en aquel momento. Así que se requería algún mecanismo para ampliar los mercados por lo que la construcción de los espacios nacionales fue la respuesta durante bastante tiempo. En palabras de Antonio Gazol (2008: 33), la idea de la integración económica:

Surge al mismo tiempo que el concepto de nación, es decir, surge con el capitalismo mismo, pues es una parte esencial del proceso para ampliar mercados, y aunque a primera vista parezca contradictorio, se nutre del nacionalismo y del sentido de pertenencia a una nación. Éstas, en sus orígenes, constituían espacios económicos enormes en comparación con el tamaño de los reinos y señoríos de tipo feudal que se empezaron a integrar a fines del siglo XV en los modernos estados nacionales.

No obstante que la integración en la práctica es un fenómeno antiguo, no fue sino hasta mediados del siglo XX que se elaboraron las primeras formulaciones teóricas que le dieron una explicación en el campo de la disciplina económica. Al término de la Segunda Guerra

Mundial el mundo se encontraba dividido en grandes bloques políticos que significaron un nuevo ordenamiento en la estructura económica mundial. Ello contribuyó a que los procesos de integración económica (los nuevos y los ya existentes, aunque estos últimos pocas veces formalizados⁶) obedecieran a otra dinámica en la cual el colonialismo y el nacionalismo se fueron dejando de lado. Por su parte, el desarrollo económico y la diversificación productiva se volvieron los temas de interés que en muchas ocasiones motivaron a integrarse. Todo esto impulsó la formulación de los primeros planteamientos teóricos referentes a la integración económica. En esa línea, la teoría convencional del comercio internacional resultaba demasiado general para abordar el fenómeno, así que Jacob Viner en 1950 tomó algunos elementos de ella para construir lo que se conoce como la teoría de las uniones aduaneras, que posiblemente sea la primera aportación, y en torno a la cual gira, la compleja e incompleta teoría de la integración económica. Viner elaboró su teoría como respuesta a lo que acontecía con la integración de Europa Occidental en aquel tiempo. Sin embargo, las características particulares del proceso de integración europeo (al ser entre países de similar desarrollo, capitalistas, etcétera) hacía que la teoría de Viner fuera poco aplicable a los procesos de integración que surgieron poco tiempo después, como lo fueron el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME) en 1959 (entre países socialistas) o la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 (entre países del entonces Tercer Mundo), por mencionar un par. De esta manera, las elaboraciones teóricas en torno a la integración económica fueron tomando dos caminos distintos. Por un lado, la teoría pura de la integración, que complementa y complejiza la teoría de Viner, pero sin salirse de las consideraciones estrictamente económicas, en particular las que tienen que ver con la eficiencia. Mientras que, del otro lado se encuentran las aportaciones que tratan de vincular a la integración con otros campos de conocimiento (con la economía del desarrollo, por ejemplo) y que, por tanto, se alejan de los razonamientos estrictamente económicos.

⁶ Durante el desarrollo de las acciones bélicas y el periodo de entreguerras se crearon algunos bloques económicos, principalmente como respuesta al creciente proteccionismo de la época. Aunque pocos de ellos institucionalizados y la mayoría manteniendo una relación de metrópoli-colonia. Se puede nombrar a la *Commonwealth* británica (que se examina más adelante) y al Benelux como los más relevantes procesos de integración creados en la primera mitad del siglo XX.

La importancia de Viner radica en la formulación de los conceptos de creación y desviación de comercio que son la base de su teoría. Por lo general, antes de su argumentación teórica, la formación de una unión aduanera se consideraba *a priori* benéfica porque la disminución arancelaria, aunque únicamente fuera entre algunos países, se interpretaba como un movimiento hacia el libre comercio mundial. El razonamiento era el siguiente: si el libre comercio se percibe como el estado de máximo bienestar para el mundo en su conjunto, una disminución arancelaria en alguna parte constituye un paso en la dirección del libre comercio, o bien, una posición más cercana al óptimo en el sentido de Pareto.⁷ Viner probó que ello no es necesariamente cierto porque una disminución de la protección comercial entre un grupo de países puede no ser un movimiento en el camino hacia el libre comercio mundial, ello depende de cuál de los dos efectos, creación o desviación de comercio, predomine.

La creación de comercio es el aumento en la eficiencia económica que se produce cuando se sustituyen las compras de producción nacional por producción proveniente del nuevo bloque comercial, como consecuencia de la disminución o eliminación de aranceles. En ese sentido, la integración provoca que los residentes nacionales puedan consumir más bienes y servicios porque lo que antes se compraba internamente a precios mayores, ahora se compra a los socios del bloque comercial que venden a precios más bajos. Ello porque ocurre un desplazamiento de las fuentes de abastecimiento, en donde los socios productores con menores costos marginales de producción son los que hacen suya la cuota del mercado integrado. Se supone que el menor costo de producción se traduce en un menor precio, con lo cual aumenta el consumo y esto se refleja en un mayor volumen comercial, se sigue entonces que el bienestar de los países miembros en su conjunto aumenta. Por otro lado, la desviación de comercio es cuando la reducción (o eliminación) de la protección comercial entre socios permite la entrada al mercado de proveedores,

⁷ El óptimo de Pareto, llamado así por el economista italiano Vilfredo Pareto que fue quien lo propuso, se refiere a aquella situación, de equilibrio, en donde cada agente económico obtiene el mayor bienestar posible, es decir, no se puede mejorar la condición material de alguno sin que se empeore la de otro.

Además, uno de los supuestos que Viner recoge de la teoría convencional del comercio internacional, que está detrás de la consideración de que el libre comercio representa la situación de máximo bienestar, es aquel que asume que el bienestar individual está determinado por el consumo privado de bienes y servicios en una relación directa (preferencia de los individuos por el consumo), cuestión discutible si se le analiza a partir de otros enfoques no ortodoxos.

pertenecientes al bloque comercial, pero menos eficientes, que no podrían competir en ausencia de la discriminación comercial. En este caso, se sustituye a productores de países ajenos a la integración pero más competitivos, por abastecimiento de fuentes internas al bloque con más altos costos de producción. El resultado es que el consumo y el volumen de comercio disminuyen provocando que el bienestar general de los socios sea menor. Es de esperar que la integración económica genere ambos efectos tomando en cuenta la diversidad de productos que se comercian entre el grupo de países que se integran, por lo que la suma de los efectos creadores de comercio (positivos) y los desviadores de comercio (negativos) dará como resultado el efecto neto de creación de comercio. Si este último es positivo la formación del bloque comercial es benéfica, caso contrario es perjudicial, siempre hablando en términos del mejoramiento del bienestar material.

Lo anterior deja en claro que el estudio de la integración económica, en el esquema que planteó Viner (si bien él se abocó exclusivamente a las uniones aduaneras), no se encarga de las situaciones óptimas en el sentido de Pareto. Por lo menos en teoría, la sola existencia de obstáculos a los intercambios y discriminación comercial, cuestiones que son indisolubles a la integración, se alejan de los planteamientos optimizadores y, por tanto, del libre comercio internacional. El desarrollo teórico de la integración económica no está orientado a cumplir las condiciones de maximización del bienestar sino que atiende el análisis de las situaciones no óptimas, en donde prevalecen barreras comerciales. Por tal motivo, el planteamiento de Viner desembocó en la teoría del “sub-óptimo” que postula, a groso modo, que la satisfacción de algunas condiciones que avancen en dirección al libre comercio sin llegar a él, como la eliminación de aranceles entre un grupo de países, puede resultar en una condición de bienestar menor al que prevalecía antes de abolir restricciones. En otras palabras, que si no se puede arribar a un estado de libre comercio mundial, quizá no sea conveniente reducir aranceles entre algunos países porque podría resultar perjudicial para el bienestar general.

La tesis de Viner se centró en el resultado de la integración en la asignación productiva desde una perspectiva estática (un tiempo) y de equilibrio parcial (un mercado). A pesar de ello, su análisis estableció ciertos criterios generales para teorizar mediante la abstracción de algo que puede complejizarse enormemente. Por ejemplo, no consideró los posibles efectos en el consumo, ni en el tiempo, ni en estructuras de mercado concentradas, mucho menos en el crecimiento económico. Esas cuestiones vendrían después, pero en el fondo y en gran medida, partiendo de sus categorías de “creación” y “desviación” de comercio.

1.4.Efectos estáticos y dinámicos

Como se mencionó anteriormente, la teoría de la integración económica es un tema complejo, que tiene vacíos muy sensibles. Incluso podríamos afirmar que su desarrollo teórico se encuentra actualmente estancado.⁸ El marco teórico existente se centra, sobre todo, en analizar las primeras formas de integración, particularmente la unión aduanera. Y únicamente toca algunos aspectos de otras formas de integración como la unión monetaria o los temas de la movilidad de capitales. En este sentido, se han identificado los principales efectos del establecimiento de una unión aduanera dividiéndolos en dos apartados: los estáticos y los dinámicos.

Los efectos estáticos son los que se enfocan en el impacto en el bienestar -entendido desde una concepción clásica- y sin haber modificaciones en la dotación de los factores productivos (una sola frontera de posibilidades de producción). Estos efectos son los que se producen en la asignación de la producción, en el consumo, en los términos de intercambio y en los costos de administración (Balassa, 1964b):

- **Asignación productiva:** explicado a través de los términos de creación y desviación de comercio. Sucede cuando la integración económica provoca cambios en la eficiencia y por ende en el volumen de comercio entre los socios y de estos con el exterior. En última instancia, las ganancias y pérdidas de eficiencia se reflejan en un aumento o disminución del bienestar general según sea el efecto neto de creación de comercio.
- **Consumo:** se da por la sustitución de la compra de algunos bienes por otros como consecuencia de la eliminación arancelaria entre socios, es decir, los cambios que presentan los consumidores de la unión en sus patrones de consumo debido a la preferencia comercial y en qué medida éstos afectan la eficiencia económica y, por consiguiente, el bienestar general y el de cada socio.

⁸ El estancamiento del desarrollo teórico de la integración puede deberse a varias razones. La más sencilla es la complejidad de la materia. Sin embargo, un argumento más elaborado señala tres aspectos; a) la integración económica ha estado más vinculada a consideraciones políticas que económicas, por ello, lo que diga la teoría no ha sido fundamental para que los gobiernos decidan sobre sus políticas integracionistas, b) la incapacidad de la teoría económica para explicar lo que sucede en la realidad y c) la ambigüedad que sigue existiendo en el entendimiento de lo que significa la integración (en sus múltiples significados que se le atribuyen desde distintas disciplinas) (García de la Cruz, 1995).

- **Términos de intercambio:** se refiere a las consecuencias de la integración en la relación de precios de exportación e importación entre sus miembros y de estos frente al resto del mundo. La diferencia con los efectos en el consumo radica en que en esta ocasión se refiere al impacto que ocasiona la unión aduanera en los precios mundiales, cuando el tamaño de los socios es lo suficientemente grande como para modificar la oferta y demanda internacional de algún(os) producto(s). Además, el resultado en la eficiencia que este efecto provoca no ha sido tan relevante como la motivación que surge de una política comercial agresiva que busque modificar los precios relativos del comercio en detrimento de los países competidores ajenos al área integrada.
- **Costos administrativos:** la construcción de un bloque de integración puede conducir a ahorros para el Estado y las empresas en lo que se refiere a los costos de transacción, procedimientos aduaneros, eliminación de la protección indirecta (en donde no hay aranceles sino que la protección se da por regulaciones administrativas). Aunque este efecto puede ser contrarrestado por el aumento de costos que requiere la administración, gestión y coordinación en diversos ámbitos que conlleva la formación de un mercado integrado. Así que los posibles efectos en el bienestar se verán en gran medida influidos por la eficiencia y cooperación que exista entre socios antes y después de la integración (Balassa, 1964b).

Los efectos dinámicos ocurren a lo largo del tiempo y tienen que ver con la transformación de la estructura de producción de los países que se integran, por tanto, generan un cambio en la especialización productiva, la competitividad y el crecimiento económico. No obstante, estos efectos no son medibles debido a que se interrelacionan con muchos otros factores económicos y políticos, pues resulta imposible aislar el impacto de la integración como tal (Gutiérrez, 1997). Los efectos dinámicos se producen debido a la magnitud del mercado y las economías de escala, las economías externas y las inversiones, los efectos de la competencia, entre otros:

- **Economías de escala:** el mercado ampliado ofrece la posibilidad de aprovechar economías de escala (reducciones de costos por unidad de producción vendida que se deben, principalmente, a la existencia de costos fijos relativamente altos), además de que aumenta la oferta de bienes para los consumidores. Esto es una oportunidad para los socios de utilizar la especialización productiva como un mecanismo para aumentar la productividad y el crecimiento económico.

- **Economías externas e inversiones:** un mercado de mayor tamaño es un buen incentivo para la inversión, nacional y extranjera, con potencial de generar nuevas industrias y relaciones productivas entre las mismas. Por un lado, la complementariedad entre éstas puede propiciar encadenamientos productivos y, del otro, la competencia podría tener resultados benéficos en la eficiencia. Respecto a la inversión extranjera, la posible transferencia de tecnología, la creación de puestos de trabajo y las cuentas externas son un argumento a favor, no obstante que la repatriación de las utilidades, una mala calidad de los empleos y la falta de incentivos para transferir tecnología pueden ser argumentos en contra.
- **Competencia económica:** en este punto no hay consenso acerca de los efectos de la integración en la estructura de mercado: así como hay algunos autores que afirman que la unión aduanera tenderá a agudizar una estructura concentrada en donde los monopolios u oligopolios obtengan un mayor poder de mercado; porque las grandes empresas de los países socios negociarían algún tipo de acuerdo para repartirse los mercados, otros autores sostienen que la integración dará lugar a una mayor competencia debido a que los productores, antes protegidos, se enfrentarán con productores eficientes debido a la eliminación de la protección entre socios. En última instancia, los efectos en la competencia dependerán de las características de los países integrantes, a nivel macro y microeconómico.

Así, tanto los efectos estáticos como los dinámicos tienen serias limitaciones para ser analizados. Los efectos estáticos resultan ser menos complejos de estimar (en comparación con los dinámicos), ya que, como su nombre lo dice, su análisis no contempla los cambios que pueden darse en el tiempo ni su impacto en otras variables económicas. Este tipo de efectos fueron los primeros en estudiarse utilizando el marco teórico tradicional en su vertiente más restrictiva (asumiendo competencia perfecta, información perfecta, equilibrio parcial, etcétera), por lo que su utilidad para examinar la integración económica en la práctica es escasa. Otra gran limitación estriba en que se hace a un lado la distribución de los costos de la integración al interior y fuera de la unión aduanera. El aumento en la eficiencia y el bienestar general omite las consecuencias adversas para ciertos países, sectores y grupos, que comúnmente son los más vulnerables. En otras palabras, el aumento del bienestar neto puede estar ocultando pérdidas para determinados agentes económicos que en términos relativos (el costo que pagan en relación a su contribución al flujo de producto-ingreso nacional) son muy significativas. Es por ello, en

parte, que en el tema de la distribución de los costos y beneficios, es oportuno que el gobierno se involucre de forma importante para compensar (o si quiera mitigar) a los sectores perdedores. A nivel internacional, la cuestión es mayormente compleja debido a que no hay instituciones internacionales en el sistema de comercio mundial que se encarguen de ayudar a los países y sectores específicos que se ven perjudicados por los acuerdos de integración que involucran países con asimetrías muy acentuadas.

Para el caso de los efectos dinámicos, nada impide que estos se puedan cumplir mediante políticas alternativas que no se relacionan directamente con la integración económica. En todo caso, la integración puede tener un impacto intensificador en los efectos de las políticas económicas, de ahí viene la importancia de que la integración se acompañe de toda una estrategia de política económica que tenga como principal objetivo el crecimiento económico. Difícilmente ocurrirá una transformación en la estructura económica como resultado de la integración como tal, si el Estado se mantiene al margen de lo que ocurra a efecto de la libre competencia.

1.5. Aspectos políticos de la integración

La integración económica es uno de tantos temas -abundantes en las ciencias sociales- que se encuentran particularmente vinculados con otras disciplinas. Resultaría imposible aislarla de la coyuntura política, cultural e histórica en que está enmarcada la integración de los mercados y las estructuras productivas. La integración económica refleja interacciones entre estructuras de poder en un tiempo y espacio determinado, y esas estructuras representan las relaciones cambiantes que tienen los distintos grupos de actores políticos y económicos de cada país o región, con toda una historia detrás y rasgos culturales específicos (Vaitsos, 1979).

Esto es importante porque la teoría de la integración económica ha sido particularmente cuestionada, por no poder explicar muchos de los procesos integracionistas en la práctica debido a que su desarrollo teórico quedó estancado desde hace varias décadas, mientras que en el mundo real los procesos de integración se han vuelto cada vez más complejos. En tanto, los economistas convencionales, al ser interrogados, responden que la teoría no es consistente porque hace falta que los mercados se comporten de acuerdo a los supuestos. Entonces, dicen, si las economías quieren verse beneficiadas con la integración, los gobiernos deben asegurarse que los mercados sean eficientes (¿Desde cuándo la realidad debe adaptarse a la teoría y no al revés?).

Sin embargo, otros estudiosos proponen que el defecto de la teoría convencional radica en que su análisis se construyó sobre una lógica económica que teóricamente posee una tendencia a los equilibrios. Es decir, hay fuerzas inherentes al mercado que propician que una situación desfavorable para una parte sea corregida en el tiempo, más rápido entre menos distorsiones existan. Sin embargo, en sistemas políticos resulta mucho más complicado creer que haya fuerzas compensadoras que lleven a posiciones de equilibrio. Como bien lo afirma Constantino Vaitsos (*Ibíd.*: 36):

No puede suponerse que los elementos de poder e información sean los mismos para todos los participantes. Tampoco es realista la hipótesis de que la dinámica de poder y de los conocimientos derivará hacia condiciones de equilibrio. Por el contrario, las propiedades inherentes a estos últimos sistemas, a lo largo del tiempo, tienden a acentuar más que reducir las diferencias <<nacionales o internacionales>>. De aquí que la aplicación de condiciones de optimización simplemente sobre la base de los intercambios y dejando de lado los otros dos elementos, como plantea la teoría de “sub-óptimos”, podría acentuar las diferencias desintegrantes, en lugar de tender a cierto grado de similitud en el rendimiento, la equidad y el aumento de los vínculos.

Lo que se busca dejar en claro es que la integración económica no es un proceso que comienza y se desarrolla por las fuerzas del mercado. Más bien, es un hecho que relaciona actores y grupos socioeconómicos con determinados intereses políticos. Dichos actores no se encuentran en una situación simétrica. Por el contrario, estos poseen distintos grados de poder de negociación, de capacidad de presión política, de información, etcétera. El entendimiento de sus incentivos y motivaciones, que se encuentran detrás de la integración, permitirá comprender por qué en muchas ocasiones se siguen caminos o se toman decisiones contrarias a lo que la economía convencional consideraría como racional.

La interdependencia entre las consideraciones políticas y económicas de la integración es un hecho que en ningún momento debe perderse de vista, no importa si sólo se estudia la integración en términos teóricos. Ya Balassa (1964: 7) lo contemplaba cuando escribió que los “motivos políticos pueden impulsar la primera etapa de la integración económica, pero también ésta reacciona en la esfera política: si los motivos iniciales son económicos, la necesidad de una unidad política puede plantearse en una etapa ulterior”. No está por demás mencionar que, en sus orígenes, la integración europea tuvo como principal motivación para su formación una razón política, que “tiene que ver con la necesidad histórica de segar el tradicional foco de conflicto en Europa” (Gazol, 2008: 100),

independientemente de que hoy parece ser que los motivos económicos son preponderantes.

Sin embargo, las tendencias académicas recientes que han conducido a una especialización exhaustiva de la economía han llevado a los economistas a creer que se puede estudiar a la integración minimizando los aspectos políticos. Más aún, en el supuesto de que las consideraciones políticas tuviesen poca relevancia, de ello no se sigue que se puedan obviar. La cuestión más relevante no es si los motivos económicos o los políticos fueron los que dieron pie al inicio de la formación de un bloque económico, sino las consecuencias político-económicas de la integración. Al fin y al cabo, el avance o estancamiento de los procesos integracionistas pueden estar determinados, no por cuestiones económicas sino por intereses políticos encontrados.

Una importante anotación sobre este tema la hizo Albert O. Hirschman (1973), cuando menciona que la teoría de la integración económica esconde, detrás de los efectos de creación y desviación de comercio, ciertas fuerzas políticas que probablemente ejerzan firmes presiones para alejarse de un mayor nivel de eficiencia estática. “Como primera aproximación, podría decirse que las oportunidades políticas de formar una unión son, exactamente, el anverso de sus efectos económicos” (*Íbid*: 18). O lo que es lo mismo, la existencia de determinados grupos de productores que se verán beneficiados por la integración cuando ésta desvíe el comercio (ya que se están desplazando fuentes de abastecimiento más competitivas), por lo que presionaran políticamente para que se lleve a cabo. De manera análoga, la creación de comercio afectará a los productores menos eficientes, pero muchos de ellos (los políticamente influyentes) harán todo lo que tengan a su alcance para evitar que la integración se concrete. En suma, la integración puede ser interpretada como una amenaza potencial para los intereses creados en los países que planean ser socios.

Por supuesto que el escenario planteado es sólo una posibilidad, que resulta de incorporar algunos de los factores políticos en el análisis de la teoría convencional de la integración. Por ejemplo, puede existir otro escenario en el que la integración se vea políticamente impulsada por un grupo de productores poderosos a los cuáles les interesa la entrada de competidores más eficientes en determinadas ramas productivas, ya sea porque necesitan insumos a menor costo, o cualquier otra razón, que les permita aumentar su rentabilidad. Lo que es fundamental resaltar es que si se toman en cuenta los factores políticos, que pueden apuntar en muy distintas direcciones, probablemente sea conveniente dejar en

segundo plano lo que suceda con la creación de comercio. Tal como lo apunta Hirschman (1984: 340):

La conclusión clara de política económica de la teoría de Viner fue que la tarea principal de la formación de una unión es la maximización de la creación de comercio y la minimización de su desviación. Pero la introducción de consideraciones políticas genera un consejo muy diferente: en vista de sus beneficios políticos, quizá convenga impulsar cierta desviación del comercio para utilizar el apoyo de grupos de interés a la unión en sus difíciles años formativos.

Por otro lado, si la integración económica se estudia desde un punto de vista dinámico, en donde la preocupación central son los efectos de las economías de escala, economías externas, etcétera, en el crecimiento económico y el empleo, entonces los aspectos políticos y económicos de la integración podrían moverse en el mismo sentido. Es decir, en el supuesto de que la integración económica genere o acompañe un proceso de crecimiento económico y generación de empleo dentro del grupo de socios, es lógico pensar que ello conduciría al fortalecimiento político de la integración. Claro que este mecanismo podría operar en sentido contrario, cuando la integración se vea envuelta en un ambiente de insuficiente crecimiento económico, bien pueden desatarse inconformidades y resistencias de parte de varios de los grupos de productores, trabajadores, etcétera, pertenecientes al bloque, que verán en la integración el inicio o la punta de lanza de todos sus males (aunque ello no sea necesariamente cierto). El resultado será una combinación perversa, tanto en términos económicos como políticos: bajo dinamismo económico; a la par de un debilitamiento político del proceso integracionista.

1.6. La teoría y su relación con el desarrollo económico

En un principio, la teoría convencional de la integración económica fue desarrollada por economistas cuyas preocupaciones centrales se encontraban en la eficiencia económica. Poco tiempo después (década de 1970), frente al argumento convencional de que un convenio de preferencias arancelarias es inferior a una reducción unilateral de aranceles en términos de eficiencia⁹, se buscaron otros factores de índole económica para justificar la

⁹ La teoría tradicional del comercio internacional supone que todo bienestar proviene de la reducción o eliminación de los aranceles, es decir, de la práctica del libre comercio. Como un acuerdo preferencial lo que hace es discriminar en contra de no socios, se sigue que el bienestar en general (desde un punto de vista estático), será mayor con una apertura unilateral. Por supuesto que este punto de vista ha sido seriamente cuestionado, incluso por partidarios de la teoría

formación de bloques comerciales. De esta manera surgieron los posibles efectos dinámicos, cuyo eje argumentativo se encuentra en las ventajas de contar con un mercado expandido. Sin embargo, todo el progreso de la teoría de la integración no la hizo distinta en el sentido de que las categorías de creación y desviación de comercio se mantuvieron en la base de la explicación. Debido a ello, la teoría convencional no es la herramienta adecuada para analizar la integración entre países subdesarrollados, ya que por definición se estaría desviando comercio y, en esos términos, sería un mal para la economía en su conjunto. Se desvía comercio porque al discriminar en contra de los países desarrollados (que en teoría son los más eficientes produciendo los bienes de mayor valor agregado), se incentiva la producción de fuentes internas a la unión, que en principio son menos eficientes. Siguiendo a Balassa (1965: 33):

Al considerar la reasignación de los recursos existentes, y adoptar como criterio de bienestar un libre comercio universal basado en ventajas comparativas estáticas, la teoría tradicional de las uniones aduaneras resultará así de una utilidad limitada para evaluar la deseabilidad y las posibles consecuencias de la integración en zonas menos desarrolladas.

Simplemente: el objetivo primordial de la mejor asignación de los recursos, de acuerdo a principios de eficiencia, pierde todo sentido cuando se habla de países subdesarrollados, porque en ellos la finalidad es (o debiera ser), encontrar los medios para desarrollarse económicamente. Para lograr dicho cometido, la integración necesita avanzar bastante más allá del abatimiento de los obstáculos al comercio. El desarrollo es un tema que engloba cuestiones que traspasan los límites de los factores económicos. Sin embargo, surge el problema de explicar ¿cuál es la forma en que la integración puede contribuir al desarrollo económico? O bien ¿cómo puede la integración vincularse a la acumulación de capital, al cambio en la estructura productiva, etcétera?, temas que tienen que ver con el desarrollo. Al respecto, hay una gran variedad de argumentos que ligan los posibles efectos de la integración con el crecimiento económico. Por ejemplo, el aumento de la demanda que representa un mercado más grande para el aprovechamiento de economías de escala, o por el crecimiento de las exportaciones, o el desarrollo de nuevas industrias, etcétera. Linder (1964) presentó el concepto de “desviación eficiente de comercio” que es el aumento en la eficiencia, desde una perspectiva en el tiempo, que se produce cuando la

convencional (véase por ejemplo: Krugman, et al., 2012) mediante la justificación teórica de la aplicación de una política arancelaria en determinadas circunstancias para arribar a una situación de mayor bienestar.

integración permite el ahorro de divisas entre los socios subdesarrollados, con el objetivo de utilizarlas para comprar bienes que permitan expandir la producción del bloque integrado. Si la discriminación comercial frente a terceros permite la disminución de importaciones no esenciales (bienes de lujo), para aumentar la producción interna y estos recursos se utilizan para adquirir bienes de capital o intermedios que sí son esenciales, entonces las ganancias serán aún mayores. Así, un razonamiento a favor de la integración entre países subdesarrollados es la posibilidad de ahorrar divisas que sirvan para importar bienes necesarios para desarrollarse.

El subdesarrollo económico es una situación que se ha asociado con una estructura productiva particular de los países atrasados, en la cual lo que estos últimos producen y la forma en que lo hacen no les permite obtener tasas de crecimiento que, en el largo plazo, hagan converger su ingreso por habitante al de los países desarrollados. La relación que tiene dicho cambio con la integración económica es una cuestión compleja y la historia muestra como su vinculación puede ser estrecha. A lo largo del siglo XIX, muchas naciones con aspiraciones desarrollistas se percataron de que, dadas las ventajas productivas de Inglaterra como primera potencia industrial, la mejor manera de emular su progreso económico era protegiendo sus industrias nacientes, con el fin de desarrollarlas en un futuro formando mercados más amplios. Así nació la Zollverein¹⁰ (Liga Aduanera Alemana), una unión aduanera entre los Estados alemanes que, sin duda, fue parte fundamental de la industrialización de Alemania. Así lo deja ver Gustav Stolper en su *Historia Económica de Alemania: de 1870 a 1940* (citado por Gazol, 2008: 37):

A pesar de todo <<de no ir más allá de una Unión Aduanera>>, la Zollverein demostró ser un estimulante poderoso para el desarrollo económico. Muchos autores aún ven en ella la razón principal del florecimiento alemán en el periodo anterior a la fundación del Reich, aunque contribuyeron factores externos.

Ciertamente, la discriminación comercial de un grupo de economías en contra de terceros se utilizó como un mecanismo de apoyo a la industrialización, por lo menos así lo entendieron Alemania y Estados Unidos durante el predominio económico de Inglaterra en el siglo XIX. En palabras de Dell (1965: 20):

...la historia de los Estados Unidos nos demuestra que la construcción de una economía interior sobre la base de un fuerte proteccionismo fue uno de los más

¹⁰ La Zollverein se creó formalmente en 1834, entrando en vigor el 1 de enero de ese año. Si bien ya había estado desarrollándose desde 1818 mediante una serie de uniones aduaneras entre los estados de la Confederación Alemana.

importantes elementos que contribuyeron a la integración de la nación... Si los EEUU querían dejar de ser un apéndice económico del Reino Unido y desarrollar un volumen creciente de comercio exterior, tenían que establecer sus propias industrias para reemplazar las importaciones... en vista del predominio tecnológico británico, esto tenía que significar, de manera inevitable, protección para las incipientes industrias norteamericanas.

De esta manera, para economías insuficientemente desarrolladas la integración cobra otro sentido. La asignación eficiente de la producción pasa a segundo término ya que se ve desplazada por la urgente necesidad de modificar la estructura productiva y desarrollar nuevas industrias.

En suma, no hay que olvidar que la integración y el desarrollo son procesos que se pueden interrelacionar (así lo hicieron en el pasado). Es decir, el progreso (o retroceso) de uno probablemente repercute en el mismo sentido en el otro, en donde la relación de causa-efecto puede ir en ambas direcciones. En otras palabras:

La esencia de la semejanza reside en algunas propiedades y características muy elementales: el ritmo y el avance del desarrollo económico y de la integración dependen de que “una cosa lleve a la otra” frente a la fuerte resistencia de las instituciones existentes, las estructuras sociales y políticas, las actitudes, los valores, etcétera (Hirschman, 1984: 342).

1.7. Aproximaciones teóricas a la integración norte-sur

Los vacíos teóricos en torno a la integración entre países subdesarrollados son enormes. A pesar de que existen aportaciones serias y coherentes, éstas no constituyen un cuerpo de argumentos unificados. Ahora bien, cuando se habla de integración económica entre socios con diferentes niveles de desarrollo, la comúnmente llamada integración norte-sur, el vacío es todavía mayor en tanto que no existe una teoría como tal.¹¹ Sin embargo, hacer referencia a la integración económica es, de alguna forma, referirse al libre comercio aunque sólo sea entre algunos países (siempre y cuando se entienda a la integración como un movimiento hacia el libre comercio, mediante la reducción o eliminación de los

¹¹ A la integración económica que relaciona a países desarrollados con países subdesarrollados se le ha identificado con el nombre de integración norte-sur, debido a una generalización geográfica que ubica a los países desarrollados y subdesarrollados al norte y al sur respectivamente. Aunque evidentemente errónea, por los casos de Australia y Nueva Zelanda, esta generalización sigue siendo ampliamente utilizada. Véase por ejemplo Ray (2002), Briceño (2009).

obstáculos a los intercambios entre un grupo de socios). Entonces, el estudio del libre comercio entre países de distinto desarrollo podría ser, bajo ciertas limitaciones, equivalente a la integración norte-sur.

Existen varios enfoques teóricos que centran su análisis en el comercio entre países con disparidades en su desarrollo económico. No obstante, en la actualidad predomina el enfoque de la teoría convencional, puesto que es el que predominantemente orienta la política económica de gran parte de los países subdesarrollados; y las recomendaciones de las instituciones internacionales. Lo que se ha hecho es utilizar dicha teoría para justificar estos tipos de integración, obteniendo conclusiones acordes a las consideraciones de eficiencia económica estática. La principal conclusión resulta ser que supuestamente es más conveniente para el país subdesarrollado una integración con un país desarrollado, a una que sea con otro país también subdesarrollado, puesto que se tendría acceso, en teoría, a un mercado más grande, productos intensivos en capital a precios competitivos, aumento de la inversión extranjera, etcétera. El propio modelo de Viner permite obtener conclusiones que favorecen la formación de integraciones norte-sur, en especial para el caso de los países rezagados, porque el mercado llevaría a la convergencia en los niveles de ingreso. El meollo de la explicación se encuentra en las ventajas comparativas y la posibilidad de que el comercio libre produzca ganancias de bienestar importantes y, en última instancia, la igualación de los precios de los factores productivos en el área integrada.

Esta explicación se desprende de los postulados de la teoría neoclásica aplicada al comercio internacional, en especial del modelo de crecimiento de Solow, asumiendo supuestos como los rendimientos decrecientes en el capital, tecnologías exógenas e idénticas entre países, inexistencia de costos de transporte, entre otros. En estos términos, el mercado es el mecanismo ordenador que actúa corrigiendo, cuando hay asimetrías, por lo que la remuneración al trabajo y al capital tenderá a igualarse y la convergencia en los niveles de ingreso será sólo cuestión de tiempo. Así, ante la imposibilidad práctica de que exista un mercado mundial sin restricciones, “lo mejor” que pueden hacer los países subdesarrollados es firmar acuerdos de integración con países desarrollados, en los cuáles se genere un estadio de libre comercio parcial; y en donde la función económica de los gobiernos se reduzca a favorecer la competencia y a no interferir en la asignación eficiente de los recursos. Sin embargo, los supuestos en los que se basa este razonamiento son bastante cuestionables y la invalidez de alguno podría resultar en otra situación ajena a la igualación de la renta entre socios desiguales. Por ejemplo, el supuesto de rendimientos

decrecientes en el capital permite afirmar que, en una situación de libre mercado, la inversión se dirigirá a los lugares donde su rentabilidad sea mayor, en este caso a los países subdesarrollados donde hay escasez relativa de capital. No obstante, si los rendimientos en el capital no fueran decrecientes entonces nada garantiza que las inversiones se dirijan a las zonas atrasadas para elevar su dotación de capital. Es más, si los rendimientos en el capital fueran crecientes entonces los capitales, lejos de esparcirse a las regiones rezagadas, se concentrarían en los países desarrollados acentuando las diferencias norte-sur en la renta.

En ese sentido, la teoría convencional, al no hacer referencia a los niveles de desarrollo, no puede explicar lo que sucede en la práctica con los procesos de integración norte-sur. Pero existen otras posiciones teóricas, que no comulgan con los supuestos neoclásicos y que sostienen que no hay por qué creer que habrá una convergencia en el desarrollo provocada por el libre comercio entre países con agudas desigualdades en sus estructuras productivas. Son variadas las posturas que concluyen cosas distintas a lo que afirma la teoría convencional y muchas de ellas se alejan de los razonamientos estrictamente económicos.

De modo introductorio, Gutiérrez (1997) distingue tres enfoques, distintos al neoclásico, que analizan los efectos de la integración económica en las disparidades de los socios de distinto grado de desarrollo: el neo-keynesiano, el marxista y el de la “nueva economía internacional”.¹²

El enfoque neo-keynesiano propone que el mercado, más que reducir las diferencias las acentúa. “Son los mecanismos del mercado los que provocan la reproducción de las desigualdades internacionales e interregionales” (*Ibíd.*: 54). Simplificando, podría decirse que las regiones económicas más prósperas son las que resultan más atractivas para el capital y el trabajo porque constituyen grandes centros de consumo, de desarrollo tecnológico, de progreso social, de avanzada infraestructura, etcétera. Ello hace que la riqueza tienda a concentrarse en esas áreas propiciando que se vuelvan cada vez más atractivas para los factores productivos. Así, ocurre una especie de círculo causal que lleva

¹² Por “nueva economía internacional” el autor (Gutiérrez, 1997), se refiere a aquellas contribuciones, realizadas en la década de 1980, que tratan los temas dejados a un lado por los enfoques convencionales (como las cuestiones espaciales, los costos de transporte, el comercio intra-industrial, entre otros), e incorporan otros aspectos (como los rendimientos constantes a escala y las imperfecciones del mercado).

a ampliar las brechas entre los niveles de desarrollo a escala nacional, regional e internacional. No obstante que el mercado por si solo tiende a agudizar las desigualdades, de ello no se sigue que no hay nada que hacer para contrarrestar sus efectos. Desde esta perspectiva, las instituciones y el gobierno toman un papel crucial como fuerzas de contrapeso, la integración económica norte-sur tendría que apoyarse en estos mecanismos para asegurar que los beneficios del proceso sean distribuidos adecuadamente, favoreciendo a las regiones atrasadas. En este sentido, los factores políticos son los que toman mayor relevancia, porque los socios de mayor desarrollo deben de aceptar y actuar a favor de los socios de menor desarrollo entendiendo que la integración en esas condiciones requiere de mayor cooperación y solidaridad económica.

El enfoque marxista, siguiendo a Gutiérrez (*Ibíd.*), asevera que el libre comercio no puede ser beneficioso para todos, porque los supuestos neoclásicos no toman en cuenta que los intercambios se realizan entre países con distintas productividades del trabajo, o productividades similares, pero salarios distintos; en un escenario caracterizado por una gran movilidad de capitales, estructuras de mercado muy concentradas y poderosas empresas transnacionales. La relación económica de los países desarrollados y subdesarrollados se caracteriza por un esquema de centro-periferia, en donde el centro tiene la capacidad de dirigir sus capitales a la periferia en busca de una mayor rentabilidad sin estimular necesariamente el desarrollo económico de ésta. En dicha perspectiva, la distribución del ingreso (entre grupos sociales, regiones y países), es un problema más que nada político-institucional, no tiene que corresponder con la contribución que hacen los actores económicos (o factores productivos), a la producción.

Este hecho, trasladado a las relaciones comerciales internacionales, resulta en un tipo de intercambio desigual entre países con niveles distintos de desarrollo económico, que ocasiona una transferencia de riqueza de los países menos desarrollados hacia los más desarrollados debido a la existencia de salarios relativamente más bajos en los primeros, así como marcos institucionales que favorecen la reducción del costo de producción de determinados productos y bienes intermedios. El costo del trabajo relativamente inferior en las regiones menos desarrolladas, es un aliciente a la movilidad de capitales para invertir allí el segmento del proceso productivo que es trabajo-intensivo (muchas veces de alta cualificación), con el objetivo de aumentar sus ganancias y remitirlas a sus países de origen o a los centros financieros principales (que generalmente están ubicados en los países avanzados). El resultado en las relaciones entre países de diferente desarrollo es un agravamiento de las desigualdades ya que las asimetrías también son políticas e

institucionales. En ese sentido, los países desarrollados tienen poder para hacer que el libre comercio les favorezca, obteniendo una mayor proporción del ingreso y la riqueza. Además de que fungen como los grandes centros concentradores del capital y de la tecnología, y es allí donde se ubican las matrices de las grandes empresas multinacionales que dirigen los procesos productivos y toman las principales decisiones de inversión. Mientras que los países de menor desarrollo poseen menor autonomía para gestionar su desarrollo productivo; entre mayor sea la integración con países desarrollados cuando no hay la regulación ni las políticas regionales para contrarrestar la tendencia al aumento de las desigualdades.

Por último, Gutiérrez (*Ibíd.*), hace mención de la perspectiva de la “nueva economía internacional”, que argumenta que lo que sucede con las desigualdades internacionales en el tiempo resulta indeterminado. Considerar los fenómenos espaciales lleva a analizar la distribución geográfica de las actividades económicas y lo que se distingue es una concentración de las mismas. La combinación de grandes centros de consumo y aglomeración industrial, la importancia de los costos de transporte y la existencia de economías de escala son determinantes para que ciertas regiones o países concentren una mayor actividad productiva al mismo tiempo que otras se rezaguen. Con el tiempo, esto podría llevar a una divergencia en el desarrollo entre naciones y regiones. Sin embargo, la combinación de los factores mencionados se encuentra íntimamente ligada con la estructura productiva, y ésta con el patrón de comercio de cada país, por lo que su transformación tendría efectos benéficos en el desarrollo económico de las economías atrasadas. Antes de la década de 1970, el patrón de comercio entre países de distinto nivel de desarrollo era predominantemente inter-industrial (productos manufacturados de los países desarrollados por productos primarios o intensivos en trabajo de los países subdesarrollados), lo que resultaba perjudicial para los países atrasados debido al deterioro de los términos de intercambio. No obstante, desde la década de 1970 a la actualidad, ha estado ocurriendo un acelerado proceso de relocalización industrial con el consiguiente efecto en el patrón de comercio mundial: una creciente importancia del comercio intra-industrial (comercio de partes y componentes de una misma industria), entre países del centro y la periferia.

1.8. Un desafío para el principio de la ventaja comparativa¹³

La teoría de la integración económica es una rama de la economía internacional que se encarga de las situaciones no óptimas, es decir, cuando el libre comercio sólo es aplicado a un grupo de países. Para ello utiliza (principalmente), el instrumental analítico de la teoría del comercio internacional, se sigue entonces, que uno de los principios en los que se sustenta es el de la ventaja comparativa, inicialmente propuesto a principios del siglo XIX por David Ricardo pero que ha servido de base para el desarrollo de las teorías convencionales más recientes sobre el tema. Dicho principio establece que el comercio internacional (en condiciones de competencia perfecta, nula movilidad de los factores productivos entre países, entre otros supuestos restrictivos), será beneficioso para todos los países que decidan practicarlo. En el peor de los escenarios (no contar con una ventaja comparativa), el libre comercio deja el nivel de bienestar igual que antes de practicarlo. No importa si no se tiene una ventaja productiva absoluta (ser el más eficiente en todo lo que se produce), lo que importa es contar con una ventaja comparativa. Aparentemente ningún enfoque teórico ha refutado este principio, las posturas no convencionales más bien han atacado (no sin razón) los supuestos en los que se sustenta, argumentando que son irreales y poco relevantes en la práctica. Sin embargo, casi todas aceptan que si fuera el caso de que el libre comercio se realizara en condiciones de competencia perfecta, productos relativamente homogéneos, perfecta movilidad de los factores productivos al interior de los países, etcétera; entonces efectivamente resultaría en beneficios mayores para todos los países. Tal vez la única excepción hasta ahora ha sido la teoría marxista, con mayor precisión sólo un grupo de estudiosos dentro de dicha escuela. La importancia de esto es notable, ya que si puede probarse que el principio de la ventaja comparativa - planteado en todos sus términos-, es falso cuando se trata de libre comercio entre países de diferente nivel de desarrollo, entonces no hay razón suficiente para apoyarlo, ni habría

¹³ Una ventaja comparativa es cuando un país produce algún(os) producto(s) de manera más eficiente (a un costo menor), que otro país, por lo que el comercio entre ambos países llevará a un mayor bienestar material en comparación a que si no comerciaran. Aquí no importa si uno es más productivo en la producción de ambos bienes, ya que el país menos productivo tiene menores salarios y eso le facilitará comerciar de manera competitiva. Un país contará con una ventaja comparativa, siempre y cuando alguno de los bienes que produzca lo haga de forma relativamente eficiente.

por qué empeñarse en cumplir las condiciones en las cuáles pudiera ser beneficioso para todos. Pero, vayamos por partes.

Más arriba se mencionó la clasificación propuesta por Gutierrez (*Ibíd.*), que es sólo un intento por resumir lo que en realidad son una gran variedad de ideas que concluyen cosas distintas a las que presupone la teoría convencional respecto a los efectos del libre comercio entre países (o regiones), con niveles de desarrollo distintos. Por ejemplo, dentro del heterogéneo enfoque marxista se puede distinguir más de una postura al respecto. Por un lado, está la teoría del intercambio desigual¹⁴ que acepta el principio de las ventajas comparativas aduciendo que si existiera un marco de competencia perfecta y una movilidad de capitales limitada (entre otros supuestos), entonces sí podría existir un comercio beneficioso para países con distintos niveles de desarrollo (y por tanto de eficiencia económica). Sin embargo, se dice, el propio desarrollo del capitalismo de libre competencia tiende a favorecer la concentración de los mercados, además de que la creciente movilidad del capital da cabida a un aprovechamiento por parte de las grandes empresas oligopólicas, de dirigirse a las regiones atrasadas en búsqueda de las utilidades más ventajosas, ya sea utilizando su mano de obra relativamente barata, sus marcos institucionales atrasados y/o sus tasas de interés a corto plazo favorables. En suma, esta perspectiva realiza un análisis crítico, no de la teoría en sí misma, sino de los supuestos en los que se sustenta, que considera poco realistas de acuerdo con la estructura económica internacional actual.

Del otro lado se encuentra la postura que argumenta, que en realidad la teoría marxista -tal cuál como la concibió Marx-, establece los elementos para refutar el principio de la ventaja comparativa cuando el libre comercio se da entre países desarrollados y subdesarrollados. En efecto, el profesor Anwar Shaikh (1990) explica cómo el principio de la ventaja comparativa se desprende de la teoría cuantitativa del dinero.¹⁵ A grandes rasgos, el razonamiento es el siguiente: cuando dos países de distinto desarrollo comercian libremente entre sí y uno -el de mayor desarrollo- tiene una ventaja productiva absoluta

¹⁴ Uno de los principales referentes de dicha teoría es Arghiri Emmanuel con su trabajo *El intercambio desigual* (1976, México: Siglo XXI editores). De hecho, Gutiérrez (*Ibíd.*) utiliza su obra para explicar la postura marxista con respecto al libre comercio entre el norte y el sur.

¹⁵ La teoría cuantitativa del dinero concluye, a groso modo, que un aumento de la oferta monetaria de un país, donde todo lo demás permanece constante, genera un aumento de los precios internos de dicho país. Una disminución de la oferta monetaria provoca el efecto contrario.

generará un superávit comercial que hará incrementar su oferta monetaria puesto que los consumidores del país menos eficiente preferirán los productos foráneos más baratos. En tal sentido, manteniéndose todo lo demás constante, los precios del país mayormente eficiente comenzarán a aumentar (entre ellos el costo laboral), mientras que en el otro país -el deficitario- comenzarán a disminuir. El resultado será que el país deficitario -el de menor desarrollo- se volverá eficiente en la producción de algún(os) bien(es) debido a los cambios en los precios relativos a través del tiempo, ello le permitirá obtener una ventaja comparativa con que comerciar con el país avanzado en beneficio mutuo.

Sin embargo, el análisis marxista postula que un aumento de la cantidad de dinero por sí mismo no tiene por qué generar un aumento de precios. Mientras la demanda de dinero no aumente, cualquier incremento en la cantidad de dinero se irá a las reservas de los bancos, presionando a una disminución de la tasa de interés y por esa vía se incentiva la demanda y se elevan temporalmente los precios, hasta que la producción se incremente. La cuestión aquí, es que la demanda de dinero es la que determina la tasa de interés, el efecto directo de un exceso de oferta de dinero como consecuencia de un superávit comercial no se traduce en un aumento de precios sino en un decremento de la tasa de interés (el aumento de precios en el corto plazo podría darse, pero como consecuencia de un mayor nivel de actividad económica y producción). Ahora bien, volviendo al caso de dos países de distinto desarrollo que comercian libremente, el país más avanzado exportará en cuantía sus productos más eficientes generándole un superávit que se verá fortalecido por la disminución de su tasa de interés y el aumento de su nivel de inversión. En contraparte, el país subdesarrollado verá cómo sus importaciones aumentan requiriendo por ello una salida de medios de pago, con lo que su oferta monetaria disminuye y su tasa de interés se eleva. Posteriormente, cuando el diferencial de las tasas de interés sea lo suficientemente grande, es de esperarse que los capitales del país desarrollado se dirijan al país atrasado dada la menor tasa de interés del primero. De esta manera, el país menos desarrollado tendrá un déficit comercial persistente financiado por una creciente entrada de capitales (en su mayoría de corto plazo). En palabras de Shaikh (*Ibíd.*: 198), "...en el libre comercio, la desventaja absoluta del país capitalista subdesarrollado tendrá como resultado déficit comerciales crónicos y préstamos internacionales acrecentados. Tal país estará con déficit crónico y crónicamente endeudado."

En el mundo real, es de suponerse que los países subdesarrollados produzcan algunos bienes de manera más eficiente (ciertas manufacturas, por ejemplo) y otros que sólo ellos puedan producir (elaborados con determinadas materias primas, por ejemplo). Sin

embargo, lo que más importa para que pueda sostenerse este modelo es que el patrón de comercio norte-sur arroje un superávit para el país más desarrollado, donde los bienes y servicios que se intercambian posean una relación de precios desfavorable para el país atrasado.

Naturalmente, este esquema de relación comercial también se queda corto para explicar lo que sucede en la práctica. No obstante, es más común ver hoy en día a países subdesarrollados con balanzas comerciales deficitarias, sostenidas por enormes entradas de capitales de corto plazo que situaciones donde el comercio está equilibrado como supone la teoría de la ventaja comparativa.

2. Reflexiones históricas sobre la integración norte-sur

2.1. Un comienzo difícil de definir

Como ya se dijo, la integración económica es un hecho antiguo que data de, por lo menos, el final de la época feudal y la formación de los primeros estados-nacionales. Sería muy ingenuo creer que los procesos de integración que se han puesto en práctica desde entonces lo han hecho en condiciones de estricta simetría en los niveles de riqueza y desarrollo económico entre sus socios. Por ejemplo, en el funcionamiento de la Zollverein en Alemania, es bien sabido que Prusia fue el estado alemán que ejerció una posición preponderante en lo económico. Además, unos cuantos estados alemanes habían empezado a establecer algunas industrias durante las guerras napoleónicas mientras que en el resto, en su mayoría los estados sureños, los ingresos provenían primordialmente de la agricultura. Algo parecido sucedió en Estados Unidos en el siglo XIX, en donde la unión aduanera buscaba integrar a las excolonias de mayor desarrollo del norte con las excolonias primario-exportadoras del sur. Si bien es cierto que hubo que transcurrir la Guerra de Secesión para que las diferencias en la política arancelaria, entre el norte proteccionista y el sur librecambista, tuvieran un desenlace y sólo así la integración económica pudiera seguir su curso (Dell, 1965). Pero ¿fueron estas diferencias lo suficientemente grandes como para ser consideradas como una relación norte-sur? O, en otras palabras, ¿puede hablarse en estos casos de una integración de regiones con estructuras productivas diferentes: una industrializada y la otra no? Evidentemente no.

De hecho, en aquel tiempo (mitad del siglo XIX), Inglaterra era el único país considerado industrializado. Los estados de mayor desarrollo (en relación con los predominantemente agrícolas) de Alemania y Estados Unidos tenían una industria incipiente comparada con la inglesa. Ninguna de estas dos naciones se aventuró a establecer el libre comercio con Inglaterra porque sabían que si aspiraban a desarrollar sus industrias tenían que protegerlas de las ventajas productivas inglesas. Ambos tuvieron presente que el comercio entre países con diferencias sensibles en los niveles de desarrollo llevaría a que los países atrasados, en este caso Alemania y Estados Unidos, perpetraran su posición primario-exportadora. En contraste, con la vecindad geográfica, con una historia y cultura común, la integración se interpretó como algo posible y deseable para cumplir con los objetivos desarrollistas. De cualquier modo, las diferencias en el desarrollo entre los estados alemanes de la Zollverein y las existentes entre las excolonias en Estados Unidos no

fueron demasiado acentuadas para que los procesos de integración económica impidieran el desarrollo posterior de las regiones atrasadas.

Así también podría pensarse que la *Commonwealth* británica fue un proceso de integración norte-sur, ya que funcionó como una zona de comercio preferencial entre Gran Bretaña - potencia industrial-, y sus colonias y dominios independientes -de desarrollo significativamente menor-, durante los años treinta y cuarenta del siglo XX. Formalizada en la Conferencia de Ottawa de 1932, la *Commonwealth* se formó mediante una serie de preferencias bilaterales entre Gran Bretaña, sus dominios (Canadá, Australia, Nueva Zelanda), la India y las anteriormente colonias británicas, en donde las preferencias eran diferenciadas en cada caso (Tamames, 1995: 167). Sin embargo, lejos estuvo de ser un proceso de integración en sentido estricto. La creación de la *Commonwealth* fue más una respuesta a las circunstancias de aquel entonces. El acentuado aumento del proteccionismo a nivel mundial después de la Gran Depresión, particularmente de EEUU, obligó a ciertas naciones no autosuficientes, entre ellas Gran Bretaña, a tratar de asegurar su volumen comercial mediante la formación de grupos comerciales en distintas regiones del mundo. La *Commonwealth* británica fue el mayor de estos grupos, pero su principal cometido era hacer frente a las consecuencias económicas de la depresión, así como asegurar un espacio económico de tamaño suficiente en donde se utilizara la libra esterlina como medio de pago. Avanzar en la integración y constituir un bloque comercial cerrado, como una unión aduanera, no fue una posibilidad. De acuerdo con Dell (*ibíd.*: 28), la *Commonwealth*:

No pasó de la etapa de una zona preferencial: sus miembros favorecían sus importaciones mutuas en contra de las importaciones del exterior pero no asumieron la responsabilidad de aceptar importaciones de los demás miembros sin ninguna restricción.

Aunado a ello, la relación comercial que tenía la Gran Bretaña con los demás socios era la de una preferencia imperial (metrópoli-colonia), que le proveía de ventajas adicionales a la preferencia comercial tradicional a manera de mantener protegida la zona: los exportadores británicos gozaban de tratos favorables, numerosas propiedades de empresas británicas en sus dominios, rutas comerciales bien establecidas, entre otras. En suma, más que parecerse a un proceso de integración económica como el de la *Zollverein* en Alemania o el mercado común en Estados Unidos, la *Commonwealth* fue un mecanismo utilizado (y decidido) por Gran Bretaña para enfrentar el creciente proteccionismo de los

años treinta, principalmente el gigantesco muro proteccionista que elevó EU con la Ley Hawley-Smoot en 1930.¹⁶

La *Commonwealth* como zona preferencial tuvo su mayor relevancia durante las décadas de 1930 a 1950. Así lo evidencia que en la redacción del GATT, en 1947, se hizo la excepción a la cláusula de NMF a la *Commonwealth* británica reconociéndola como una zona de preferencias aduaneras. Lo mismo ocurrió con otras áreas preferenciales definidas en el apartado I.2 del GATT (inciso A hasta F).¹⁷ Fuera de esas excepciones, la cláusula de NMF prohíbe a los países que son parte de dicho Acuerdo ejercer un trato comercial discriminatorio en contra de cualquier otro miembro. La lógica es simple: “trátalo como al que mejor tratas”. Ése es básicamente el código de moralidad en el comercio internacional al que casi todos los países se enfrentan. Para las naciones subdesarrolladas significa ajustarse a reglas que fueron elaboradas sin tomar en cuenta sus problemas particulares. En efecto, el GATT fue “el producto final de un largo proceso de negociaciones <<particularmente>> entre Estados Unidos y la Gran Bretaña poco después de la Segunda Guerra Mundial” (*Ibíd.*: 207). Son sus intereses los que en gran medida estuvieron representados allí. Y aunque el Acuerdo se modificó en 1964 con la incorporación de la Parte IV, para considerar la existencia de naciones subdesarrolladas y su importancia en la estructura económica internacional,¹⁸ estas modificaciones tuvieron poca relevancia en la

¹⁶ La Ley Arancelaria de 1930, mejor conocida como la Ley Hawley-Smoot, elevó los aranceles de prácticamente todos los productos estadounidenses a niveles históricos. Su intención original era proteger a los agricultores ante la caída de los precios internacionales agrícolas. Sin embargo, la medida se generalizó debido a la exigencia de protección de otros sectores productivos que padecían los efectos devastadores de la Gran Depresión del 29 (US Department of State, http://future.state.gov/when/timeline/1921_timeline/smoot_tariff.html, [consulta: 4/12/2014]).

¹⁷ En el acta del GATT, además de la *Commonwealth* británica (inciso A), se determinan como excepciones de la cláusula de NMF a los territorios de la Unión Francesa (inciso B), el Benelux y sus posesiones (inciso C), las preferencias de Estados Unidos (inciso D), las preferencias latinoamericanas (inciso E) y finalmente el sistema de preferencias entre la Unión Aduanera Sirio-Libanesa (hoy disuelta) y Palestina y Transjordania (inciso F) (Tamames, 1995: 167).

¹⁸ La Parte IV del GATT, denominada “Comercio y desarrollo”, reconoce la existencia de países poco desarrollados. Por ello, se abre la posibilidad de aplicar un trato comercial más favorable y sin reciprocidad a los países de menor desarrollo, dado que se afirma que el comercio es un elemento que puede impactar, favorable o desfavorablemente, en el desarrollo económico. Entre otras cosas, se considera necesario que los países más desarrollados favorezcan (o por lo menos no

práctica, debido al carácter más bien declarativo de la redacción de sus disposiciones y a la ambigüedad de los derechos y obligaciones de sus normas (Manero, 2008). De esta manera, el principio preponderante del GATT -el de la no discriminación-, es el que termina aplicando en las relaciones comerciales entre países con distinto grado de desarrollo económico. Con lo que en última instancia, pasa a ser una injusticia si nos apegamos a lo que subrayó el representante indio Sir N. Raglavan Pillai en la novena sesión del GATT (1954), “la igualdad de trato sólo es justa entre iguales” (citado por Dell, *Ídem.*).

Entonces ¿cuándo se puede hablar del inicio de los procesos de integración norte-sur en la historia? Son varios los autores que ubican al proceso de integración formal de Norteamérica, institucionalizado en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) en 1994, como el primero que incluyó a países con un nivel tan diferente de desarrollo económico. Es decir, que integró a un país subdesarrollado como México con países desarrollados como Estados Unidos y Canadá.¹⁹ También están los que mencionan que posiblemente la primera experiencia integracionista de este tipo fue la ampliación hacia el sur de la Comunidad Económica Europea (CEE), que realmente se divide en dos: primero, la adhesión de Grecia en 1981 y posteriormente de España y Portugal en 1986, debido al atraso relativo en el desarrollo que tenían estos tres últimos países en comparación con el resto de la Comunidad. Aunque se ha argumentado que el tamaño de las asimetrías es sensiblemente mayor para el caso del TLCAN, lo cierto es que ambos casos resultan de una importancia sin precedentes.

Estas son las proposiciones más comunes pero no son las únicas. También están los que piensan que los orígenes de la integración norte-sur vienen de más atrás. Ya sea con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), en 1960 o en la propia Comunidad Económica Europea (CEE) a principios de los setenta. Vale la pena explicar porque se cree así.

obstaculicen), la importación de los productos de exportación de interés especial (sea lo que sea que esto signifique), para los países menos desarrollados.

¹⁹ Algunos de los autores que consideran al TLCAN como el primer acuerdo de integración norte-sur son Axline (2002: 186), Gutiérrez y Ruesga (1997: 186), Briceño (2008: 158). Otros autores como Ray (2002: 712) subrayan lo insólito que fue la firma del TLCAN pero que habría que tomar en cuenta también la adhesión de Grecia, España y Portugal a la CEE en la década de 1980 como el probable primer proceso de integración norte-sur, si bien en menor escala en cuanto a las diferencias en el desarrollo.

El primer escenario lo conforma la EFTA, que preveía el establecimiento de una zona de libre comercio (nada más), entre siete países del viejo continente que se habían mostrado reticentes o incapaces de incorporarse a la CEE. Entre los siete países, seis de ellos en un proceso ya de industrialización avanzada (Austria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza) y uno, Portugal, con importantes atrasos en su estructura productiva y su renta per cápita en relación a los demás. Tan es así que el profesor Ramón Tamames (1972) realizó un estudio de la EFTA centrándose en las medidas aplicadas dentro del proceso de integración hacia los países de menor desarrollo económico.²⁰ Fue así como el Tratado de Estocolmo (1960), por el cual se creó la EFTA, tomó en cuenta la situación particular de Portugal. Y es el Anexo G del Convenio el que enlista las disposiciones especiales en materia de reducciones arancelarias y restricciones cuantitativas para el caso portugués. Dicho anexo se basa en la aplicación de tres mecanismos (Tamames, 1972); uno general, que significó un calendario de desgravación arancelaria el doble de extenso que el aplicado a todos los demás miembros (que en la práctica resultó ser el triple de extenso); uno acelerado, que seguía la regla de desgravación del 10% del arancel base cada año aplicable al 15% de la producción exportada (muy similar a lo estipulado para los demás miembros) y; un tercer mecanismo, el especial, que abrió la posibilidad de que Portugal aumentara significativamente los derechos de aduana en sus industrias nacientes (y prácticamente sin avisar), por un lapso de doce años. Cuestión importante fueron estas consideraciones para que Portugal pudiera desarrollar, hasta cierto punto, su industria y su sector exportador.

A su vez, se ha dicho (Moxon-Browne, 2004) que el acceso de Irlanda a la Comunidad en 1972 también puede ser un caso ilustrativo de un país económicamente atrasado, que se integra con países bastante más desarrollados. Sin embargo, tal afirmación debe matizarse dadas las características económicas y políticas de Irlanda en tiempos de posguerra. Es bien sabido que se abstuvo de participar en la Segunda Guerra Mundial por lo que salió más o menos bien librado del conflicto. Naturalmente, ello significó que no fuera apoyada

²⁰ Cabe aclarar que Tamames (1972) engloba a Austria y a Portugal como los socios de la EFTA de menor desarrollo. Sin embargo, su estudio hace notar una acentuada diferencia entre estos dos respecto a su nivel de industrialización, indicadores macro, etcétera, que a fin de cuantas se plasma en el trato que recibe cada uno en el marco del Tratado de Estocolmo. En suma, si bien Austria estaba ligeramente atrasada con respecto a los otros cinco, el atraso económico de Portugal era bastante mayor.

con los recursos financieros del Plan Marshall. Todo esto, aunado a su posición geográfica periférica, se reflejaba en un distanciamiento de parte del pueblo irlandés hacia los intereses de Europa occidental (la integración, por ejemplo). Mientras que, debido a su reducida dimensión geográfica, económica, demográfica y política, Irlanda no era vista como un actor importante por parte de los países centrales. En ese entonces, la economía irlandesa tenía problemas importantes, los principales: una excesiva dependencia comercial con Gran Bretaña, altos niveles de pobreza que se traducían en un mercado interno estrecho y una industria poco competitiva. No obstante, Irlanda veía a la integración europea como una oportunidad más que nada económica. Sabía que era cuestión de tiempo antes de que su principal socio comercial entrase a la CEE. Si no quería verse afectada, Irlanda tenía que acompañar a Gran Bretaña. Pero también sabía que su menor desarrollo podría convertirse en un pesado lastre a la hora de incorporarse a la Comunidad. Su estrategia fue simple, preparar su estructura productiva lo más rápido posible y después abrir paulatinamente su economía a manera de fortalecer sus industrias para la competencia e intentar diversificar su comercio. En ese sentido, terminada la Segunda Guerra Mundial, el gobierno irlandés mantuvo una política industrial fuertemente proteccionista basada en la formación de capital doméstico, en donde el apoyo a los grupos empresariales locales fue fundamental. Para la década de 1960, Irlanda estaba relativamente lista para dar un viraje en su política comercial y así comenzar a liberalizar sus intercambios. De esta manera, su adhesión a la Comunidad en 1973 pudo realizarse sin contratiempos, a la par de Dinamarca y de Gran Bretaña, contemplando sólo algunas excepciones a los compromisos de la integración (por ejemplo, el mercado de trabajo irlandés tuvo que estar protegido de la entrada de trabajadores extranjeros por un lapso de cinco años).

En suma, el caso de Portugal en la EFTA y el de Irlanda en la CEE bien pueden ser considerados como casos interesantes para el estudio de la integración en donde se vinculan estructuras económicas de desarrollo diferenciado. No obstante, ambas situaciones tienen sus particularidades. Hablando de niveles de industrialización, Portugal presentaba un atraso más pronunciado con respecto a la EFTA en comparación con la brecha que separaba a Irlanda de la Comunidad, si bien es cierto que ambos países tenían una fuerte concentración de su comercio con Gran Bretaña. Sólo por mencionar un dato, en 1960, cuando se creó la EFTA, el Reino Unido tenía un PIB per cápita (en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990), de casi tres veces el de Portugal, mientras que en 1973, año de la primera ampliación de la Comunidad, el PIB per cápita del Reino Unido

sólo era 1.75 veces el de Irlanda.²¹ Es así como la discusión acerca del primer proceso de integración norte-sur no tiene una sola respuesta, esta última resulta ambigua en sí misma. En primer lugar, depende de las respuestas a otras interrogantes como ¿qué se entiende por subdesarrollo (o si se prefiere no desarrollo)?, ¿qué indicadores tomar para medirlo?, etcétera.

2.2. La ampliación hacia el “sur” de la Comunidad

La adhesión de Grecia a la CEE en 1981 es otro proceso de integración en donde un país con una estructura económica más parecida a la del subdesarrollo se vuelve socio de un grupo de países industrializados. El camino previo a su adhesión no fue sencillo, hubo un profundo y ríspido debate político entre conservadores a favor y socialistas en contra (Pellicer, 1990). Los primeros representados por el partido Nueva Democracia y los segundos por el Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK). Precisamente uno de los principales argumentos que esgrimía el PASOK era la condición económica marcadamente atrasada de Grecia en relación a los países de la CEE. En aquel tiempo, el líder pasokista Theódoros Pángalos (citado por Pellicer, 1990: 198) afirmó que:

Grecia no es solamente el país más pobre de la Comunidad, sino el que tiene estructuras económicas y sociales cualitativamente distintas. Es el único país que no tomó parte en la primera o segunda revolución industrial y que, hasta este momento, no está preparado para participar en la tercera revolución tecnológica. El incremento en los niveles de vida se ha logrado por procedimientos típicamente tercermundistas, o enteramente peculiares y frágiles (turismo, ingresos de trabajadores migratorios).

La facción socialista tenía otros dos argumentos importantes en contra de la adhesión. Uno, el distanciamiento cultural y político con los países de Europa occidental que sentía gran parte de la población griega. En cierta medida se reconocía la fuerte influencia cultural de su herencia islámica, además de su orientación de política exterior más enfocada a las relaciones con los países del Mediterráneo que a los asuntos y conflictos de occidente. El otro motivo era la incertidumbre acerca de los efectos de la integración en su desarrollo económico. Naturalmente, había dudas de que la Comunidad tomaría en cuenta sus intereses y demandas como país rezagado y que ello no se viera reflejado en mecanismos para reducir sus diferencias económicas. Sobre todo, tomando en cuenta que algunos estudios mostraron que después de la ampliación de la CEE de seis a nueve, las

²¹ Datos de las Estadísticas Históricas de Angus Maddison (versión descargable en línea: www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls [consulta: octubre de 2014]).

asimetrías entre sus miembros seguían aumentándose y no había indicios para suponer que la incorporación de Grecia llevaría a elevar su nivel de desarrollo. Por el contrario, Constantino Vaitsos llegó a escribir que “...Si se produce este desarrollo desigual entre miembros de la Comunidad con estructuras de producción que, en general, son muy semejantes entre sí, ¿cómo reaccionarán al reto de la “integración” unos sistemas económicos mucho menos desarrollados?” (*Ibíd.*: 199).

De cualquier forma, el Tratado de Adhesión se aprobó el 1º de enero de 1981, gracias al dominio parlamentario del Partido Conservador. La situación se revirtió algunos meses después, cuando el PASOK subió al poder. No obstante, la decisión ya había sido ratificada y los costos políticos de someterla a referéndum para tratar de revocarla hubieran sido enormes. La estrategia ahora sería otra: tomar una actitud sumamente activa y persuasiva con el objeto de hacerse escuchar por el Consejo Europeo y así lograr que sus demandas, producto de sus particularidades como economía atrasada, fueran atendidas.

La primera medida fue la elaboración de un comunicado dirigido al Consejo donde se expresaba la necesidad de recibir un trato diferenciado. De manera concreta se pedían tres cosas: financiamiento por parte de la CEE, una derogación temporal de algunas de las reglas comunitarias y la creación de un fondo comunitario para atender a las regiones atrasadas. Sin embargo, el Consejo se mantuvo reacio hasta 1983, cuando se propusieron los Programas Integrados del Mediterráneo (PIM), estos proveerían de recursos económicos enfocados a distintas áreas para fomentar la producción y el desarrollo económico de Grecia. El problema fue que su ratificación se postergó hasta 1985; y hubiera sido más tiempo de no ser porque los representantes griegos amenazaron al Consejo con que, si no aprobaban los PIM, vetarían indefinidamente el ingreso de España y Portugal a la Comunidad (*Ibíd.*). Su aprobación significó una nueva etapa en las relaciones de Grecia con la Comunidad marcada por una actitud sumamente participativa, que fue evidenciada ese mismo año con su mayor injerencia en la redacción del Acta Única Europea²² y posteriormente en las negociaciones para su ratificación. “A lo largo de

²² El Acta Única Europea significó un gran cambio en el proceso de integración de la Comunidad. Entre otras cosas, el Acta fijó cuatro grandes objetivos: el establecimiento del mercado único (al que se llegaría plenamente en 1992), promover la cooperación en materia monetaria, reforzar la cohesión económica y social, además de desarrollar nuevas políticas en el área científica y tecnológica (*Ibíd.*: 205). Claramente, el objetivo de mayor envergadura fue el establecimiento del

estas negociaciones, Grecia e Irlanda encabezaron los esfuerzos para que el Acta recogiera el tema de la cohesión económica y social, que sólo se mencionaba en el preámbulo del Tratado de Roma, y lo incorporara en la parte central” (*Ibíd.*: 205).²³

Así pues, uno de los propósitos que se logró anexar al Tratado de la CEE fue el de reducir las disparidades regionales, así como el atraso de las zonas de menor desarrollo (plasmado en la tercera parte del Tratado, título V, artículo 130^a [*Ibíd.*]). La importancia de este hecho no debe subestimarse, ya que abrió la puerta para que los países de menor desarrollo económico, que se vendrían a adherir en las sucesivas ampliaciones, pudieran apoyarse en lo ya escrito para hacer efectivas sus demandas.

Por su parte, la adhesión de España a la Comunidad estuvo plagada de contratiempos de todo tipo: problemas políticos internos en la CEE, el persistente bloqueo francés por el tema agrícola, la amenaza de bloqueo de Grecia, son sólo algunos de tantos. De julio de 1977, cuando se solicitó formalmente su adhesión al Consejo, hasta la entrada en vigor del Tratado el 1 de enero de 1986 habría de transcurrir poco menos de una década. Sobre las desigualdades estructurales de los probables futuros socios, éstas fueron ampliamente reconocidas por la CEE desde un principio. Al respecto, en 1978, la Comisión envió al Consejo un informe que sería conocido como “El Fresco” en donde se dejaban patentes los problemas más importantes que significaría la ampliación hacia el sur de la Comunidad. En él se daba por sentado que los tres países estaban claramente atrasados en relación al nivel de desarrollo económico de la CEE, pero que esa diferencia no tendría por qué reflejarse en un trato distinto en las obligaciones comunitarias (Tamames, 1996).

Regresando al caso español, desde principios de la década de 1960 el gobierno de Franco había manifestado su deseo de ser un socio más de la Comunidad, a tal grado que ya para entonces se habían enviado un par de solicitudes formales para la adhesión española. Lógicamente, las autoridades en Bruselas se negaron a considerar la posibilidad debido a su tipo de régimen político. A pesar de ello España no se resignó, continuó insistiendo en

mercado único. Al respecto, Pellicer (*Ídem*) aclara que “el efecto pernicioso de la creación del mercado interior sobre las economías menos desarrolladas de la CE ha sido ampliamente reconocido; de ahí la importancia de contrarrestarlo mediante medidas a favor de la llamada cohesión económica y social”.

²³ Se añadió el título V en la tercera parte del Tratado de la CEE, cuyo artículo 130a estipula que “la Comunidad se propone reducir las disparidades entre las diversas regiones y reducir el atraso de las regiones menos favorecidas” (*Ibíd.*).

formalizar alguna clase de acuerdo comercial hasta que en 1970 se firmó el primer acuerdo preferencial España-CEE que funcionaría mediante un sistema generalizado de preferencias en dos etapas. El objetivo fundamental era la supresión de las barreras al comercio recíproco en lo esencial. En ese sentido, dicho acuerdo bien puede tomarse como el primer antecedente de la futura adhesión española. Sin embargo, las negociaciones de esta última no podrían realizarse mientras no se mostraran signos de democratización política. En efecto, tras la muerte de Franco en 1975 fue que la Comunidad se tomó en serio la posibilidad de reforzar los vínculos políticos y económicos con España. Claro que las inconformidades no se hicieron esperar. El gobierno francés, representando los intereses de su siempre influyente sector agrícola, se mostró ampliamente en contra del acceso de España. De concretarse este hecho, se pensaba que los agricultores franceses se verían seriamente afectados dado que la producción agrícola española probablemente desplazaría a los productos de Francia. La situación se tornó más dramática cuando a mediados de 1980 el entonces presidente francés Valéry Giscard bloqueó el proceso de adhesión español aduciendo que no habría ampliación a menos que se revisara la Política Agrícola Común y el presupuesto comunitario. La oposición francesa no terminó con el *Giscardazo*, como se le conoce en España al mencionado acontecimiento, sino que en el siguiente mandato el presidente François Mitterrand también se negó a permitir la ampliación comunitaria. La razón oficial seguía siendo que los intereses de Francia se verían seriamente afectados si no se hacían los debidos ajustes en la política comunitaria (Martin de la Guardia, 2004).

A pesar de las constantes interrupciones, la CEE seguía negociando con España teniendo en mente que había mucho que discutir dado el complejo proceso de integración de una economía menos desarrollada. Para 1982, de los dieciséis capítulos a negociar, seis ya estaban completos y siete en su fase terminal. Sin embargo, los faltantes ni siquiera habían empezado a discutirse debido a que eran los más controversiales (entre ellos los relacionados con la pesca y la agricultura). Un año después, en 1983, llegó el final del bloqueo francés cuando Francia logró su cometido obteniendo, entre otras cosas, que se modificara la Política Agrícola Común a su favor. Con ello, el proceso de ampliación hacia el sur pudo continuar su curso.

En cuanto a los problemas internos, España sabía que su posición económicamente atrasada le podría generar problemas en cuanto fuera socio comunitario. Por ello, el gobierno en turno, de la mano de Felipe González, se encargó de pasar la Ley de Reestructuración y Reindustrialización en 1984. Su objetivo fue incrementar la

especialización productiva (principalmente en textiles y calzado), mejorar la calidad de algunos de sus productos (notablemente el acero), y reducir la producción de aquellos sectores con una demanda a la baja (como la industria de los astilleros); también se buscó apoyar nuevos sectores relacionados con la industria electrónica y de reciclaje. Los costos sociales (por ejemplo, el desempleo estructural), y financieros de la aplicación de la Ley fueron enormes. Sin embargo, la Comunidad vio con muy buenos ojos la actitud del Estado Español, además de que este último tenía en mente que, ya como miembro comunitario, la ayuda financiera al desarrollo no se haría esperar (Martín de la Guardia, 2004).

La llamada ampliación hacia el sur de la CEE también incluyó a Portugal, país que ya había tenido una experiencia integracionista con países económicamente más avanzados, si bien en un grado menos ambicioso. Como ya se explicó más arriba, la EFTA tuvo entre sus miembros fundadores a Portugal. La razón fue que la orientación librecambista de la Asociación Europea era compatible con la estrategia de desarrollo portuguesa de 1950 a 1977 (año en que solicitó formalmente su adhesión a la CEE). En palabras del economista y diplomático portugués José Da Silva Lopes (1981: 4):

La estrategia de industrialización elegida por Portugal implicaba una estrecha conexión con el mercado internacional. Mantener elevadas barreras proteccionistas no constituyó un instrumento prioritario de política económica para las autoridades portuguesas, si bien brindaron una protección moderada a ciertas nuevas industrias que nacieron en el transcurso de los últimos veinte años <<1960 a 1980>>. Se consideró más importante mejorar las condiciones de acceso de los productos portugueses de exportación a los mercados externos.

Portugal había manifestado su interés por celebrar algún acuerdo de asociación o adhesión con la CEE desde la década de 1960. Ello porque era evidente que tarde o temprano Gran Bretaña, su principal socio comercial, entraría a la Comunidad y más valía empezar a hacer gestiones si no quería ver reducidos sus beneficios comerciales. No obstante, la Comunidad se mostró indiferente a los intereses lusitanos más que nada debido a su régimen de gobierno antidemocrático; y a que poseía provincias ultramarinas. Poco tiempo después, ello no fue impedimento para que se firmara el Acuerdo de Libre Comercio Portugal-CEE en 1972. Dos años después, el 25 de abril de 1974, el fin de la dictadura significó, entre otras cosas, la redefinición de la postura de política exterior portuguesa. Como era de esperarse, con la entrada del primer gobierno constitucional en 1976, sus prioridades cambiaron: la Europa unida dejó de ser un objetivo meramente

económico para convertirse en un símbolo de democratización, paz y modernización para el nuevo Estado portugués.

Sin embargo, entre la entrega de la solicitud de adhesión en 1977 y la fecha del pleno acceso de Portugal a la CEE en 1986, no transcurrió poco tiempo. Las razones domésticas fueron principalmente dos (Pinto y Teixeira, 2004): la primera fue la situación económica inmediata posterior al derrumbe de la dictadura fue desfavorable, aunado a las medidas económicas que habían sido tomadas durante el periodo revolucionario, como la nacionalización de sectores económicos importantes. Y la segunda fue que continuaba una relativa inestabilidad política que coexistía con una Constitución, reformada en 1976, que había sido producto del periodo revolucionario. Estos factores eran vistos como un impedimento por la Comunidad para proceder en las negociaciones, muy a pesar de que el gobierno portugués en turno había demostrado pluralidad y convicción democrática. Poco después, a principios de los ochenta, Portugal había eliminado los obstáculos mencionados y se presumía listo para avanzar en el proceso de adhesión. No obstante, esta última se atravesó con el tiempo de las negociaciones con España, por lo que la Comunidad decidió atender ambas situaciones simultáneamente. El resultado fue que la entrada de Portugal se postergó nuevamente, ahora por circunstancias externas, hasta el 1 de enero de 1986.

Hay una serie de características comunes en los tres países que se incorporaron a la Comunidad en los años ochenta. Primero, los tres tuvieron regímenes de gobierno dictatoriales antes de su adhesión, que significaron retrocesos importantes en términos sociales, políticos y económicos. Los principios democráticos en los que ha estado construida la Comunidad desde sus inicios cancelaron toda posibilidad de considerarlos miembros en pleno derecho. Hasta que esta situación se revirtió fue que se aceptó iniciar pláticas para establecer un tratado de adhesión.

En segundo lugar, todos ellos iniciaron su acercamiento a la Comunidad varios años atrás con la firma de acuerdos comerciales por separado. Fue desde 1961, cuando Grecia firmó el primer acuerdo de asociación con el bloque europeo, en él ya se tenía contemplada la posibilidad de su adhesión en el futuro. Por su parte, el primer acuerdo comercial de Portugal con la CEE entró en vigor en 1973, en el marco de las relaciones de la EFTA con la Comunidad. En cuanto a España, el punto de partida fue en 1970 con el establecimiento del *Acuerdo Ullastres*, un convenio de preferencias comerciales que, según Tamames (1995), funcionó muy bien como promotor de las exportaciones españolas hacia la CEE.

Por su parte, la estrategia de negociaciones para adherirse a la Comunidad fue distinta en el caso de Grecia en comparación con España y Portugal. Los tres países, conscientes de su menor desarrollo económico, intentaron obtener el mayor número de concesiones. No obstante, lo que hizo Grecia fue acelerar el proceso de negociaciones pensando que sería menos complicado hacer valer sus intereses ya que fuera miembro comunitario. Por su parte, España y Portugal tuvieron negociaciones arduas y largas, muchas veces interrumpidas por desacuerdos, con la finalidad de incorporarse al bloque europeo en las mejores condiciones posibles. Esa fue una de las causas, si bien no la principal, de la demora de la tercera ampliación de la Comunidad.

En ese sentido, el proceso de integración hacia el sur fue largo y tuvo muchos contratiempos. La adhesión de los nuevos tres países en la década de los ochentas en todo caso institucionalizó y profundizó algo que ya tenía años gestándose. Sin embargo, es en esta década cuando la integración europea se profundiza al ratificarse el Acta Única Europea en 1986. Y es con el Acta, como lo menciona Gazol (2008: 202), que:

...se incorpora la política regional en el derecho primario de la entonces Comunidad. Según el Acta, el artículo 2 del Tratado de Roma relativo a la necesidad de buscar un desarrollo armonioso, debía interpretarse en el sentido de cómo emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas. El Acta Única incluye los dos tipos de regiones a las que, desde 1987, habrían de canalizarse los recursos de convergencia: las regiones estructuralmente deprimidas y las regiones en declive industrial.

La política de desarrollo regional ha sido uno de los pilares que le han dado soporte al largo proceso de integración europea. Si bien en sus inicios no existía ningún mecanismo concreto para reducir las diferencias en el desarrollo de las regiones involucradas en la integración, la Comunidad se construyó partiendo de la tesis de que el libre mercado resulta insuficiente (e incluso algunas veces contraproducente), para lograr un bloque económico más homogéneo en términos de desarrollo. Pero no pasó mucho tiempo para observar lo que sería el primer antecedente de la política regional, creado en el tiempo en que sucedió la primera ampliación de la CEE en 1973, con la puesta en práctica del Fondo Regional de Desarrollo, germen del actual Fondo Europeo de Desarrollo Regional²⁴ (FEDER) (*Ídem.*).

²⁴ El FEDER, creado en 1975, tiene la finalidad de ayudar a corregir los desequilibrios regionales que se deban a un sector agrícola predominante, a sectores industriales en declive, o a un subempleo estructural (Tamames, 1995).

No obstante, como ya se mencionó, fue el Acta Única Europea –que entró en vigor en 1987-, la que se encargó de poner en primer plano la política de desarrollo regional con la creación de los Fondos Estructurales, encargados de destinar recursos comunitarios a proyectos de desarrollo en las regiones (no países) con mayores rezagos económicos dentro de los límites del espacio de la Comunidad Europea. En principio, cualquier país es candidato a recibir recursos por este concepto (en virtud de que casi todos los países cuentan con regiones más atrasadas en su interior). Algunos años después vio la luz el otro instrumento de política regional: el Fondo de Cohesión, un producto del Tratado de Maastricht (1993), el cual destina sus recursos a los países (no regiones) de la ahora Unión Europea (UE) cuyo ingreso por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria. Cuando fue creado este Fondo, sus recursos estaban condicionados a la aplicación del programa de convergencia macroeconómica, acordado también en Maastricht, con el propósito de adoptar la moneda común. La finalidad de dicho programa era apoyar el proceso de formación de una unión monetaria, en la medida en que ésta requería que todos sus futuros miembros acataran cierta disciplina fiscal (presupuesto relativamente balanceado), y monetaria (inflación moderada).²⁵ Se preveía que para los países de menor desarrollo esto podría afectar el crecimiento económico y el empleo. Así que se ideó una manera de contrarrestar los efectos contractivos, causados por el programa de convergencia, en estos países mediante el uso de los apoyos financieros del Fondo de Cohesión.²⁶

Por último, es importante mencionar el papel que ha jugado el Banco Europeo de Inversiones como un mecanismo de apoyo a la política de desarrollo regional de la UE. Creado desde el Tratado de Roma, el Banco tiene el propósito de financiar “proyectos de valorización de regiones menos desarrolladas, y de creación (o reconversión) de empresas cuya necesidad haya surgido como consecuencia del Mercado Común y que, por su propia

²⁵ En rigor, los criterios de convergencia macroeconómica definidos en el Tratado de Maastricht son cinco: i) inflación no mayor a 1.5% por encima del promedio de los tres países con menor inflación de la Unión; ii) tasa de interés no mayor a 2% por arriba del promedio de los tres países con menores tasas de interés; iii) déficit público no superior al 3% del PIB y, finalmente; iv) mantenimiento del tipo de cambio nacional en un margen de variación no mayor a 2.25% durante dos años (Gazol, 2008: 133).

²⁶ No se abundará más, por el momento, sobre los instrumentos de política de desarrollo regional de la UE dado que éste aspecto se considera esencial, y por ello requiere un tratamiento de mayor profundidad, tarea que se lleva a cabo en el capítulo cuarto de este trabajo.

naturaleza, no pueden ser enteramente financiados por los Estados miembros” (Tamames, citado por Gazol, 2008: 213).

2.3. El bloque económico norteamericano

Probablemente cuando se menciona el tema de la integración económica norte-sur, el primer ejemplo que se nos viene a la mente sea el TLCAN. La razón es que dicho Tratado institucionaliza la integración entre tres países geográficamente cercanos pero con estructuras económicas sensiblemente distintas. Con el TLCAN se crea una zona de libre comercio a partir de 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México, dos economías desarrolladas y una subdesarrollada. La evidente asimetría salta a la vista al comparar el PIB per cápita de EU de 1994 que equivalía a 24,279 dólares (internacionales Geray-Khamis de 1990), casi cuatro veces el de México (6,540 dólares, 3.7 veces el PIB per cápita mexicano para ser exactos) y 1.3 veces el de Canadá (18,936 dólares).²⁷ Ninguno de los procesos de integración anteriormente analizados empezó con un nivel de asimetrías tan acentuado como éste. Cualquiera podría asumir que ante tal situación, las medidas para mitigar los efectos de la integración en las desigualdades económicas hayan sido mayores que en las integraciones en Europa.

En la experiencia integracionista europea se partía de la premisa de que la incorporación de un socio de menor desarrollo requiere de mecanismos destinados a acercar a las economías a un nivel de industrialización más homogéneo, en tal caso los ganadores de la integración serán todos los miembros. La visión teórica en la que se fundamentaron este tipo de medidas fue la corriente keynesiana, en aquel entonces la dominante, que asume que la regla (más que la excepción como plantea la teoría neoclásica), bajo el libre juego de las fuerzas del mercado lleva a desequilibrios importantes y persistentes a nivel macroeconómico. No hay ningún mecanismo intrínseco al mercado que permita arribar a una situación de plena ocupación de las capacidades productivas de cualquier país. En tal sentido el gobierno debe de interferir procurando mantener un alto nivel de demanda agregada y de empleo. Ello, llevado al ámbito de los intercambios internacionales, ha motivado a creer que en un grupo de economías con fuertes diferencias estructurales que deciden integrarse, se debe aplicar una mayor y más profunda conducción estatal en la regulación y gestión de las actividades económicas. Una política industrial activa se torna

²⁷ Datos de las Estadísticas Históricas de Angus Maddison (versión actualizada descargable en línea: <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm> [consulta: noviembre/2014]).

más que necesaria si no se quieren fomentar los desequilibrios y agravar las disparidades económicas, sobre todo en los países que tienen problemas de insuficiente formación de capital.

Sin embargo, este no fue el caso del TLCAN; por el contrario, en él no se tomaron en cuenta, más allá del discurso, las mencionadas disparidades en los niveles de desarrollo de las tres economías. De hecho, las diferencias en el calendario de desgravación arancelaria para ciertos productos (considerados sensibles), fueron aplicadas a los tres socios por igual, sin distinción alguna. Al respecto, resulta reveladora la declaración que hizo el entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, al concluir las negociaciones del Tratado en 1992 en referencia a las asimetrías en el desarrollo de los socios norteamericanos:

Quiero decirles que la negociación reconoce la diferencia del grado de desarrollo entre México y nuestros vecinos; por eso, el 70% de nuestras exportaciones quedarán, de inmediato, libres para ingresar a su mercado, mientras que nosotros libramos sólo alrededor del 40% a los productos que ellos nos envían. Por eso, esta negociación nos da los tiempos que necesitamos para seguir apoyando a las pequeñas y medianas empresas, a los productores del campo que lo requieren, y todos podamos, de esta manera, aprovechar las oportunidades que nos dará el Tratado (citado por Mendicuti, 2011:439).

A eso se resume la consideración de los niveles de desarrollo en la integración de Norteamérica, y la causa de este hecho se halla, entre otras cosas, en la orientación de política económica (y política exterior), de los tres países firmantes. En efecto, el Tratado responde a un planteamiento casi dogmático hacia el libre mercado, coherente con los postulados de la teoría neoclásica, por lo menos en lo que se refiere a la posición mexicana y canadiense.²⁸ En ese sentido, se tenía la convicción de que el libre mercado sería la mejor herramienta del TLCAN en su objetivo de incrementar los intercambios y los flujos de capitales entre los socios y por esa vía asegurar el crecimiento económico sostenido con estabilidad. Para México, significó institucionalizar, en gran parte, la renuncia a la utilización de mecanismos de política industrial, como fue el caso de las compras públicas o los requisitos de desempeño a la inversión extranjera; eso sí, el Tratado se

²⁸ Habría que matizar que EU se caracteriza por seguir una política económica pragmática: en donde, en lo referente al frente externo, actúa presionando a los gobiernos de los países subdesarrollados para que liberalicen sus economías pero no hace lo propio con los sectores en los que no se siente cómodo compitiendo internacionalmente.

colocó a la vanguardia de los temas comerciales incorporando los referentes a los servicios, la movilidad de capitales, la propiedad intelectual, las reglas de origen, entre otros.

Lo que es un hecho es que, desde el punto de vista del país subdesarrollado, la integración con sus vecinos desarrollados del norte no ha impulsado, o por lo menos suprimido las trabas que impiden su desarrollo económico. Es verdad que no se puede culpar al Tratado del pobre desempeño económico mexicano, pero sí se puede culpar a la orientación de política económica que está detrás de su firma y que es la que ha dominado la escena después de la crisis de 1982. En palabras de Gazol (2008: 437), el cambio en la política económica consistía básicamente en "...la progresiva reducción de la presencia del Estado en la economía, terminar con el proteccionismo, abrir la economía, imponer una rigurosa disciplina fiscal, la desregulación y el privilegio del mercado."

Finalmente, lo que se quiere dejar en claro es, que el TLCAN resultó paradójico si se compara con los demás procesos de integración norte-sur, porque a pesar de contener las mayores desigualdades en cuanto al nivel de desarrollo de sus socios, ello no se considera en el diseño del proceso de integración. Esto lleva a reflexionar que, *el bloque económico de Norteamérica se distancia sensiblemente de los esquemas de integración en Europa, con respecto a su lógica de funcionamiento, sus objetivos y los intereses de sus Miembros.*

2.4. La reciente ola de acuerdos de integración norte-sur

a) Creciente diversidad en los procesos de integración

El fenómeno de la formación de bloques económicos se ha ido haciendo más complejo a partir de la década de 1990, con la incorporación en ellos de los nuevos temas de la agenda comercial internacional (propiedad intelectual, movilidad de capitales, etcétera), y la firma de un creciente número de acuerdos de integración (técnicamente Acuerdos Comerciales Regionales).²⁹ Inclusive, cada vez es más común ver acuerdos de integración entre bloques económicos o entre estos y países por separado. En ese marco se inscriben los acuerdos que ha suscrito la Unión Europea como bloque, que en su mayoría son con países de menor desarrollo como México (2000), Camerún (2009), o el que tiene en conjunto con Colombia y Perú (2013), por nombrar solo algunos. Sin duda, este tipo de

²⁹ De acuerdo con la terminología de la OMC, los Acuerdos Comerciales Regionales son acuerdos recíprocos entre dos o más socios, distintos de los Acuerdos Comerciales Preferenciales que constituyen preferencias unilaterales.

acuerdos representan un enorme reto para los especialistas (en términos técnicos, políticos y jurídicos), ante un escenario mundial caracterizado por una gran diversidad de bloques económicos.

No obstante, se hace especial énfasis en la puesta en marcha, sin precedentes, de un acuerdo de integración con diferencias tan acentuadas en los grados de desarrollo económico como fue el TLCAN, ya que inauguró una especie de euforia por firmar acuerdos de este tipo. Principalmente aquellos en los que una potencia mundial -con un grado de desarrollo económico particularmente avanzado- formaliza un acuerdo de integración con países de desarrollo sensiblemente menor. El ejemplo más notorio lo constituyen los acuerdos de integración que tiene Estados Unidos con países no desarrollados (en su mayoría latinoamericanos). Se puede decir lo mismo de Japón y Canadá que, de igual forma, han establecido acuerdos integracionistas con países económicamente más atrasados.

Otro suceso sin precedentes ocurrió en la primera década del siglo XXI cuando la Unión Europea realizó su quinta ampliación; la más grande y compleja al pasar de quince miembros en 2003 a veintisiete en 2007.³⁰ El verdadero desafío consistió en que casi todos los países que se adhirieron poseían un atraso económico muy importante con relación a los que ya eran socios³¹:

La Unión ampliada se convierte en una Unión más diversa, presenta disparidades de ingreso mucho mayores, tanto entre países como dentro de los mismos... El producto medio por habitante se contrajo, el promedio de los 15 era de 25 mil dólares anuales, el

³⁰ La quinta ampliación se tenía prevista realizar en una sola etapa, no obstante, se concluyó en dos debido al lento proceso de adopción de reformas internas de Bulgaria y Rumania, requisito indispensable para adherirse. La primera etapa se realizó en 2004 al incorporarse 10 nuevos socios (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa). La segunda culminó en 2007 con el ingreso de los dos países que se atrasaron.

³¹ Cabe mencionar que la Unión Europea ya tenía cierto grado de experiencia en la constitución de acuerdos de asociación económica con países sensiblemente menos desarrollados. Cuando la Unión todavía era Comunidad en 1963, se firmaron los acuerdos de Yaundé que establecieron un marco de libre comercio y libre movilidad de capitales entre los seis países comunitarios (todos ellos, excepto Luxemburgo, antiguas potencias coloniales) y dieciocho países africanos (todos antiguas colonias). No obstante, dicho acuerdo fue más una herramienta cuyo objetivo de facto fue hacer perdurar la antigua relación metrópoli-colonia entre las potencias del viejo continente y los países africanos recién independizados (Kabunda, 1996).

de los 25 es de 17,500. Entre los 15 la diferencia máxima entre los PIB por habitante era de 3.3 a 1, entre los 25 de 11.3 a 1 (Gazol, 2008: 242).

En realidad, este hecho (entre otros), hizo que la quinta ampliación fuera cuidadosamente planeada desde varios años antes. La mayoría de los nuevos socios tenía ya una relación política y económica estrecha con la UE desde la década de 1990 (algunos incluso antes), que se plasmó en la firma de Acuerdos de Asociación. Además de que en dicha década se puso en práctica un programa de ayuda económica, llamado PHARE (por las siglas en inglés de *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), para fortalecer la transición democrática y la transformación a “economías de mercado” de Polonia y Hungría. No obstante, el PHARE fue incluyendo a más países de Europa Centro-oriental al grado de que en 1996 ya agrupaba a catorce países de la región, incluyendo a los posteriores miembros de la UE (Fijalkowska, 2013).

Debe destacarse, sin embargo, que la quinta ampliación de la UE es un caso de integración norte-sur muy distinto de las integraciones de Estados Unidos, Canadá o Japón con países subdesarrollados. Para empezar, nunca será similar un caso en el que, un país subdesarrollado se suma a un proceso de integración de países desarrollados ya en marcha y con mucho tiempo de estar funcionando, mediante un periodo previo de transición y adecuación, a otro en el que se inicia formalmente un proceso de integración norte-sur, en el cual países desarrollados y subdesarrollados negocian la creación de un acuerdo integracionista partiendo prácticamente desde cero.

b) La integración al servicio de la política económica imperante

Como ya se dijo, la última década del siglo XX y lo que va del presente siglo se ha caracterizado por la formalización de un gran número de integraciones entre países de muy distinto nivel de desarrollo. En ese sentido, la integración norte-sur es un acontecimiento relativamente nuevo. Cabría preguntarse entonces ¿por qué es hasta tiempos recientes cuando comenzamos a presenciar este tipo de integración y no antes? ¿Qué fue lo que motivó tanto a los países desarrollados como a los que no lo son a concretar acuerdos de integración económica entre sí?

La respuesta puede hallarse, si se distingue a la integración económica como los que es: *un instrumento poderoso de apoyo a la orientación de política económica de un grupo de países en un determinado momento histórico*. Por el contrario, si quisiéramos ver a la integración sólo como lo hace la teoría neoclásica (hoy convencional), es decir, como una medida casi estrictamente económica para ampliar los mercados, sería muy difícil explicar

por qué si esta teoría -creada desde los años cincuenta-, predice ganancias de bienestar relevantes en integraciones norte-sur, hubo que esperar tanto tiempo para presenciar una de ellas. Los economistas tradicionales dicen que fue porque la política de las relaciones internacionales puede ir muchas veces en contra del razonamiento económico. Que en tiempos de posguerra, dicen, un conjunto de ideas que no tenían mucho sentido para la economía convencional, entre ellas la industrialización por sustitución de importaciones, dominaron la estrategia de desarrollo económico de los países atrasados. Así, estas ideas hicieron que los países subdesarrollados se protegieran o se rehusaran a practicar el libre comercio (tan benéfico, según ellos) con los países avanzados. En ese marco, fue la pasión más que la razón la que llevó a las naciones subdesarrolladas a utilizar medidas de política que muchas veces contradecían lo que postulaba la teoría económica tradicional. Ciertamente, también cabe mencionar que terminada la Segunda Guerra Mundial hasta más o menos principios de los años setenta la teoría hoy dominante no lo fue tanto. Es decir, la teoría neoclásica en esos años distaba de convencer a gran parte de la academia y de los gobiernos (de países desarrollados y subdesarrollados), de que, sus postulados y recomendaciones fueran en realidad aplicables y convenientes. Por el contrario, muchos países siguieron estrategias económicas alternativas guiados por ideas que se contraponían al pensamiento económico único, en ese sentido, el ámbito de las ideas económicas predominantes es también un importante factor a considerar para que no hayan ocurrido integraciones norte-sur hasta años recientes.

De cualquier forma, el punto de vista de los economistas convencionales es equivocado. Como lo ha probado la historia reciente, la integración económica responde a cierta orientación de política económica en un momento determinado. Al igual que cualquier otro instrumento de ésta, la integración bien puede utilizarse para apoyar distintas orientaciones de política económica. Si bien es cierto que no hay una sola teoría económica aplicable a todas las situaciones o a todos los países, también lo es que la integración puede ser vista desde diversas ópticas y, en esa línea, apoyar diferentes estrategias de desarrollo. No es propósito de este trabajo discutir si la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones realmente se agotó, pero es un hecho que dicha estrategia tenía que ir adaptándose ante los acelerados cambios de las naciones subdesarrolladas y, en general, de la estructura económica mundial, una opción claramente válida era apoyarse en la integración entre grupos de países con estructuras económicas atrasadas, pero similares. La crisis de los ochenta hizo que se abandonara el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones en la gran mayoría de estos países sin un motivo realmente importante para

hacerlo. En efecto, el hecho de que sea necesario hacer algunas modificaciones, no justifica el abandono completo de la estrategia de desarrollo.

c) La nueva cara de la CEPAL

El (relativamente) reciente cambio del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones a otro modelo orientado al exterior, por parte de un amplio grupo de países atrasados, abrió la posibilidad de concretar acuerdos de integración norte-sur. Antes no era posible que existiera algún acuerdo de éstos porque los países subdesarrollados seguían una política relativamente proteccionista frente a los países avanzados, precisamente para poder producir lo que en condiciones de libre comercio sería arrasado por la competencia exterior. A su vez, el cambio en la orientación de política económica se vio apoyado por una nueva postura de las instituciones internacionales que anteriormente respaldaron, en cierta medida, la industrialización por sustitución de importaciones. Tal fue el caso de la CEPAL que en la década de 1990 cambió su discurso con respecto a la integración económica latinoamericana. Esta vez, la Comisión respaldaba el nuevo modelo de desarrollo orientado al exterior mencionando que la integración económica tenía que adaptarse a las “nuevas” tendencias globalizadoras y ser compatible con la liberalización del comercio mundial:

En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización <<por sustitución de importaciones>>. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente (CEPAL, 1994: 908).

En ese sentido, la industrialización cedía su lugar a la competitividad internacional como principal objetivo de la política económica de las naciones atrasadas y, por consiguiente, también de la integración. La justificación fue que se presentaban cambios profundos en la economía internacional como consecuencia de la globalización, y que ello demandaba a los países subdesarrollados que abrieran sus economías a los productos y las inversiones de los países avanzados en pro de la competitividad. La integración dejó de verse como un mecanismo para dinamizar el proceso de industrialización y, en lugar de ello, comenzó a utilizarse como una herramienta para reforzar y poner un seguro institucional a la apertura comercial, atraer inversiones de todo tipo, dar confianza a los mercados y facilitar la

transferencia de tecnología entre países de muy distinto desarrollo. Todo esto, se dijo, llevaría a acelerar el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica de las naciones subdesarrolladas. La posición de la CEPAL era clara al afirmar que "...la integración regional es consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial; en el escenario alternativo, se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres" (*Ibíd.*: 909). Y menciona la relevancia del TLCAN como el primer acuerdo de integración norte-sur y un fenómeno que se postularía como un antecedente y un modelo a imitar para otros países de la región. Naturalmente, el cambio en las estrategias de desarrollo de las economías rezagadas no ha tomado una sola ruta. Es en la mayoría de los países de América Latina donde el abandono del modelo de industrialización anterior fue tajante: además de la liberalización de sus economías a los bienes, servicios y capitales, hubo una reducción de la participación del gobierno como promotor del crecimiento económico y el empleo. Caso contrario ocurrió en varios países asiáticos, en donde si bien también ocurrió la liberalización comercial (y para algunos de capitales), ésta se hizo vigilada y moderada por un gobierno fuertemente intervencionista que nunca se mantuvo al margen de sus respectivas estrategias de desarrollo.

3. Desarrollo económico en las integraciones norte-sur

3.1. El desarrollo en su actual concepción

El desarrollo económico es uno de los temas más complejos y de mayor relevancia en la disciplina de la economía. Complejo porque, entre otras cosas, relaciona muchos aspectos de la economía y también de otros campos de conocimiento, y de una relevancia especial porque comprende la transformación económica de la mayoría de los países del mundo: países conocidos como subdesarrollados o en vías de desarrollo o no industrializados, o con otras tantas denominaciones³² que lo que buscan resaltar es una condición económica rezagada respecto de otros pocos países en los cuales gran parte de su población goza de un elevado nivel de satisfacción material, de educación, de igualdad, etcétera.

Medir el desarrollo económico es, sin duda alguna, una tarea difícil. En primera instancia, surge la controversia acerca de los indicadores que se consideran más relevantes para medirlo. En segundo lugar, cuál es la disponibilidad práctica de dichos indicadores. Sin embargo, se puede partir de que “la mayoría de nosotros aceptaríamos que una condición mínima que debe cumplir un país para ser desarrollado es que la calidad física de vida sea alta y lo sea de una manera uniforme, no que sólo beneficie a una minoría opulenta” (Ray, 2002: 6). Así, el crecimiento económico con equidad distributiva entre todos los habitantes de un país es una condición necesaria para el desarrollo. Ahora bien, en los países atrasados el desarrollo tendría que verse como una meta prioritaria hacia la que debieran estar encaminados todos los instrumentos de política económica. Es ahí donde la integración se debe postular como una herramienta al servicio de los países subdesarrollados en aras de alcanzar el objetivo desarrollista. Si, por el contrario, la integración no ayuda o incluso estorba al desarrollo económico, entonces cabría preguntarse qué sentido tiene utilizarla cuando se es una nación atrasada.

³² Es importante mencionar la caracterización de los países subdesarrollados también como países estructuralmente dependientes. Aunque no sea tema de este trabajo, dada su complejidad y multidisciplinariedad, la teoría de la dependencia tiene mucho que decir sobre las relaciones económicas, políticas, históricas, culturales, etcétera, entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Si bien esta teoría se avocó principalmente a estudiar la dependencia de América Latina con respecto a las potencias mundiales. Hay distintos enfoques dentro de ésta, con importantes matices entre sí. Algunos de sus autores representativos son André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso, Theotônio Dos Santos, Celso Furtado, entre otros.

Siguiendo este razonamiento, en integraciones entre países de distinto nivel de desarrollo la cuestión está en compatibilizar los distintos intereses. Para el país avanzado que se integra, su preocupación primordial es la eficiencia y el dinamismo de ciertos sectores productivos, ya que los niveles de bienestar material son relativamente aceptables para la mayoría. El escenario pinta distinto para los países subdesarrollados que tienen ingresos por habitante sensiblemente más bajos que coexisten con altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad social, en tal sentido, el principal interés de estos países con la integración es (o tendría que ser), hacer a un lado las limitantes estructurales que impidan un crecimiento económico sostenido y un alto nivel de empleo.

Sin embargo y como se señaló anteriormente, la formalización de procesos de integración norte-sur desde la década de 1990 no ha respondido, en su mayoría, a una visión realmente desarrollista. La concepción del desarrollo económico, y con ella la de la integración, cambió desde los años ochenta a la par del abandono del modelo de sustitución de importaciones. Con ello, regresaron dominantes ciertas ideas económicas que parecían ya haberse superado. El desarrollo económico visto anteriormente como un bien público u objetivo estratégico nacional terminó por desvanecerse. Acabó por imponerse la vieja idea de que el mercado, funcionando de manera libre, se encargaría de premiar con el crecimiento económico a aquellas economías que creyeran en él. Disminuyendo las interferencias “no privadas” y sólo corrigiendo cuando fuera necesario, buscando la competencia y la asignación eficiente. En todo caso, como Gazol (2006: 325) menciona:

Se inicia la época en que cualquier política de desarrollo que no descansara en el dictado del mercado, en la desregulación y en la apertura acrítica sería calificada como populista. De alguna manera se generalizó la tesis de que la inserción de las economías nacionales no desarrolladas en la internacional era asunto de cada país, sin necesidad de agrupaciones, bloques o posturas comunes. Cada uno, en lo particular, podría sacar mayor provecho de su ubicación en el planeta y de su tipo especial de relación con el mundo desarrollado.

Bajo esa concepción, la integración económica se vuelve un instrumento para promover el libre comercio, atraer capitales y dar confianza en que las políticas de liberalización y desregulación tendrán continuidad. Así, la integración es recomendable siempre y cuando favorezca el libre mercado. No importa si la integración sucede entre países con estructuras económicas muy distintas. Es más, para los países pequeños o atrasados es preferible que concreten acuerdos de integración con naciones desarrolladas, ya que así,

se dice, tendrán ventajas comparativas que explotar dadas sus acentuadas diferencias productivas (patrón de especialización, abundancia relativa de factores, productividades, etcétera). Al fin y al cabo, la economía neoclásica, la dominante actualmente, hizo olvidar el carácter multidisciplinario de la integración, borrando de la memoria de los países subdesarrollados el papel que la construcción de bloques económicos desempeñó históricamente en la promoción del desarrollo económico de varios de los países avanzados de hoy.

3.2. Principales acuerdos de integración norte-sur

La nueva estrategia de desarrollo de los países atrasados enfocada en las exportaciones y en la competitividad en el exterior, en detrimento muchas veces del mercado interno y de la intervención estatal, es la coyuntura que ha caracterizado la firma de acuerdos de integración norte-sur comenzada formalmente, como ya se mencionó, en la década de 1990 con las negociaciones y puesta en vigor del TLCAN (1994), que institucionalizó la integración económica entre dos economías desarrolladas, Canadá y EE.UU, y una subdesarrollada, México. A partir de entonces, un creciente número de acuerdos de integración norte-sur han venido concretándose. En el Cuadro 1 se hace una distinción de los principales acuerdos de integración norte-sur en los cuáles participan países desarrollados (que también son económica y demográficamente grandes como Canadá, Estados Unidos y Japón) junto a países subdesarrollados como Filipinas, Marruecos, México, Tailandia, entre muchos otros. Se omiten los acuerdos que tiene la Unión Europea con países atrasados porque la Unión en sí misma es un proceso de integración norte-sur, particularmente a partir de la V Ampliación. Así que en el mismo cuadro se agregó a la Unión Europea en la última fila distinguiendo sus nuevos miembros que pueden ser identificados como económicamente atrasados con respecto a Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, que son los países desarrollados más grandes en cuanto a su producción y población que forman parte de la UE.

Cuadro 1. Principales acuerdos de integración entre países de distinto nivel de desarrollo

Socio desarrollado	Socios de menor desarrollo	Año de entrada en vigor del acuerdo	INB per cápita del socio subdesarrollado ² (US\$ del 2005)	INB per cápita del socio desarrollado ³ /INB per cápita del socio subdesarrollado
Canadá	México (ZLC ¹ , con Estados Unidos)	1994	6,899	3.9
	Chile (ZLC)	1997	6,165	4.7
	Costa Rica (ZLC-sólo bienes)	2002	4,041	8.3
	Perú (ZLC)	2009	3,095	11.3
	Colombia (ZLC)	2011	3,934	9.2
	Jordania (ZLC-sólo bienes)	2012	2,817	13
	Panamá (ZLC)	2013	6,751 (2012)	5.5
Estados Unidos	México (ZLC, con Canadá)	1994	6,899	5.1
	Jordania (ZLC)	2001	2,019	20.5
	Chile (ZLC)	2004	6,738	6.5
	Marruecos (ZLC)	2006	2,050	22.2
	República Dominicana (ZLC, con Centroamérica)	2006	3,761	12.1
	Perú (ZLC)	2009	3,095	14
	Colombia (ZLC)	2012	4,064	11.1
	Panamá (ZLC)	2012	6,751	6.8
Japón	México (ZLC)	2005	7,682	4.8
	Malasia (ZLC)	2006	5,587	6.7
	Chile (ZLC)	2007	7,241	5.3
	Tailandia (ZLC)	2007	2,831	13.6
	Indonesia (ZLC)	2008	1,400	27.2
	Filipinas (ZLC)	2008	1,682	22.6
	Vietnam (ZLC)	2009	818	43.7
	India (ZLC)	2011	1,076	34.7
	Perú (ZLC)	2012	3,655	10.4
Unión Europea (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido)	V Ampliación de la UE:			
	Estonia	2004	8,884	3.8
	Letonia	2004	6,229	5.4
	Lituania	2004	6,966	4.9
	Polonia	2004	7,928 (2005)	4.3
	Bulgaria	2007	4,102	8.7
Rumania	2007	5,274	6.8	

¹ ZLC=Acuerdo de integración regional constitutivo de una Zona de Libre Comercio de bienes y servicios. ² El INB (Ingreso Nacional Bruto) per cápita corresponde al año de entrada en vigor del acuerdo respectivo. ³ El INB per cápita del socio desarrollado corresponde también al año en que entró en vigor el acuerdo con el correspondiente socio subdesarrollado. Para el caso de la UE se tomó el promedio de Alemania, Francia e Italia.

Nota: Incluye únicamente los que han sido notificados a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Fuentes: Organización Mundial de Comercio (wto.org) y Banco Mundial (databank.worldbank.org)

Hay varias cuestiones que destacar del Cuadro 1. Primero, en él se corrobora que los acuerdos de integración norte-sur son una especie de moda en la estrategia comercial internacional de las últimas décadas, dada la existencia de un número cada vez mayor de éstos. Segundo, se puede ver como la intensidad que caracteriza este tipo de integración es la formación de zonas de libre comercio que, aunque pertenecen a los llamados acuerdos de segunda generación, ya que abordan cuestiones que van más allá del comercio de bienes (incorporan disposiciones relacionadas con los servicios, capitales, propiedad intelectual, etcétera), son formas de integración poco desarrolladas.

Por otra parte, es de constatar que cada acuerdo de integración norte-sur tiene sus particularidades. Cualquier intento de construir un único modelo que pretenda explicarlos se quedaría en sólo eso. Las diferencias estructurales son muy distintas entre países subdesarrollados, y lo mismo sucede entre países desarrollados. Entonces, los acuerdos entre los primeros y los segundos tendrán características y resultados de muy diversa índole en cada caso. Para empezar, las diferencias entre los países atrasados se hacen evidentes observando los niveles de Ingreso Nacional Bruto por habitante (INB per cápita) anual. A pesar de que todos ellos tienen la característica de haber poseído un INB per cápita inferior a 9,000 dólares (constantes de 2005) anuales cuando entraron en vigor sus respectivos acuerdos norte-sur, ocurre que hay una diferencia muy acentuada entre el país subdesarrollado de menor INB per cápita, Vietnam con 818 dólares (en 2009), y el de mayor INB per cápita de la muestra, Estonia con 8,884 dólares (en 2004). Ahora bien, obviamente las asimetrías en los niveles de INB per cápita también son enormes al interior de las integraciones norte-sur. La última columna del Cuadro 1, muestra la relación en los niveles de INB per cápita entre los socios desarrollados y los subdesarrollados cuando entraron en vigor sus respectivos acuerdos de integración. Por ejemplo, cuando entró en vigor un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Costa Rica en 2002, el primero tenía un INB per cápita que era 8.3 veces el del segundo. O bien, Estados Unidos tenía un INB per cápita 11.1 veces mayor que el de Colombia en 2012, año en que comenzó a operar la zona de libre comercio entre ambos países.

Cabe aclarar, que la lista anterior de ninguna manera trata de ser exhaustiva, en ella no están contenidos importantes procesos de integración entre países de distinto grado de desarrollo puesto que nuestro objeto de estudio se acota a aquellos en los que se involucran países desarrollados pero que además son potencias mundiales (tal es el caso de EU, Japón, Alemania, etcétera). Por ejemplo, en el cuadro se omitió al principal bloque económico del sureste de Asia, formalizado por la ASEAN, esta última fundada en 1967

por cinco naciones de la región: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Donde Singapur es, con mucho, el socio más desarrollado.³³ Sin embargo, la importancia de este bloque radica en el éxito que ha tenido en materia de crecimiento económico, apoyado por el proceso de integración mediante la aplicación de mecanismos de cooperación y desarrollo industrial comunitario.³⁴ La prueba del éxito mencionado la constituye el hecho de que en la actualidad ya son diez países los que conforman la Asociación: Brunei Darussalam se adhirió en 1984, Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997 y Camboya en 1999. Sin embargo, la no inclusión en este capítulo de la ASEAN tiene que ver con que sus socios más desarrollados no son potencias económicas y políticas mundiales, comparadas con EU o Japón (Singapur tiene un territorio de alrededor de 700 km² y una población de 5.4 millones [en 2013], ambos relativamente pequeños³⁵). En razón de que este capítulo se enfoca en analizar cuáles son las tendencias en los procesos de integración norte-sur en términos de desarrollo económico, estudiamos aquellos procesos poseedores de las disparidades económicas más acentuadas, suponiendo que allí será más evidente la identificación de las mencionadas tendencias. Consideramos que no es el caso de la ASEAN. No obstante, en el capítulo 4 de este trabajo regresaremos con el importante tema de la cooperación industrial del bloque del sureste asiático.

Por último, al armar el cuadro se encontraron acuerdos que no tenían mucho sentido en términos geográficos, culturales o económicos. Ello lleva a confirmar que las consideraciones políticas y geopolíticas juegan un importante rol en los acuerdos de integración norte-sur. Por ejemplo, ¿cuál es la razón de que Estados Unidos y Marruecos

³⁴ En 1975, Singapur contaba con un ingreso nacional per cápita equivalente a 7,096 dólares (constantes de 2005), más de diez veces el de Tailandia (668 dólares), y casi diecisiete veces el de Indonesia (419 dólares). Actualmente, en 2013, el ingreso nacional per cápita de Singapur ascendió a 36,173 (dólares de 2005), más de once veces el de Tailandia (3,216 dólares) y más de veinte veces el de Indonesia (1,757 dólares) (fuente: databank.bancomundial.org). Como se puede ver, la brecha en el ingreso per cápita con respecto al socio más avanzado se ha hecho más amplia, por lo menos para los casos de Tailandia e Indonesia, dos miembros fundadores de la ASEAN, a pesar del rápido y sostenido crecimiento económico de todos los socios en las últimas décadas.

³⁵ Fuente: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Singapur_FICHA%20PAIS.pdf [consulta: 1/marzo/2015]

firmaran un acuerdo de integración en 2004 (que entró en vigor en 2006) si están tan alejados geográficamente?, además de que:

Históricamente, debido al alejamiento geográfico y la ausencia de complementariedad entre las respectivas exportaciones, las relaciones comerciales entre Marruecos y Estados Unidos nunca habían dejado de ser marginales, sobre todo en comparación con la posición privilegiada de la UE. Los intercambios con el Mercado Común representan un 65% del total del comercio marroquí, mientras que Estados Unidos sólo absorbe un 3,4% de las exportaciones nacionales y proporciona un 6,5% de las importaciones (Fernández, 2009: 24).

Entonces, en este caso las principales razones para la integración tuvieron que venir de otra parte. Desde la posición estadounidense, la integración con Marruecos tuvo un incentivo geopolítico: acercar a un país del norte de África a su círculo de influencia político-económico y con ello mejorar su posición estratégica frente a Oriente Medio. De parte de Marruecos:

El régimen tenía ante sí la posibilidad de beneficiarse de una nueva renta geoestratégica con la que recuperar el peso perdido con el fin de la Guerra Fría y reequilibrar a su favor el juego de fuerzas regional. Sobre todo, en un momento crucial como éste, el fortalecimiento de su alianza con la superpotencia podía implicar la ruptura de la neutralidad formal de Washington en relación con el conflicto del Sáhara Occidental (*Ibíd.*: 26).

Naturalmente, también había un motivo económico particularmente apoyado por el sector empresarial marroquí, que veía en la integración una buena oportunidad para incrementar los flujos de capitales y con ello la oportunidad de hacer crecer sus ganancias. Sobre todo porque el Acuerdo EU-Marruecos abriría la puerta para diversificar geográficamente las inversiones e intercambios en mercados ajenos a la Unión Europea, su principal socio comercial.

De cualquier modo, éste ejemplo no es la excepción, muchas veces las consideraciones económicas no son las predominantes para que dos países decidan formar un bloque económico. Para algunos, el libre comercio puede ser una poderosa herramienta de influencia política, y más vale tenerlo presente.

3.3. Crecimiento y equidad en las integraciones norte-sur

En este apartado, el principal objetivo es hacer una primera evaluación de los procesos de integración norte-sur considerando sus resultados en términos de desarrollo económico. Se utiliza la metodología aplicada por Fajnzylber (1990) mediante la cual se identificó el

“casillero vacío” de América Latina³⁶. Incorporando, por supuesto, algunas modificaciones menores, consideramos que dicha metodología puede ser aplicable para comparar el desarrollo económico de los países subdesarrollados que han suscrito acuerdos de integración con países desarrollados. Sobre todo si aceptamos que un alto nivel de equidad y un ingreso por habitante elevado son condiciones necesarias para que un país sea catalogado como desarrollado.

Primeramente, se toma como indicador de bienestar material el crecimiento promedio anual del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de un país seleccionado y como criterio de equidad la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población de ingresos más altos del mismo país. Así, una razón de equidad de 0.63 se interpreta como que el 40% de la población más pobre tiene un ingreso que equivale al 63% del ingreso del 10% de la población más opulenta. Cuando se cruzan ambos indicadores se obtiene una matriz de doble entrada. En nuestro caso, la comparación del ingreso y la equidad se aplica a los procesos de integración norte-sur en dos periodos, que resultan en dos matrices distintas. El primer periodo de estudio abarca de 1981 a 1993 y el segundo de 1994 a 2012. Se escogió el año 1994 como el año de inicio del segundo periodo porque fue en ese año cuando comenzaron a formalizarse los procesos de integración norte-sur, también en ese año culmina la Ronda Uruguay del GATT en la que tanto los países desarrollados como aquellos que no lo son firmaron, además de compromisos en materia de desgravación arancelaria, disposiciones acerca de los nuevos temas de la agenda comercial internacional relacionados con el comercio de servicios, normas de propiedad intelectual, reglas de origen, movilidad de capitales, etcétera, cuestiones que afectarían directamente el diseño de los acuerdos de integración económica (tanto que ahora se les conoce como acuerdos de segunda generación). Aunado a ello, a partir de 1994 fue que empezaron a entrar en vigor los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea de los países que posteriormente serían parte de la V Ampliación de la misma.³⁷

³⁶ El “casillero vacío” se refiere a la ausencia de algún país latinoamericano que durante la década de 1970 (hasta 1984) haya combinado un crecimiento económico elevado con un mayor nivel de equidad en el ingreso de su población.

³⁷ En 1994 entró en vigor el Acuerdo de Asociación de la UE con Hungría, ese mismo año el de Polonia, en 1995 el de República Checa, Eslovaquia y Rumania, en 1998 el de Estonia, Lituania y Letonia, y en 1999 el de Eslovenia (Fijalkowska: 2013).

En el primer cuadro, que cubre el periodo 1981-1993, de manera horizontal, se tiene el crecimiento promedio anual del INB per cápita de los países desarrollados que han suscrito acuerdos de integración norte-sur,³⁸ que es igual a 1.9% anual para dicho periodo. Del lado vertical, se presenta la mitad del promedio del indicador de equidad de los mismos países desarrollados, que es igual a 0.63 (ya que el valor total es de 1.25). Los mismos indicadores para cada país subdesarrollado se comparan con los primeros y según si son mayores o menores se coloca el nombre del país en uno de los cuatro casilleros (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Crecimiento y equidad en la integración norte-sur (periodo pre-integraciones)
Equidad promedio: 40% de ingresos más bajos/10% de ingresos más altos (1981-1993)

		<0.63 ^a	>0.63
Crecimiento promedio anual INB per cápita (1981-1993)	<1.9% ^b	<u>Casillero 1</u> Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá	<u>Casillero 2</u> Bulgaria, Costa Rica, Jordania, Filipinas
	>1.9%	<u>Casillero 3</u> Belice, Chile	<u>Casillero 4</u> India, Indonesia, Malasia, Marruecos, Tailandia, Vietnam

^a Mitad de la relación comparable de los países avanzados miembros de integraciones norte-sur

^b Crecimiento promedio anual del INB por habitante de los países avanzados

Nota: El INB per cápita utilizado para calcular su crecimiento promedio anual está en US\$ de 2005

Fuente: Elaboración propia con datos de *Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial*

Se debe tener presente que el periodo 1981-1993 es fundamental para entender lo que está sucediendo hoy con el dinamismo de las economías atrasadas, que forman parte de integraciones norte-sur, a pesar de que en dicho lapso no se formaliza ningún acuerdo de este tipo. La razón fue que en esos años sucedió una importante crisis en gran parte de estos países, principalmente los latinoamericanos. Como consecuencia, fue también el tiempo en el que se implementaron reformas estructurales encaminadas a liberalizar, privatizar y redimensionar ciertos sectores económicos. En suma, en este periodo se adoptó un nuevo modelo de desarrollo supuestamente compatible con las nuevas tendencias en la economía mundial, privilegiando la competitividad y la eficiencia

³⁸ Los países desarrollados considerados fueron Canadá, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia e Italia. En la construcción del índice de equidad se omitió a Japón por falta de datos.

económica, muchas veces en detrimento del mercado interno. Naturalmente, no todos hicieron lo mismo. Ello puede apreciarse en el Cuadro 2. Algunos países del sur y sureste asiático y uno africano (Marruecos) ocupan el casillero del crecimiento con equidad en este periodo (casillero 4). Cabe hacer una aclaración sobre los países que se ubican en el mencionado casillero 4 (para este periodo y para el siguiente), pues de ninguna manera significa que estos países puedan ser catalogados como equitativos (con una distribución del ingreso comparable a la de los países más desarrollados o, incluso, alguna que sea socialmente aceptable). Lo único que significa es que estos países han cumplido con el criterio de equidad definido anteriormente, que quiere decir que, hasta cierto punto, no tienen una distribución del ingreso tan desigual como la de la mayoría de los países subdesarrollados. El criterio de equidad sirve para hacer comparaciones entre países atrasados en cuanto a su distribución del ingreso, nada más.

A su vez, el cuadro 2 vuelve a confirmar el “casillero vacío” para América Latina. Otros países que cumplieron en el indicador de equidad no alcanzaron el objetivo de crecimiento económico, que son los países ubicados en el casillero 2. Del otro lado, Belice y Chile lograron el crecimiento económico, pero se quedaron cortos en la expectativa de equidad. Sin embargo, el casillero más numeroso resulta ser el que no cumplió con ninguno de los objetivos, y sólo países latinoamericanos son los que se ubican allí, países que evidentemente se alejaron de los desarrollados en lo que se refiere al nivel de desarrollo. En suma, el periodo precedente a la integraciones entre países de distinto desarrollo se caracterizó por un bajo dinamismo económico o alta desigualdad (o ambos) en la mayoría de los países atrasados que posteriormente firmarían acuerdos integracionistas con socios desarrollados (la excepción la conforman India, Indonesia, Malasia, Marruecos, Tailandia y Vietnam, países del casillero 4).

En el Cuadro 3, referente al periodo 1994-2012, la historia es algo distinta. Es en este tiempo cuándo se ponen en práctica los primeros acuerdos de integración norte-sur y con ello se refuerza la institucionalidad que da sustento a la nueva orientación de política económica de las naciones atrasadas. En este caso, hubo un cambio en los indicadores que sirven de comparación y que pertenecen a los socios desarrollados. El crecimiento promedio anual del INB por habitante de estos últimos se contrajo, dando como resultado un promedio menor igual a 1.3% anual durante este periodo. Lo mismo ocurrió con el indicador de equidad para la muestra de países desarrollados, en promedio estos países ahora son menos equitativos, pasando de 1.25 a 1.10. Por ello, en lugar de tomar la mitad de este indicador para que sirva de referencia, como se hizo en el Cuadro 2, esta vez se

utilizó el equivalente a tres cuartos de su valor para quedar en 0.83. El motivo de dicho ajuste se debe al objetivo mismo de este ejercicio: identificar si existe una mejoría a través del tiempo en el nivel de desarrollo de los países atrasados con respecto a sus socios desarrollados (de lo contrario, se caería en el error de bajar demasiado la frontera de equidad y tener una referencia muy flexible de cuáles países en realidad están acercándose a sus socios desarrollados). Y ya que, tanto el crecimiento económico, como la equidad han mermado para los países avanzados, lógicamente los resultados del cuadro para este periodo se han modificado. De esta manera, la comparación entre los dos periodos de estudio debe hacerse con cautela, puesto que los marcos de referencia (o fronteras de comparación) no son los mismos.

Cuadro 3. Crecimiento y equidad en la integración norte-sur (periodo de integraciones)

Equidad promedio: 40% de ingresos más bajos/10% de ingresos más altos (1994-2011)

		<0.83 ^a	>0.83
Crecimiento promedio anual INB per cápita (1994-2013)	<1.3% ^b	<u>Casillero 1</u> Belice, Guatemala, México	<u>Casillero 2</u>
	>1.3%	<u>Casillero 3</u> Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, República Dominicana, Honduras, Malasia, Nicaragua, Panamá, Perú, Tailandia	<u>Casillero 4</u> Bulgaria, Estonia, Hungría, India, Indonesia, Jordania, Letonia, Lituania, Marruecos, Rumania, Vietnam

^a Tres cuartos de la relación comparable de los países avanzados miembros de integraciones norte-sur

^b Crecimiento promedio anual del INB por habitante de los países avanzados

Nota: El INB per cápita utilizado para calcular su crecimiento promedio anual está en US\$ de 2005

Fuente: Elaboración propia con datos de *Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial*

En esta ocasión (véase Cuadro 3), el casillero de la (relativa) equidad con crecimiento aparentemente ha incorporado más países. Sin embargo, sin contar a Hungría, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania que estaban ausentes en el Cuadro anterior (por falta de datos para el periodo precedente), el casillero sigue contando con seis integrantes. Bulgaria y Jordania entraron al casillero 4, el primero aumentó su tasa promedio de crecimiento del INB per cápita a 3.2% (de 0.4% en el periodo anterior) a pesar de que su equidad disminuyó a 1.26 (de 1.44), mientras que Jordania aumentó ambos, tanto su INB per cápita (2.5% anual) y su equidad (1.03). Por otro lado, Malasia y Tailandia salieron del casillero 4

para pasar al 3, ambos disminuyeron su crecimiento medio del INB per cápita (2.8% y 2.2%, respectivamente) y aumentaron su equidad (0.76 y 0.82, respectivamente), pero esto último no fue suficiente para quedarse en el casillero 4.

Por su parte, América Latina sigue padeciendo el mal del “casillero vacío”. Ningún país latinoamericano logró ubicarse en el casillero de la relativa equidad con crecimiento económico. Varios de ellos presentaron tasas de crecimiento del INB per cápita mayor al de sus socios desarrollados pero no cumplieron con el requisito de equidad. Este último periodo, que se caracteriza por la formalización de acuerdos de integración norte-sur, no representó un cambio sustancial en el dinamismo de las economías rezagadas. Y no era de esperarse algo muy distinto, ya que la integración es sólo un instrumento de política económica, supeditado a la estrategia de desarrollo en curso, y esta última cambió desde el periodo precedente. No obstante, algunos países subdesarrollados de la muestra si presentaron una alta tasa de incremento medio del INB por habitante, por encima de 3% anual para el caso de Chile, República Dominicana, Panamá y Perú, pero consistentes con niveles altos de inequidad (especialmente Chile con un índice de equidad de 0.50).

Hay varios puntos que destacar al respecto del ejercicio realizado. Pero antes, es prioritario dejar en claro que este ejercicio no nos proporciona un panorama del nivel de desarrollo específico de cada país (las condiciones iniciales de desarrollo y su evolución); pero si permite dar un primer paso para identificar cuál es la dirección que están tomando, es decir, qué países están acercándose o alejándose con respecto a los avanzados. Para empezar, son relativamente pocos los países atrasados que, de una u otra manera, han presentado un adecuado dinamismo económico (tomando en cuenta el nivel de equidad), como para afirmar que van cerrando filas con respecto a los países desarrollados, que han suscrito acuerdos de integración norte-sur. Este selecto grupo lo representa el renombrado casillero 4. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la mayoría de los países atrasados que no cumplen con los requisitos de crecimiento y equidad. De alguna forma, estos resultados son una clara señal de que las supuestas estrategias de desarrollo de gran parte de los países atrasados no están acercándose a lo que tendría que ser su objetivo prioritario: el desarrollo. Algo similar se puede decir de la integración económica que se realiza entre países de distinto nivel de desarrollo, donde está última puede estar sirviendo para otras cosas, entre ellas elevar los volúmenes de comercio, mejorar la credibilidad y certidumbre de las políticas de apertura, atraer inversiones, etcétera, pero sin lugar a dudas no está funcionando como una herramienta de promoción del desarrollo económico.

Otra importante cuestión es que los cuadros analizados permiten distinguir un patrón de localización para los acuerdos de integración norte-sur según su desempeño económico y sus niveles de igualdad en la distribución del ingreso. Claramente, los países subdesarrollados que han tomado la delantera en términos del incremento del bienestar material y la equidad se ubican principalmente en Asia y en Europa, mientras que los de peor desempeño se encuentran en América. ¿A qué se deben estas diferencias? ¿Qué es lo que han hecho bien los países asiáticos y europeos (o hecho mal los demás)? Y en nuestro caso, ¿qué tiene que ver la integración económica norte-sur en este acontecimiento? Estas son las preguntas que se intentarán contestar en el capítulo siguiente. Sin embargo, todavía nos queda reforzar las observaciones vistas, con más evidencia empírica.

3.4. La brecha en el desarrollo al interior de las integraciones

En ciertas ocasiones, nada está tan lejos de la realidad como la teoría. Lo que acontece con la integración norte-sur es un buen ejemplo. Este tipo de integraciones están supuestamente cobijadas por lo que la teoría convencional nos dice: que el libre comercio entre dos países, sobre todo cuando hay diferencias (no tan acentuadas) en lo que se produce y la forma en que se hace, genera ganancias para todos. Particularmente aquel que se encuentre en una condición desventajosa, ya que podrá mejorar su bienestar y esperar que con el tiempo el comercio, visto como un intercambio indirecto de los factores productivos, iguale las remuneraciones que estos últimos perciben.

Los acuerdos de integración en la actualidad, que en su mayoría constituyen áreas de libre comercio, son las representaciones más fieles que podemos encontrar en el mundo real de lo que es la libre movilidad de bienes y servicios (en muchos casos también de capitales). Sin embargo, están muy lejos de cumplir con las expectativas de la teoría, sobre todo en lo que se refiere a los acuerdos de integración norte-sur. Con mayor precisión: lo que en la práctica tenemos son un montón de acuerdos de integración con resultados muy diferentes en el desempeño económico y en la distribución del ingreso entre y dentro de los países integrantes. En el apartado previo se encontró que, dentro de los países que tienen acuerdos de integración norte-sur, se distinguen grupos que han tenido resultados similares en su dinamismo económico y equidad. Estos grupos de países comparten, en su mayoría, la pertenencia a alguna región geográfica. Lo que no quiere decir que las características geográficas sean determinantes (clima, relieve, flora, fauna, etc.) en el desarrollo. Más bien que la pertenencia a una determinada región del mundo es influyente

en la economía, la política, la historia y la cultura, y esto se ve reflejado, para bien o para mal, en la orientación de política económica y en última instancia en los objetivos, el diseño, y el funcionamiento de los procesos de integración. Así, por ejemplo, a pesar de que hay algunos países que son evidentemente más grandes y desarrollados que otros, los resultados que han tenido los países latinoamericanos que han suscrito acuerdos norte-sur son relativamente similares en cuanto a desarrollo económico. Por supuesto, algunos de ellos han crecido económicamente un poco más o tienen mejor distribución del ingreso, pero las diferencias son pequeñas si se les compara con los países europeos o asiáticos de nuestra muestra.

Ahora bien, otra de las formas de corroborar si efectivamente los socios subdesarrollados están alcanzando o alejándose de los socios desarrollados en los procesos de integración norte-sur es mediante la comparación de la brecha en el desarrollo que existe entre ambos socios en determinados momentos. Pero surge la interrogante de qué indicador usar para medir el desarrollo y poder hacer comparaciones. Comúnmente se utiliza el PIB per cápita del país de estudio como porcentaje del PIB per cápita de otro país (el de referencia). Este método se utiliza para comparaciones de largo plazo ya que la información es abundante, sin embargo, tiene desventajas importantes como que deja de lado la distribución del ingreso, o también lo que realmente perciben los residentes del país de estudio, entre otras cosas. Por otro lado, hay abundantes comparaciones de los distintos PIB per cápita, nuestro propósito no es hacer un ejercicio que se sume a la larga lista, contamos con la ventaja de que nuestro análisis no es de largo plazo. Por todo ello, se decidió construir un indicador de desarrollo económico que incorporara algunas cuestiones que se piensa que no se pueden obviar.

Este nuevo indicador se llama Ingreso Nacional de la Mayoría (INM), y se define como el ingreso anual promedio en dólares de un residente, que pertenece a la mayoría de la población (exceptuando la de mayores ingresos) de un país determinado.³⁹ Su finalidad es

³⁹ La construcción de este indicador se basó, en parte, en el indicador del Ingreso de la Gran Mayoría (IGM) elaborado por Shaikh y Ragab (2009). Sin embargo, la diferencia es que el IGM toma como referencia el Producto Interno Bruto per cápita del 80% de la población de ingresos menores, mientras que nuestro indicador, el INM, representa el Ingreso Nacional Bruto per cápita del 90% de la población de ingresos menores. Consideramos que las diferencias entre ambos indicadores son suficientes para nombrar al nuestro de distinta manera. En nuestro caso, se decidió utilizar el INB per cápita (en lugar del PIB per cápita) porque, en la actualidad, el rubro de la cuenta corriente que contabiliza el saldo de los pagos a los factores productivos (cuyo valor se

hacer comparaciones del ingreso nacional bruto per cápita de un país ajustando por concentración del ingreso y, su construcción es bastante simple, si bien la limitada información es la principal limitante. Para comenzar, ya que se ha obtenido el INB per cápita del país de estudio, este último dato se multiplica por la participación en el ingreso del 90% de la población (exceptuando el 10% más rico). Así se obtiene el INM, que es el ingreso nacional per cápita del grueso de la población (del 90% de la población total de ingresos menores, o menos opulenta), sólo omitiendo al 10% de la población de ingresos mayores. De esta manera, el INM será menor entre más elevada sea la concentración del ingreso en el 10% más rico de los habitantes de un país. Por ejemplo, México en 2010 tenía un INB por habitante de 8,009 dólares (constantes de 2005) y la participación en el ingreso del 90% de su población de ingresos menores era de 0.6249 (62.49% del total del ingreso nacional). El producto de ambos datos nos arroja que su INM fue de 5,004 dólares, bastante más bajo que su INB per cápita debido a la alta concentración de su ingreso. Esto es muy importante porque nuestro indicador no sólo se limita a mostrar el promedio del ingreso de los residentes de un país sino que de alguna forma castiga a los países que tienen una alta concentración del ingreso disminuyendo el promedio o, en caso contrario, elevándolo. Para ejemplificarlo, si comparamos el INB per cápita de Letonia (7,519 dólares de 2005) con el de México para 2010. El primero era 490 dólares anuales inferior que el del segundo. Pero si comparamos los respectivos INM, entonces los resultados se invierten; el INM de Letonia (5,542 dólares), país con menor concentración del ingreso, es 538 dólares más alto que el de México (5,004 dólares).

Posteriormente, la brecha en el desarrollo económico en los procesos de integración norteamericana, se construye calculando la razón del INM del país de menor desarrollo y el de mayor desarrollo. El cociente resultante mide el INM del primero como porcentaje del INM del segundo, entre más se acerque el valor a 100% significa que la brecha en el desarrollo del país atrasado en relación al país desarrollado es más pequeña.

suma al PIB) es bastante significativo (a causa de, entre otras cosas, las remisiones de ganancias o liquidaciones de activos producto de los enormes flujos de inversiones entre países, en su mayoría de corto plazo, y a la creciente importancia de las remesas en el desempeño de muchas economías subdesarrolladas). Además, se utiliza el ingreso del 90% de la población de menores ingresos (en lugar del 80%) a causa de las tendencias recientes que apuntan hacia una cada vez mayor concentración del ingreso, en donde una exagerada proporción del ingreso se lo lleva el 5%, el 1%, e incluso el 0.1% de la población más opulenta.

Remitiéndonos a la matriz de crecimiento económico y equidad distributiva realizada en el apartado anterior (Cuadro 3), el siguiente ejercicio se concentra en aquellos países que se ubicaron en el casillero de crecimiento con equidad (número 4) y aquellos que se colocaron en el casillero de bajo crecimiento y alta desigualdad (casillero 1) para el segundo periodo, ya que el principal objetivo es corroborar que hay algunos países subdesarrollados, de los que han suscrito acuerdos norte-sur, que van en la dirección correcta en lo que a desarrollo económico se refiere. Y, del otro lado, que hay otros que han fracasado en dicho cometido, obteniendo resultados que, al contrario de acercarlos, los alejan del nivel de desarrollo de sus socios comerciales desarrollados. Por el momento, las probables razones del distinto dinamismo económico de ambos grupos no serán de nuestro interés, pues se intentarán dilucidar en el siguiente capítulo. Entonces, en la elaboración del siguiente cuadro (Cuadro 4) se calcularon los INM de los socios subdesarrollados que se cotejan con los INM de los socios desarrollados para tres años distintos: el primero se refiere a antes de la puesta en marcha del acuerdo de integración norte-sur respectivo; el segundo referente al año de entrada en vigor del mismo; y el tercero a un año que vino después del acuerdo (tratando de que sea el año más reciente posible, dada la disponibilidad de información). Para cada año el INM está expresado como porcentaje del INM del socio desarrollado. Los resultados se muestran en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Brecha en el INM, países seleccionados en acuerdos de integración norte-sur

Países por acuerdo de integración		INM del SS como % del INM del SD		
Socio subdesarrollado (SS)	Socio desarrollado (SD)	Año 1	Año 2	Año 3
Guatemala	Estados Unidos	4% (1998)	4% (2006)	4% (2011)
México	Estados Unidos	18% (1984)	16% (1994)	16% (2010)
Bulgaria	UE (Alemania)	11% (1989)	11% (2007)	12% (2011)
Estonia	UE (Alemania)	19% (2000)	26% (2004)	26% (2010)
Hungría	UE (Alemania)	23% (1993)	29% (2004)	28% (2010)
India	Japón	1% (1994)	3% (2011)	3% (2013)
Indonesia	Japón	3% (1994)	4% (2008)	5% (2013)
Jordania	Estados Unidos	7% (1987)	5% (2001)	7% (2010)
Letonia	UE (Alemania)	11% (1994)	18% (2004)	19% (2010)
Lituania	UE (Alemania)	15% (2000)	20% (2004)	23% (2010)
Marruecos	Estados Unidos	4% (1991)	4% (2006)	4% (2007)
Rumania	UE (Alemania)	11% (1994)	14% (2007)	15% (2010)
Vietnam	Japón	1% (1994)	2% (2009)	3% (2013)

Notas: (1) El INB per cápita que se utilizó para calcular el INM está en dólares de 2005. (2) Para los cálculos de los socios de Japón se utilizó el INB per cápita, debido a la ausencia de datos para dicho país. (3) Los países de la V Ampliación de la Unión Europea se comparan con el INM de Alemania.

Fuente: Elaboración propia con base en *Indicadores del Desarrollo Mundial*, Banco Mundial

Del Cuadro 4, la primera columna contiene la muestra de países subdesarrollados del casillero 1; México y Guatemala (exceptuando a Belice debido a la falta de información reciente sobre su distribución del ingreso), y a todos los del casillero 4 que son el resto de países. La comparación de cada país atrasado se realiza con su respectivo socio desarrollado, cuyo nombre está en la segunda columna. Las últimas tres columnas representan los cocientes del INM entre ambos socios para tres años distintos, en donde el año 2 es aquel en el cuál el acuerdo de integración norte-sur correspondiente entró en vigor. Por ejemplo, el INM de México en 1984 era el 18% del INM de Estados Unidos. Diez años después, cuando entró en vigor el TLCAN en 1994, disminuyó a 16% y así se ha mantenido hasta 2010.

Se pueden obtener algunas conclusiones relevantes sobre el Cuadro 4. Aquellos países subdesarrollados que han concretado un acuerdo de integración con Estados Unidos no

han podido reducir la brecha entre los INM que existían antes y después de la institucionalización de la integración. Tal es la situación de Guatemala, que estableció una zona librecambista con Estados Unidos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América Central, República Dominicana y EU (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) que entró en vigor en 2006, en donde el valor de su INM se ha mantenido en 4% del valor del de EU, el socio desarrollado, durante más de diez años. Lo mismo ocurrió con Marruecos y Jordania, países que también tienen acuerdos de integración con EU y cuyos niveles de INM como porcentaje del INM estadounidense han permanecido igual si se compara el año pre-integración con el año más reciente.

Cosa distinta ocurre con los países atrasados que firmaron acuerdos de integración con Japón o que se integraron a la Unión Europea (en el caso de la V Ampliación). En estos casos se distingue un aumento en el INM con respecto al de sus socios desarrollados, que de alguna manera significa que la brecha en el desarrollo se ha reducido al pasar de los años. Destacan los casos de Estonia, Letonia y Lituania que han cerrado sensiblemente dicha brecha con uno de los países más grandes y desarrollados de la UE: Alemania, pero los mayores avances los realizaron antes de su adhesión a la Unión en 2004. También son de destacarse los países que han establecido acuerdos con Japón, ya que todos ellos comienzan de un nivel muy bajo del INB per cápita en relación con él, pero dadas sus altas tasas de crecimiento económico en los últimos años han obtenido importantes progresos en sus niveles de bienestar. Aunque, en lo que se refiere a las integraciones con Japón, sus formalizaciones son muy recientes como para poder identificar, a simple vista, un cambio de tendencia en el crecimiento económico de los socios menos desarrollados. El desempeño económico de India, Indonesia y Vietnam ya era resaltable bastantes años antes de establecer acuerdos integracionistas con Japón, cuestión que será tratada en el siguiente capítulo.

4. Causas del distinto desempeño económico de las integraciones norte-sur

4.1. El panorama actual

De una u otra manera, la historia se ha encargado de derrumbar muchas de las predicciones optimistas hechas en la inmediata posguerra del siglo XX sobre el devenir del mundo subdesarrollado, algunas de ellas incluso insinuaban que parecía ser únicamente cuestión de tiempo para que muchos de los países atrasados dejaran de serlo. Hasta cierto punto, era razonable creer que una buena parte de ellos lo lograría, dado el espectacular crecimiento económico mundial en aquellos años (particularmente de algunos países subdesarrollados). En 1973, en una entrevista realizada al prestigiado economista norteamericano Walt W. Rostow (Salvat, 1974), al preguntársele cuál era su opinión sobre la situación de los países subdesarrollados en relación a las diferencias económicas que los separaban de los países avanzados, respondió:

Si excluimos a India o China –donde la renta per cápita aumenta muy lentamente-, diría que existen países que están reduciendo las diferencias, por ejemplo Taiwán, Tailandia, Malasia y Singapur. Pronto podrá decirse lo mismo de Irán y América Latina en general, donde sobresale el enorme crecimiento de Brasil. Todo el norte del Mediterráneo, desde Grecia y Turquía hasta España –que es ya un país desarrollado- avanza más rápidamente que las áreas más desarrolladas del resto de Europa occidental (*Ibíd.*: 102).

Claramente, Rostow tenía razón cuando se refirió a los países del sureste de Asia y a los que serían miembros de la Comunidad Europea (España y Grecia). Sin embargo, ahora podemos decir que esos casos más bien parecen ser la excepción. El heterogéneo grupo de países subdesarrollados en realidad involucraba a muchos más países que, en la actualidad, lo siguen siendo. Aparte de que China e India mejoraron su desempeño económico al final del siglo pasado, tanto Irán como América Latina en general han distado mucho de acercarse al mundo desarrollado.

Algo similar ha ocurrido con lo que se pensaba acerca de los procesos de integración norte-sur; pero en tiempos más próximos. Cuando estos iniciaron, se tenían muy buenas expectativas sobre los efectos, directos e indirectos, que tendrían sobre el desempeño económico de los socios, particularmente en los de menor desarrollo, considerando que el desarrollo económico como objetivo estratégico de política económica pareció haberse

desplazado por la búsqueda de la estabilidad y credibilidad macroeconómica, así como la eficiencia en los mercados. No obstante, los resultados obtenidos nos dicen que son pocas las integraciones que han logrado reducir la brecha en el desarrollo que separa a sus socios y, por tanto, están muy lejos de satisfacer las expectativas creadas en un principio. Por todo ello, en este capítulo se intentará dar una explicación al distinto desempeño que han tenido los procesos de integración entre países de distinto nivel de desarrollo. En el entendido de que, son muy pocas las integraciones de este tipo que han progresado en esa materia, nuestro punto de partida son precisamente aquellos procesos relativamente exitosos que podemos encontrar en Europa, con la V Ampliación de la UE, y en Asia, con las integraciones de Japón con países del sur y sureste asiático. En un primer apartado nos dedicaremos a identificar qué es lo que ha sido diferente en estas integraciones con respecto a las demás (las menos exitosas), particularmente, estudiaremos cuál ha sido la coyuntura de política económica que los ha caracterizado, además de cuáles han sido los mecanismos o instrumentos con que cuentan y cómo funcionan. Aunado a ello, se hará un balance de los mencionados procesos de integración con la finalidad de determinar la posibilidad de que hayan incidido, y si es así, de qué forma lo han hecho, en el desarrollo económico de los socios más atrasados. El contraste y la perspectiva serán una constante a lo largo de la exposición, que estará fundamentada en la información plasmada en los capítulos anteriores.

4.2. La política regional de la UE y la V Ampliación

a) La política regional en perspectiva histórica

Habrà pocas objeciones en afirmar que la Unión Europea constituye, sin lugar a dudas, *el proceso de integración de mayor profundidad y dimensión que existe en la actualidad*. Como tal, posee una institucionalidad y organización que no tiene parecido en ningún otro proceso integracionista. Desde las primeras etapas de su formación, la Unión (entonces Comunidad), ha manifestado alguna preocupación por el desarrollo regional. El propio preámbulo del Tratado de Roma (firmado en 1957), expresa el deseo comunitario de fortalecer el desarrollo armonioso mediante la reducción de las desigualdades regionales, muy a pesar de que sólo representaran buenas intenciones ya que, en la práctica, la política regional se dejó a la consideración de cada Estado por separado (Robson, 1998). Lo importante fue que la integración partió de la premisa de que el libre mercado no es suficiente para corregir las disparidades entre regiones y países.

Sin embargo, fueron dos elementos principalmente, los que llevaron a la integración europea a tomar medidas concretas de política regional. Primero, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad dieron como resultado un aumento en las asimetrías al interior de ésta. Naturalmente, en algunas de las ampliaciones las desigualdades eran más notorias: claramente la integración hacia el sur en la década de 1980 y más recientemente la V Ampliación. Segundo, el progreso de la integración hacia etapas posteriores y más profundas (por ejemplo, el mercado común en los ochenta o la unión monetaria en los noventa). Estos dos elementos fueron percibidos como capaces de profundizar las disparidades en los niveles de desarrollo. El razonamiento era simple: a mayor integración, se requería mayor intervención.

La primera ampliación de la Comunidad, la de 1973, fue seguida de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), primer instrumento diseñado para atender a las regiones menos favorecidas destinando recursos financieros a proyectos de infraestructura e industria al interior de los países miembros. No obstante, el FEDER tenía importantes limitantes para funcionar realmente como una medida que promoviera la convergencia en el desarrollo regional. En primer lugar, el financiamiento del Fondo era claramente insuficiente para cubrir las necesidades de las regiones más atrasadas. Además de que estaba lejos de constituir un instrumento comunitario, más bien funcionaba como una especie de apoyo a las políticas regionales de cada país miembro.

El verdadero cambio en la política regional habría de venir hasta la década de los ochenta. Como se mencionó en el capítulo 2, fue con el Acta Única Europea que se colocó a la política regional como una de las prioridades de la integración. Pero además, fue en 1989 que ocurrió la reforma a los Fondos Estructurales incorporando tres principales dimensiones: a) concentrar los recursos en un limitado número de objetivos y en las regiones con mayores atrasos; b) introducir una mayor planeación integrada en el diseño de la política regional y; c) incrementar sustancialmente los recursos financieros de los Fondos (*Ibíd.*: 261). Poco después, en 1993, entró en operación el Fondo de Cohesión, cuyo propósito es “ayudar a los Estados miembros menos prósperos a ajustar su política fiscal a modo de preparación para la UME [Unión Monetaria Europea] en tanto que se mantiene el gasto dirigido a reducir su atraso económico” (*Ibíd.*: 262). De esta manera se estaría completando el instrumental de política de desarrollo regional con que cuenta la Unión Europea. Sin embargo, cabe preguntarse ¿de qué forma la política regional de la UE impacta en el desarrollo económico? Al respecto, puede decirse que los fondos se canalizan a los países miembros por la vía del gasto, más que nada en inversión. Ello

puede tener principalmente dos efectos: i) el más identificable es el que se da a través del aumento en la demanda agregada de los países y regiones asistidas, que tiene su correlativo en el incremento de la producción y del empleo, además de que, en segundo lugar, ii) el aumento en la inversión puede traducirse en mejoras en la eficiencia y, en última instancia en la productividad, en el supuesto de que el acervo de capital físico puede verse incrementado. Esto último tendrá impactos pequeños en el crecimiento económico inmediato pero, en el largo plazo, su contribución podría ser mucho mayor.

b) La estrategia de preadhesión

Ahora bien, ya que tenemos conocimiento de la postura que ha tomado históricamente la Unión Europea frente a las asimetrías en el desarrollo de las regiones y países en su interior, expresada en una política de desarrollo regional, cabe analizar qué medidas se tomaron frente a lo que sería el mayor reto en esa materia: la V Ampliación. Como ya se hizo mención, el gran desafío para la UE no sólo era en términos cuantitativos (la mayor ampliación de su historia, pasando de 15 a 27 miembros en dos fases: en 2004 a 25 miembros y en 2007 se adhirieron los dos restantes) sino en términos cualitativos. “Los nuevos integrantes se caracterizan por bajos niveles de desarrollo económico y una experiencia democrática reciente y no muy amplia, además de que mostraron una actitud mucho menos entusiasta con respecto a la integración europea debido a los altos costos de adhesión, es decir, medidas impopulares a nivel estatal” (Gazol, 2008: 242). Por ello, la ampliación de la UE hacia Europa Central y Oriental (además de Malta y Chipre, islas del Mediterráneo), fue un proceso en realidad largo, en donde más de una década atrás de su conclusión empezaron a tomarse medidas para “poner el terreno de juego lo más parejo posible”. Motivo por el cual se diseñó una estrategia de preadhesión, que no es otra cosa que un “...conjunto de prioridades fijadas en combinación con una serie de instrumentos, entre los que destacan de una parte, la asistencia financiera, de otra, los Acuerdos de Asociación y finalmente la participación en programas y organismos comunitarios.” (Peláez, 2002: 289).

En primer lugar, la asistencia financiera a los futuros miembros de la Unión operó con dos instrumentos: el PHARE y el SAPARD (siglas en inglés de *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). El primero se puso en marcha en 1989, año en que se disolvió la Unión Soviética, y su objetivo fue ayudar financieramente a ciertos países de Europa Central y Oriental en sus respectivos procesos de transición hacia

“economías de mercado”, entre ellos estaban los que serían parte de la UE⁴⁰. Por su parte, el SAPARD, que entró en vigor en 2000, tenía un objetivo más específico que consistía en apoyar al sector agrícola y a las áreas rurales de los países candidatos a la adhesión. En segundo lugar estaban los Acuerdos de Asociación con la UE, cuya finalidad estribó en fomentar una mayor integración económica con esta última principalmente en lo tocante al área comercial: eliminando aranceles y restricciones cuantitativas y favoreciendo el comercio de productos industriales en ambos sentidos.⁴¹ Por último, se trató de promover una creciente participación de los candidatos a adherirse en programas y organismos de la Unión, especialmente en aquellos que tuvieran que ver con la educación y formación profesional, investigación, cultura, energía, medio ambiente, salud, entre otros (*Ibíd.*).

c) Las razones de la Ampliación

Ya se ha mencionado cómo la postura de la UE frente a la teoría convencional de la integración (y su aplicación a la realidad) es más bien escéptica. A lo largo de su historia, la Unión ha actuado partiendo de la premisa de que el libre mercado tiende a concentrar el ingreso y la riqueza acentuando las diferencias en los niveles de desarrollo entre regiones y países. En este sentido, es muy útil tratar de descifrar cuáles fueron los motivos económicos que llevaron a la UE a plantear la adhesión de un gran número de países de menor desarrollo. Es decir, se tenía pleno conocimiento de que una ampliación de tal envergadura requeriría de un gran esfuerzo por articular y reestructurar la política de desarrollo regional, entre otras cosas. Lógicamente, con la ampliación el incremento del presupuesto comunitario no aumentaría en la misma proporción que las necesidades (probablemente ninguno de los candidatos sería aportador neto al presupuesto

⁴⁰ El PHARE se sustituyó en 2007 por el Instrumento de Ayuda para la Preadhesión (IPA, por sus siglas en inglés) en aras de constituir una herramienta de mayor alcance. Cinco son ahora sus componentes: 1) Ayuda a la transición y al desarrollo institucional; 2) Cooperación transfronteriza; 3) Desarrollo regional; 4) Desarrollo de los recursos humanos; y 5) Desarrollo rural (Fijalkowska, 2013: 342).

⁴¹ Otros elementos principales de los Acuerdos de Asociación fueron el reforzamiento del diálogo político, la cooperación financiera y cultural, así como la introducción inmediata de ayuda financiera. Por supuesto, los países asociados tenían que cumplir una serie de requisitos para que fueran asistidos, entre los que destacan la aplicación de reformas económicas, políticas, sociales, etcétera, muchas de ellas evidentemente impopulares (como la privatización de determinados sectores económicos, la desregulación de otros, ajustes presupuestales, entre otras).

comunitario), además de que posiblemente los costos económicos podrían superar los beneficios para los países que ya eran socios, ello, tomando en cuenta que el presupuesto tendría necesariamente que reorganizarse en favor de los socios más necesitados, en detrimento de otros que verían reducidas sus dotaciones financieras en términos relativos. Luego entonces, los motivos que impulsaron la ampliación tendrían que ser suficientemente grandes, fueran económicos, políticos o de cualquier otra índole para aventurarse a enfrentar los enormes desafíos de la ampliación hacia Europa Central y Oriental. Los países de la región estaban fuertemente endeudados, su infraestructura estaba atrasada, sus sectores agrícolas representaban una parte importante de su economía (en 1995, el 22% de su población económicamente activa estaba en la agricultura y esta última representaba alrededor de 9% del producto de la región) (Berend, 2009). Además, con el final de la Guerra Fría se esfumó el incentivo geopolítico que motivaba a la Unión a asociarse con países del centro y este de Europa como medida de contrapeso frente al socialismo real liderado por el bloque soviético.

Entonces bien, el principal interés de Bruselas por la ampliación tendría que hallarse en otra parte. Por un lado, el crecimiento económico de la UE ya no era el mismo, frente a un entorno internacional de mayores exigencias productivas y una gran incertidumbre. La adhesión de nuevos socios era una enorme oportunidad para inyectarle cierto dinamismo económico a la Unión. Sobre todo porque los posibles candidatos, que se encontraban en un proceso de transición económica y política, significaban certeras oportunidades para dirigir nuevas inversiones, aumentar los intercambios comerciales y aprovechar las ventajas productivas de aquellos países, especialmente sus salarios relativamente bajos. Todo ello ofrecía una ocasión para salir avante de una economía mundial más globalizada sí, pero donde al mismo tiempo sobresalían poderosos bloques económicos en otras partes del mundo. Como bien lo señala el profesor Berend (*Ibíd.*: p.86), después “de 1989, Europa Central y Oriental ofreció una oportunidad única para Europa Occidental de estabilizar y reforzar su posición como una de las superpotencias económicas en una economía mundial globalizada”.

d) La Ampliación y la reforma a los Fondos

El proceso de preadhesión concluyó en 2004 para diez de los doce candidatos (exceptuando a Rumania y Bulgaria). Ese mismo año:

...la Comisión Europea adoptó una propuesta relativa a las Perspectivas Financieras⁴² [PF] de la UE en 27 países miembros, para el periodo 2007-2013, expresando la necesidad de reforzar la intervención de la Unión en distintos sectores políticos clave y afirmando que una política de cohesión ambiciosa debería representar un elemento clave de las PF (Lo Brutto y Pico, 2013: p.312).

Además, la UE reconocía que la V Ampliación significaba un reto sin precedentes para la competitividad y la cohesión del bloque económico y, por tal motivo, habría que revisar la política de desarrollo regional. En ese marco, fue que se dio la reforma a los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión para el periodo 2007-2013. Su principal objetivo fue concentrar y reorganizar las prioridades comunitarias en tres: 1) convergencia, 2) competitividad regional y ocupación, y 3) cooperación territorial europea.

La convergencia se refiere a la reducción de la brecha en el nivel de desarrollo económico entre regiones y países, dado que se preveía que la ampliación comportaría un aumento de las disparidades. El destino del apoyo financiero se dirigiría, en el caso de las regiones, a aquellas con un ingreso por habitante inferior al 75% del promedio de la UE ampliada, así como apoyo temporal a aquellas regiones que por el efecto estadístico⁴³ ya no calificaron como beneficiarias. Para el caso de los países, las dotaciones financieras aplicarían a aquellos con un ingreso por habitante inferior al 90% de la media comunitaria, siempre y cuando respeten las condiciones de convergencia macroeconómica.

La competitividad regional y ocupación estriba en dar prioridad al financiamiento a los proyectos de inversión relacionados con la reestructuración de las áreas industriales, urbanas y rurales en aras de mejorar la competitividad regional, así como a los programas de apoyo a las políticas de empleo, de capacitación laboral e inserción social.

Finalmente, la cooperación territorial europea se centraría en apoyar la coordinación y cooperación comunitaria a nivel transfronterizo. De forma más específica, su objetivo sería “promover la búsqueda de soluciones conjuntas entre las autoridades colindantes, así

⁴² De acuerdo con Lo Brutto y Pico (2013: p.310) “Las Perspectivas Financieras son consideradas como un presupuesto plurianual indicativo de la Unión y constituyen un cuadro de referencia de los presupuestos anuales”.

⁴³ El efecto estadístico radica en que la V Ampliación, al integrar socios de menor desarrollo relativo, redujo la media comunitaria del ingreso por habitante. Así, algunas regiones y países que antes de la ampliación eran beneficiarios ya no satisfacen los criterios establecidos con respecto a la media de la Unión.

como el desarrollo urbano, rural y costero, y la creación de relaciones económicas y redes de Pymes [pequeñas y medianas empresas]" (*Ibíd.*: p. 319).

En lo referente al financiamiento, la Comisión propuso que se destinaran 336,100 millones de euros a las tres prioridades mencionadas para el periodo 2007-2013. En donde el 78% del monto se iría al objetivo de convergencia (en el cuál se establecía un tope a la dotación por país miembro que no excediera el 4% de su PIB), 18% al de competitividad regional y ocupación, y 4% al de cooperación territorial europea (*Ibíd.*). Sin embargo, las propuestas no pudieron concretarse de la manera en que se habían planteado. Ninguno de los políticos de Bruselas tenía contemplada la crisis económica mundial inaugurada en 2008 y sus desastrosas repercusiones en Europa, que terminarían por afectar adversamente las expectativas de recaudación para el presupuesto comunitario y sus consiguientes ajustes en el gasto. En el Reporte Financiero 2014 de la Comisión (Comisión Europea, 2014) se contabiliza que los recursos destinados para el periodo 2007-2013 sólo alcanzaron 290,824 millones de euros, de los cuales 79.5% se destinaron al propósito de Convergencia (contando las dotaciones a países y regiones), 17.7% a la competitividad regional y ocupación, y 2.8% a la cooperación territorial.

e) La V Ampliación, el crecimiento económico y los Fondos

Ya son más de ocho años que concluyó, en definitiva, la V Ampliación (2007) y sería sumamente útil revisar cómo ha sido el desempeño económico de los países que la conforman. En particular, tomando en cuenta cuál ha sido el comportamiento de las dotaciones financieras dirigidas a los nuevos integrantes de la Unión⁴⁴, en la medida de que esto nos proporcionaría algunas pistas acerca de la relación que tiene, en el mundo real, la política de desarrollo regional con el crecimiento económico en los procesos de integración entre países de distinto desarrollo.

La incidencia de la política regional de la UE en el desarrollo económico de sus principales beneficiarios ha sido un tema de amplia discusión entre los economistas (y también entre los políticos de Bruselas cada que se discute el presupuesto comunitario), sin haber llegado a afirmaciones concluyentes a causa de la dificultad de realizar una evaluación que

⁴⁴ En 2013 se adhirió a la UE un nuevo miembro: Croacia. Sin embargo, no lo tomamos en cuenta debido a que evidentemente no es un país atrasado que se haga acreedor neto de la política de desarrollo regional. Por tanto, este caso, sin demeritar su importancia, escapa a los propósitos de este trabajo.

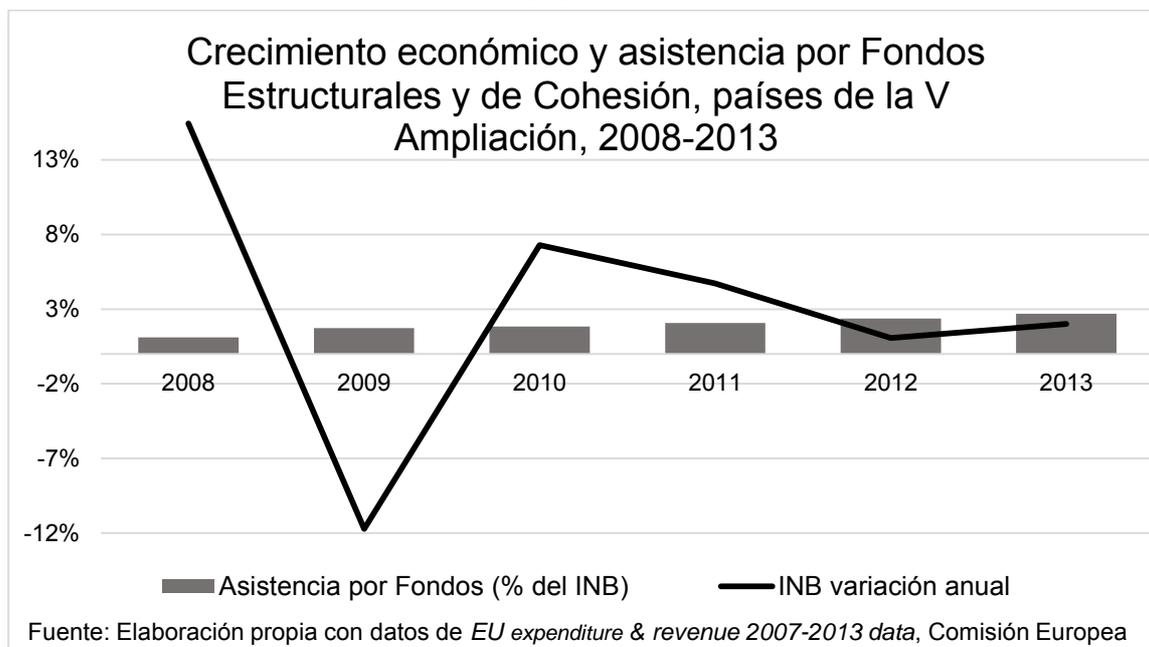
no resulte controvertida -debido a las variables utilizadas y a los factores no considerados-, así como para realizar una estimación certera que logre aislar el impacto de las dotaciones financieras en el crecimiento económico. Así, son más los estudios que deambulan en el terreno de la ambigüedad y se alejan de obtener conclusiones concretas. Por ejemplo, un estudio reciente (Becker, 2012) encuentra que los Fondos Estructurales si tienen relación con el crecimiento de las regiones a las que son destinadas, siempre y cuando estas últimas posean una alta capacidad de absorción de los recursos financieros, que a su vez depende del nivel de cualificación de la fuerza de trabajo y la eficiencia y confiabilidad del gobierno de la región de que se trate. Por ello, se aconseja que el monto de asistencia no debe ser muy alto (alrededor de 1.3% del PIB de la región), ya que hay algo así como rendimientos decrecientes en la política de convergencia regional y por ello, antes que nada, habría que enfocar los recursos a mejorar la capacidad de absorción de las regiones rezagadas.

Por su parte, resulta todavía más complicado medir los efectos de la política regional en el desarrollo económico visto desde un punto de vista dinámico. Es decir, puede ser que la mayor contribución de los Fondos Estructurales y de Cohesión no se encuentre de manera directa y/o en el corto plazo; sino a través de los beneficios potenciales que proporciona un aumento en las inversiones físicas y en capital humano, que a fin de cuentas es a donde se dirigen buena parte de los recursos financieros por dicho concepto.

De cualquier forma, no sobra mostrar qué ha sido del crecimiento económico y de los recursos de política regional del grupo de países que conformaron la V Ampliación en los últimos años, cuestión que se ilustra en el Gráfico 1. En primer lugar, destaca la estrepitosa caída en la actividad económica ocurrida en 2009 (de menos 11.7% del INB), año en que la crisis financiera internacional golpea de forma casi generalizada a la Unión Europea. Posteriormente se observa una recuperación pronunciada en 2010 (de 7.3%) pero después vuelve a disminuir el crecimiento a niveles que no superan el 2% anual en los últimos dos años de estudio. Este patrón no es algo particular de los países de la V Ampliación sino fue un fenómeno compartido para toda la UE, al grado de que es común leer en los diarios y artículos sobre el tema que se presencié una crisis de doble caída en el viejo continente: la primera y más profunda en 2009 y la segunda en 2012. Evidentemente, hay un antes y un después de la crisis en lo que se refiere al crecimiento económico de los países de la V Ampliación ya que antes de ella venían presentando tasas de crecimiento muy altas, en algunos casos por encima del 10% anual. Por otro lado, los recursos destinados a estos países por concepto de los Fondos Estructurales y de Cohesión han ido ligeramente en

aumento año con año (como porcentaje de su INB) y no se alcanza a apreciar una clara relación entre ambas variables. No obstante, puede argumentarse que el monto de la asistencia resulta demasiado pequeño (en ningún caso supera el 3% del INB), como para poder funcionar como resorte impulsor del crecimiento de los nuevos socios, sobre todo en tiempos difíciles e inciertos como los años considerados en la muestra.

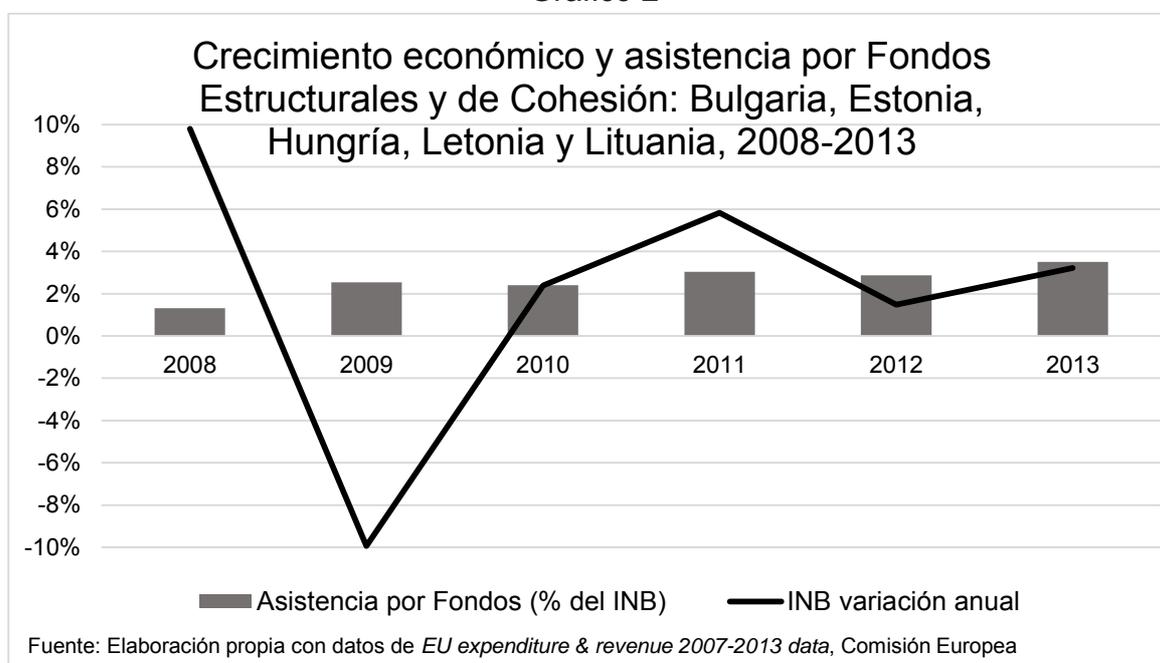
Gráfico 1



En todo caso, el número de países considerados, es probablemente demasiado grande y heterogéneo para distinguir alguna tendencia o hecho particular que muestre señales de la relación causal entre los Fondos y el crecimiento económico. Ya en el capítulo 3 se planteó como los miembros de la V Ampliación han tenido distintas trayectorias de crecimiento y equidad. Un pequeño grupo conformado por Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia y Lituania es el que se ha destacado por encima de los demás, presentando mayores tasas de crecimiento en los últimos años combinadas con una mejora en los niveles de distribución del ingreso. Ahora bien, si separamos a esta muestra de países para relacionar su crecimiento económico y la asistencia que han recibido por concepto de los Fondos los resultados cambian en alguna medida (Gráfico 2). Lo primero que hay que resaltar es que la actividad económica de estos países no cayó tanto con la crisis (en comparación al resto de países de la V Ampliación), y que sus tasas de crecimiento posteriores han sido algo más elevadas (sólo en dos años de la muestra, 2009 y 2012, su variación fue menor a 2% anual). En lo que se refiere al comportamiento de los Fondos Estructurales y de Cohesión, éstos tienen una correlación con la actividad económica que se alcanza a distinguir en el gráfico. Por ejemplo, en el 2010 el monto de recursos financieros se redujo (como % del

INB de estos países, pasando de 2.5% en 2009 a 2.4% un año después) y su recuperación económica no fue tan alta como la de los demás países de la V Ampliación (comparar con el Gráfico 1). Sin embargo, al año siguiente aumentaron los recursos y así también lo hizo la actividad económica. En los dos años posteriores, 2012-2013, se sigue el mismo patrón: cuando aumentan la asistencia por los Fondos la tasa de crecimiento hace lo propio. Además de que para estos países el monto de recursos financieros ocupa una proporción mayor de su INB comparado con el de los demás países de la V Ampliación, cuestión que seguramente tiene algo que ver con la efectividad de la política de desarrollo regional en la promoción del crecimiento y la reducción de las asimetrías estructurales. En suma, esta evidencia es congruente con el postulado de que un mayor monto de asistencia puede traducirse en una más alta tasa de crecimiento.

Gráfico 2



4.3. Las integraciones norte-sur en Asia: Japón y sus socios del sur

Otro de los países desarrollados que se ha empeñado en concretar acuerdos de integración con países de menor desarrollo es Japón. Si bien éste empezó a hacerlo sólo a partir del siglo XXI con la puesta en vigor del Acuerdo de Asociación Económica con México en 2005. La postura que ha tomado frente a este tipo de integraciones, por lo menos en el discurso oficial, es en algo distinta a la convencional. Es así, como el gobierno nipón es enfático en que los acuerdos comerciales que firma van más allá de constituir los típicos acuerdos de libre comercio y, en razón de ello, es preferible denominarles Acuerdos de Asociación Económica (AAE). El objetivo de estos últimos, se dice, es de mayor alcance

puesto que tratan de cubrir temas relacionados con la cooperación, la política social, la movilidad de personas, principalmente.⁴⁵ En ese marco es que se han concretado los AAE que Japón tiene con México, Malasia (2006), Chile (2007), o más recientemente con la India (2011) y Perú (2012), por mencionar algunos. Cada uno de estos acuerdos ha tomado un camino distinto en lo que se refiere al desempeño económico de los socios involucrados, sin mencionar que en muchos de los casos se trata de formalizaciones muy recientes y por tanto es de esperarse que algunos de sus efectos todavía no sean visibles. Por tal motivo, y también por los resultados obtenidos en los ejercicios del capítulo previo, nos centraremos específicamente en tres acuerdos de integración: el que entró en vigor en 2008 con Indonesia, el que comenzó a operar en 2009 con Vietnam y el ya mencionado con la India. La cuestión es que estas tres integraciones arrojaron buenos resultados en términos de crecimiento económico para los socios atrasados y, en ese sentido, nos interesa saber si la integración en sí misma tuvo algo que ver en esto.

Lo primero que cabe revisar es si se contemplan las diferencias en los niveles de desarrollo en la redacción de los AAE mencionados.⁴⁶ Esto para contrastar si, por lo menos de forma oficial, estos acuerdos se distinguen de los acuerdos de libre comercio convencionales (como el TLCAN en donde no se reconocen las asimetrías en el desarrollo de sus miembros). En primer lugar, en el preámbulo de los respectivos acuerdos, que constituye algo así como una lista de buenas intenciones plagadas de optimismo (regla casi general para la mayoría de los acuerdos de integración), se hace mención a la importancia de promover la cooperación y el desarrollo económico, social y sustentable de las Partes. Sin embargo, sólo en el caso del Acuerdo Japón-Vietnam se plasma el reconocimiento de las diferencias en el nivel de desarrollo de los países firmantes. Ahora bien, en el caso de los objetivos de dichos acuerdos, todos incluyen a aquel que se propone crear un marco para una cooperación más estrecha en los campos definidos en los respectivos acuerdos (medio ambiente, infraestructura, tecnologías de la información y

⁴⁵ No obstante, hay quienes ponen en duda que esto sea así ya que argumentan que en la práctica los AAE que tiene Japón no difieren en lo fundamental de los acuerdos de libre comercio convencionales, como aquellos que han suscrito los EU o Canadá con países subdesarrollados (Véase <http://bilaterals.org/?-Japan-> [Consulta: enero/2015]).

⁴⁶ Todos los textos oficiales de los AAE de Japón pueden consultarse, en idioma inglés, en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (liga: <http://www.mofa.go.jp/> [consulta: febrero/2015]).

comunicación, transporte, desarrollo de recursos humanos, entre otros). También para el caso de Vietnam hay un objetivo a remarcar que se refiere a la facilitación del movimiento de personas entre las Partes (específicamente de personas relacionadas con los negocios y con la prestación de algunos tipos de servicios como enfermería, contaduría, abogacía, entre algunos otros).

Todo esto parecería sugerir que la ambición de los AAE va más allá de una cuestión meramente económica y, por lo menos en la redacción de los textos constitutivos, esta es una diferencia importante con respecto a los acuerdos de libre comercio tradicionales. Pero antes que nada, habría que ver si aquellas disposiciones han tenido algún efecto en el dinamismo económico de los socios de menor desarrollo. No hay que olvidar algunas de las razones por las que se dio el cambio en la política exterior de Japón, de una basada en el multilateralismo como principal herramienta para abrirse mercados en el extranjero (en las últimas décadas del siglo XX), a otra que además opta por la constitución de Acuerdos de Asociación con países geográficamente cercanos y/o estratégicamente importantes (casi todos ellos subdesarrollados) con la finalidad de, por un lado, intentar retomar el liderazgo económico en Asia frente a la creciente influencia de China y ante los desafíos de un mundo paradójicamente más interconectado, a la vez que dividido en grandes bloques económicos y; del otro lado, para tratar de darle solución a su falta de dinamismo económico aliándose con países pequeños y/o atrasados, pero en franca expansión, buscando encontrar nuevas oportunidades de negocios para las grandes empresas japonesas (Yul, 2010).

En realidad, los recientes Acuerdos de Asociación de Japón con India, Indonesia y Vietnam no parecen tener un impacto significativo en el crecimiento de los correspondientes socios atrasados, por lo menos hasta donde nos revelan las estadísticas disponibles (2013), los años posteriores a su entrada en vigor no han modificado la tendencia en el acelerado ritmo de expansión económica de los mencionados socios (muy a pesar de las buenas intenciones o de las acciones concretas que hasta la fecha se han tomado, al amparo de este tipo de acuerdos). En todo caso, los AAE poco o nada han tenido que ver con el buen desempeño de los tres países subdesarrollados seleccionados. Estos últimos presentaron tasas anuales de crecimiento promedio para el periodo 2004-2013⁴⁷ por encima del 5%

⁴³ Las TMCA (Tasas Medias de Crecimiento Anual) fueron de elaboración propia con datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, con la información del Ingreso Nacional Bruto anual en dólares de 2005.

(India del 6.6%, Indonesia del 5.5% y Vietnam del 5.3%), mientras que Japón se encuentra prácticamente estancado con 0.7% para el mismo periodo. Es decir, el ritmo de crecimiento económico de India, Indonesia y Vietnam ya era muy alto antes de formalizar sus respectivas integraciones con Japón, esto último no representó un cambio significativo en sus trayectorias de crecimiento. Naturalmente, ello es evidencia de que la integración es sólo una herramienta de política económica que puede o no tener que ver con las diversas estrategias de desarrollo en curso. En este caso, la integración por sí misma, no resulta relevante para explicar las altas tasas de crecimiento económico de los países asiáticos (y subdesarrollados) de nuestro interés.

4.4. Un instrumento desarrollista: la política industrial de la ASEAN

Hasta aquí se han revisado algunos de los procesos de integración norte-sur cuyas diferencias en los niveles de desarrollo son particularmente grandes, tratando de esclarecer cuáles han sido las consecuencias en el desempeño económico de los socios rezagados y también qué papel ha jugado la integración en ello. Los resultados no han sido muy optimistas, en el entendido de que, las integraciones revisadas no contienen ni en su diseño ni en su funcionamiento mecanismos que incidan profundamente en el crecimiento económico, como para poder anticipar que la brecha en el desarrollo de los socios algún día se cerrará. En un principio, creímos que las integraciones poseedoras de las mayores asimetrías serían las que contendrían un instrumental más amplio en pro de la política de desarrollo. Sin embargo, la evidencia nos dice que esto no es necesariamente cierto. El proceso de integración norte-sur, que en algo ha progresado en esa materia es la Unión Europea, con su política de desarrollo regional y cohesión económica. Aunque francamente, dicha política ha quedado a deber en lo que se refiere a la promoción del desarrollo para la mayoría de los nuevos miembros subdesarrollados. Ante ello, se pone al descubierto la falta de una reforma a los Fondos de mayor alcance, que posibilite incrementar sustancialmente el monto de recursos financieros destinados a los países y regiones atrasadas, así como la necesidad de una mayor cooperación y transparencia en la administración de éstos. Sin embargo, a excepción de la UE, las integraciones norte-sur lideradas por Estados Unidos, Japón o Canadá carecen de mecanismos que atiendan el problema de las asimetrías, y por si fuera poco en la mayoría de los casos apenas si se reconoce la existencia de disparidades en el desarrollo de los socios.

Entonces, si queremos contar con un panorama de algunas de las opciones que tiene la integración para promover una estrategia de desarrollo regional, no basta con ceñirse a las

integraciones norte-sur mencionadas. La verdad es que no hay mucho que imitar de ellas tomando en cuenta que no han sido los mejores ejemplos en cuanto al desempeño económico de sus socios (particularmente los desarrollados). En tal sentido, bien haríamos en dirigir nuestra atención a otros procesos. Al respecto, cabe mencionar que dos de los países que analizamos en el apartado anterior: Indonesia y Vietnam, además de tener el Acuerdo con Japón están integrados a otro bloque comercial, que para muchos ha sido uno de los más exitosos dado el rápido dinamismo económico de sus Partes. Por supuesto, nos referimos a la ASEAN (ya mencionada en el capítulo 2).

La ASEAN se creó en 1967 como un proyecto en apariencia promotor de la cooperación y ayuda al desarrollo de un grupo de países del sureste asiático, impulsado desde afuera por Estados Unidos. Aunque el verdadero interés fue, más que nada, de orden geopolítico con miras a mantener la influencia estadounidense en la región ante la eventual propagación de las ideas socialistas. Sin embargo, terminada la Guerra de Vietnam, los cinco países asiáticos decidieron darle un impulso a la Asociación que se reflejara en sus principales objetivos como región, entre ellos: promover su desarrollo económico, social y cultural mediante programas de cooperación; salvaguardar su estabilidad política y económica, y; servir de foro para arreglar sus posibles diferencias (Gazol, 2008). Las motivaciones o intereses comerciales no formaron parte de sus prioridades, en aquel momento. En ese sentido, los principios en los que se erigió el proyecto fueron el mantenimiento de la paz, el privilegio del diálogo y la cooperación (económica, política y de seguridad) en la región, sólo fue posteriormente cuando se entró, de lleno, a los temas económicos.

En 1977 se firmaron una serie de acuerdos de comercio preferencial para reducir las barreras arancelarias entre las partes y ello fue acompañado por la creación de los Proyectos Industriales. Estos últimos fueron el primer intento de la ASEAN para construir una política industrial comunitaria. Básicamente partían del hecho de que sus mercados por separado, eran de una dimensión insuficiente para aprovechar las economías de escala y la especialización productiva regional, ambas consideradas necesarias para progresar en la industrialización. Los Proyectos se financiaban conjuntamente: el país receptor participaba con al menos el 60% del capital mientras que el resto se financiaba por los demás miembros. No obstante que la idea era bastante original, no tuvo mayor éxito. De los cinco proyectos contemplados inicialmente solamente dos se han mantenido: la industria química productora de urea (tipo de fertilizante) en Indonesia y en Malasia (Severino, 2008). Las razones del relativo fracaso de este primer intento se pueden atribuir, en parte, a la falta de coordinación de los gobiernos entre sí y con la iniciativa privada en la

designación de proyectos, a la falta de adaptación de los mismos; y a los desacuerdos entre los actores participantes. Aun así, aunque todavía no germinaba, la semilla de la política industrial conjunta ya estaba puesta.

El segundo intento vino con la creación de los proyectos de Complementación Industrial en 1981 cuyo objetivo era la especialización regional en la fabricación de partes o etapas de productos industriales, para crear encadenamientos productivos, a la vez que se aprovecha el uso de las capacidades instaladas. Su puesta en marcha requería de un mínimo de cuatro socios involucrados. En estos proyectos se otorgaban reducciones arancelarias del 50% y existía el apoyo de la Cámara de Comercio e Industria de la ASEAN. La industria automovilística fue la primera en entrar como proyecto de Complementación en 1983. Sin embargo, en los primeros años el volumen de ventas fue bastante reducido. Por ello, en 1988 se decidió darle un impulso mediante la Complementación Marca-a-Marca con la finalidad de aumentar la cooperación en la producción de ciertas marcas de vehículos permitiendo la participación privada en las decisiones de localización entre países, sumado al margen de preferencia arancelaria del 50% a los productos cobijados por la Complementación (Than, 2005). Con al menos ocho proyectos aprobados hasta la fecha, la Complementación ha resultado ser lo suficientemente exitosa como para que desde 1991 se hiciera extensiva a otras industrias ajenas a la automovilística.

Estos no son los únicos intentos para fortalecer la política industrial conjunta. El pobre desempeño de los Proyectos Industriales hizo que la ASEAN propusiera el esquema de Coinversión Industrial en 1983 a manera de flexibilizar el marco operativo de los proyectos e incorporar al sector privado regional y del exterior en mayor medida. Por ejemplo, se permitieron reducciones arancelarias del 90% para productos inscritos en este esquema, además de un máximo de participación de capital extranjero por 49% en la inversión total por proyecto (después de 1993 se permitió hasta 60%), entre otras concesiones (De Lombaerde, 1994). Lo que hay que recalcar es que la ASEAN fue insistente en la promoción del desarrollo industrial de manera comunitaria mucho antes de formar una área de libre comercio (ésta se constituyó hasta 1992). En otras palabras, el interés por la industrialización se hallaba por delante de la libertad comercial dentro del bloque. Se pensaba que antes que abrir y competir había que probar cierta madurez y capacidad industrial (algo que pareciera ser de sentido común, no lo es para muchos economistas).

En la actualidad, la ASEAN es un proceso de integración en sentido amplio, poco ortodoxo, cuyas prioridades no se limitan al ámbito económico. Es más, en el campo meramente

comercial la integración todavía no está terminada: a pesar de que ya son muy pocos los aranceles que persisten al interior, todavía quedan algunas barreras no arancelarias, ambas para sectores que cada país considera sensibles o de importancia estratégica. Sin embargo, el comercio intra-bloque de mayor importancia, el que posee los encadenamientos productivos (productos electrónicos, químicos, automovilísticos, etcétera), se encuentra libre de restricciones (Severino, 2008). Por otro lado, la cooperación industrial se ha extendido a otras áreas y se ha ido adaptando a las tendencias productivas internacionales. En 1995 se reunieron los esquemas de cooperación industrial en uno solo: el ASEAN Cooperación Industrial (AICO, por sus siglas en inglés), con el propósito de flexibilizarlos y proyectar las ventajas comparativas de la región en aras de atraer inversiones de las grandes multinacionales asiáticas. Las opiniones con respecto al éxito de este nuevo esquema son divididas, pero lo que es un hecho es que la región es una de las más dinámicas en el mundo desde hace ya varias décadas.

Consideraciones finales

Este recorrido por algunas de las cuestiones que involucran uno de los sucesos más importantes de la integración económica internacional actual, el caso de la integración económica entre países de distinto nivel de desarrollo, ha servido para reflexionar acerca no sólo del funcionamiento de los procesos de integración de este tipo sino, todavía más importante, sobre su relación con el desarrollo económico de los socios subdesarrollados y la viabilidad de la política económica de la que forman parte.

Desafortunadamente, los resultados de la investigación, con base en los ejercicios realizados, no parecen ser muy optimistas. La realidad es que casi todos los procesos de integración norte-sur analizados, a excepción quizá de la Unión Europea para ciertos miembros, presentan una situación de divergencia en los niveles de desarrollo de los socios involucrados. Los países subdesarrollados cada vez lo son más. Esto es preocupante, porque una de las principales conclusiones que se obtienen es que la evidencia apoya los argumentos de que el libre comercio entre países con diferentes grados de desarrollo tiende a aumentar las asimetrías estructurales. O bien, que la igualdad de trato entre desiguales en ningún sentido resulta justa. Es por ello que si las integraciones de este tipo no contienen los mecanismos explícitos para enfrentar aquellas fuerzas desestabilizadoras, entonces lo único que cabe esperar es una situación más desfavorable. Este es el caso de la mayoría de las integraciones norte-sur en la práctica. La única excepción la constituye el caso de la UE, específicamente con su V Ampliación, en donde existe una política de desarrollo regional comunitaria. Sin embargo, ésta sólo ha funcionado de manera parcial, debido a que hace falta una actuación más profunda. Los esfuerzos por promover el desarrollo de los socios rezagados resultan insuficientes. No obstante, el hecho de que el bloque europeo reconociera, desde su gestación, las asimetrías y conviniera que el reducirlas provee de un beneficio comunitario, ya es un gran avance (si bien en los últimos años la solidaridad y cooperación económica en la UE es cada vez más escasa, sino es que prácticamente inexistente). Son unos pocos los nuevos miembros que han experimentado un progreso importante en su desarrollo como para poder afirmar que van cerrando la brecha con respecto a sus socios desarrollados, mientras que para la mayoría, a pesar de que no les ha ido del todo mal, no se puede decir que haya una tendencia hacia la convergencia en los niveles de vida y bienestar de su población con respecto a la de los socios más opulentos.

La evidencia analizada a lo largo de este estudio fue, poco a poco, descartando los procesos de integración norte-sur de aparentemente mayor éxito. Partimos del supuesto razonable de que si se contempla la posibilidad de que el libre comercio lleve a la concentración del ingreso o, si se quiere, a la no igualación de las remuneraciones de los factores productivos, visto desde cualquier perspectiva (ortodoxa o no⁴⁸) se pensaría que las integraciones con mayores diferencias en el desarrollo de sus socios tendrían que ser las poseedoras de instrumentos y/o mecanismos para reducirlas o, por lo menos, atenuarlas. Sin embargo, probamos que no pudimos haber estado más equivocados en dicha afirmación puesto que, en primer lugar, son pocas las integraciones que han tenido buenos resultados en términos de desarrollo económico. Aquellas que, por decirlo así, pasaron la prueba de presentar altas tasas de crecimiento económico, y una no tan acentuada desigualdad por parte de los socios de menor desarrollo, resultó que ello poco tenía que ver con la integración como tal y que, en realidad, la brecha en el desarrollo no se está cerrando. Al final nos quedamos con dos tipos de integraciones norte-sur, las que tiene Japón con sus tres socios del sur (India) y sureste asiático (Indonesia y Vietnam) y la V Ampliación de la UE. La primera resultó que en realidad el buen desempeño de los socios asiáticos poco o nada se debe al propio proceso integracionista debido a que estos países ya presentaban un extraordinario desempeño económico desde mucho antes de formalizar sus respectivas integraciones con Japón. Y en el caso de la ampliación de la Unión si se distingue un buen avance en el desarrollo económico de los nuevos socios subdesarrollados, sin embargo, son realmente pocos los nuevos miembros (Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia y Lituania) que están reduciendo sus diferencias con respecto a los desarrollados, que son precisamente aquellos en los que la política de desarrollo de la UE está teniendo más incidencia. En última instancia, nuestros resultados apoyan la idea de que los esfuerzos destinados a reducir las asimetrías estructurales en las integraciones norte-sur pueden ser (siempre y cuando sean suficientes), efectivamente benéficos para el fortalecimiento y cohesión de este tipo de integraciones.

El ejemplo opuesto lo representa el TLCAN, aquel que inauguró las integraciones norte-sur y poseedor de las más evidentes diferencias en los respectivos niveles de desarrollo, que

⁴⁸ La ortodoxia afirma que sí podría haber una convergencia pero bajo ciertos supuestos que en la realidad no se cumplen, entonces no tendría por qué suceder, y la heterodoxia, con sus muy diversos enfoques, en general, concluye que habrá una divergencia, por las razones mencionadas en el marco teórico.

puede ser un ejemplo para muchos en el incremento de los flujos comerciales y de las inversiones, etcétera; pero que ha sido un fracaso en acercar a las tres naciones en su desarrollo económico. México, el socio subdesarrollado, se aleja cada vez más del socio más desarrollado, EU. Lo que pone en tela de juicio la forma en que se ha gestionado la integración en Norteamérica, sustentada en las supuestas virtudes del libre comercio (nada más), sin importar las condiciones de quienes lo practiquen. La ausencia de instrumentos de política de desarrollo ha sido, a nuestro parecer, la responsable de una integración que sólo lo es en el ámbito comercial, y que esencialmente muestra una carencia de cohesión y un bloque que se fragmenta en lo social y político, fenómeno que se retroalimenta por los pobres resultados en términos de dinamismo económico de los tres países de la región. La clave del progreso en la integración norte-sur no se halla en el ámbito meramente económico, sino en la cooperación y promoción del desarrollo, en la conveniencia de que los socios más aventajados estén plenamente convencidos de que la integración debe abarcar otros aspectos ajenos a los estrictamente económicos y en que se hagan esfuerzos por homogenizar los niveles de vida de la población de todos los socios. Naturalmente, poniendo mayor énfasis en los más necesitados, ya que ello llevará al fortalecimiento y desarrollo del bloque en su conjunto. Si no se entiende así, poco sentido tiene que países tan distintos se integren.

Dicho esto, **tenemos los elementos para aceptar la hipótesis central de este trabajo: que los actuales procesos de integración norte-sur no están funcionando para reducir la brecha en el nivel de desarrollo de sus integrantes. Con base en el desarrollo de nuestra investigación, sustentada teórica y empíricamente, se demostró cómo los procesos de integración entre países de distinto nivel de desarrollo, no están sirviendo para acortar las diferencias estructurales entre sus miembros. En el mejor de los casos, las disparidades se han mantenido, pero en su mayoría, éstas se han ido profundizando.**

Si bien es verdad que puede argumentarse que las integraciones de este tipo no tienen como objetivo la reducción de las desigualdades y que, en la práctica, la integración no tiene por qué tener tal finalidad, habrá que responder que basta con recordar un poco de historia económica para darse cuenta cómo la integración, en sus orígenes, fue una herramienta por demás eficaz en la promoción del desarrollo. Las potencias económicas de hoy, en algún momento fueron los países atrasados de ayer, que cuidaban y apoyaban sus incipientes industrias. Pero su propio desarrollo se enfrentaba a la barrera de un

mercado de tamaño insuficiente y ante ello la integración se proponía como una forma de inyectar dinamismo a sus procesos de industrialización.

Naturalmente, en la actualidad no se recomienda que los países subdesarrollados de hoy hagan exactamente lo mismo que los que lo fueron ayer, el mundo ahora es un lugar distinto. Sin embargo, *proponemos que se recupere aquella visión de la integración por parte de las naciones atrasadas, una que estaba estrechamente vinculada con la transformación productiva. La tarea no es sencilla, el problema principal no radica únicamente en la percepción de la integración, sino en la concepción del desarrollo económico como tal y en la persecución de una política económica coherente con una estrategia de desarrollo más bien pragmática, que ante ponga el mejoramiento del bienestar y las condiciones de vida de sus respectivos pueblos por delante de viejos dogmatismos.*

Bibliografía

- Axline, Andrew (2002). “La política del regionalismo y las asimetrías: perspectivas para la integración hemisférica en las Américas”, en De Lombaerde, P. (Ed.). *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*, Colombia: Facultad de Ciencias Económicas/Universidad Nacional de Colombia.
- Balassa, Bela (1964a). “Hacia una teoría de la integración económica”, en Wionczek, Miguel S., *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Balassa, B. (1964b). *Teoría de la integración económica*, México: UTEHA.
- Balassa, B. (1965). *El desarrollo económico y la integración*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Becker, Sascha (2012). “EU Structural Funds: Do They Generate More Growth?”, *The CAGE-Chatham House Series*, No. 3, Diciembre.
- Berend, Ivan (2009). *From the Soviet Bloc to the European Union*, EU: Cambridge University Press.
- Berlin, Isaiah (2009). *El estudio adecuado de la humanidad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Briceño, José (2009). “Estados Unidos y el nuevo regionalismo en las Américas: del TLCAN a los TLC”, en Guerra Borges, A. (Coord.). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México: Siglo XXI editores.
- CEPAL (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad” en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, 1998, Volumen II, Chile: FCE-CEPAL.
- Da Silva Lopes, José (1981). “Portugal y la Comunidad Económica Europea”, *Boletín de la Fundación Juan March*, núm. 102, marzo, Madrid.
- De Lombaerde, Philippe (1994). “ASEAN Industrial Joint-Ventures (AIJVs) in Light of the ASEAN Free Trade Agreement (AFTA)”, *D.P.C.I.*, Tomo 20, No. 4, pp. 675-680.
- Dell, Sidney. (1965). *Bloques de comercio y mercados comunes*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Europea (2014). *EU Budget 2013: Financial Report*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- Fajnzylber, Fernando (1990). “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’”, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, 1998, Volumen II, Chile: FCE-CEPAL.
- Fernández, Irene (2009). “El Acuerdo de Libre Comercio entre Marruecos y Estados Unidos y los actores internos no gubernamentales de la política exterior marroquí: El caso de la CGEM”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, No. 7 (Enero - Mayo).
- Fijalkowska, Alicja (2013). “De regreso a Europa: los países de Europa Central y su adhesión en la Unión Europea”, en Rodríguez Suárez, Pedro, *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, México: UPAEP-BUAP.
- García de la Cruz, José M. (1995). “La integración económica y el análisis estructural”, en Martín, Pablo y Carlos Salas (Eds.), *Cuestiones de integración y desarrollo*, Madrid: UAM-UNAM.
- Gazol, Antonio (2006). “México en la construcción de un nuevo orden económico internacional”, en Navarrete, Jorge E. (Coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México: CEIICH/UNAM.
- Gazol, Antonio (2008). *Bloques económicos* (6ª ed.), México: Facultad de Economía/UNAM.
- Guillén, Héctor (2001). “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, *Comercio exterior*, vol. 51, núm. 5, mayo, pp. 359-369, México: Bancomext.
- Gutiérrez Vidal, Manuel (1997). “Reflexiones sobre la teoría de la integración económica”, en Ruesga, Santos (Coord.), *Estrategias de desarrollo en una economía global*, Madrid: Editorial Parteluz.
- Gutiérrez Vidal, M. y S. Ruesga (1997). “Efectos del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte sobre la estructura económica y social de México”, en Ruesga, S. (Coord.), *Estrategias de desarrollo en una economía global*, Madrid: Editorial Parteluz.
- Hirschman, Albert O. (1973). *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1984). *De la economía a la política y más allá*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jovanović, Miroslav (1992). *International economic integration*, Londres: Routledge.

- Kabunda, Mbuyi (1996). “Europa-Africa o relaciones de dependencia multidimensional institucionalizada”, *Revista de Africa y Medio Oriente*, Vol. 12, No. 22, Madrid.
- Linder, Staffan B. (1964). “Uniones aduaneras y desarrollo económico”, en Wionczek, Miguel S. (Ed.), *Integración de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lo Brutto, Giuseppe y Beatriz Pico (2013). “Los fondos estructurales de la Unión Europea: un análisis de la cooperación regional en Europa Occidental (2007-2013)”, en Rodríguez Suárez, Pedro, *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, México: UPAEP-BUAP.
- Manero Salvador, Ana (2008). “Los países en desarrollo y el GATT”, *Revista de Economía*, Julio-Agosto, No. 843, España: Información Comercial Española.
- Martín de la Guardia, Ricardo. (2004). “In search of lost Europe: Spain”, en Kaiser, W. y J. Elvert (Eds.), *European Union Enlargement: A Comparative History*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Moxon-Browne, Edward (2004). “From isolation to involvement: Ireland”, en Kaiser, W. y J. Elvert (Eds.), *European Union Enlargement: A Comparative History*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Mendicuti, Arturo (2011). “El TLCAN y su impacto en el comercio de México”, en Oropeza, Arturo (Coord.), *TLCAN: Reflexiones y propuestas a quince años de su firma*, México: IJ/UNAM.
- Myrdal, Gunnar (1956). *Solidaridad o desintegración*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Peláez, José Manuel (2002). “Los fondos estructurales comunitarios y la presencia de la Unión Europea allende sus fronteras”, *Anuario de Derecho Europeo*, no. 2, p. 281-312.
- Pellicer, Olga (1990). “Grecia en la Comunidad Europea, 1981-1988”, *Foro Internacional*, v. 31, no. 2 (122) (oct.-dic.), p. 195-223, El Colegio de México.
- Pinto, António y Nuno Teixeira (2004). “From Atlantic past to European destiny: Portugal”, en Kaiser, W. y J. Elvert (Eds.), *European Union Enlargement: A Comparative History*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Krugman, Paul, et al. (2012). *Economía internacional: teoría y política* (9ª ed.), España: Pearson.

- Ray, Debraj (2002). *Economía del desarrollo*, España: Antoni Bosch.
- Robson, Peter (1998). *The economics of international integration* (4ª ed.), Londres y Nueva York: Routledge.
- Salvat Editores (1974). *El desarrollo económico*, Biblioteca Salvat de Grandes Temas: España.
- Severino, Rodolfo (2008). *ASEAN*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- Shaikh, Anwar (1990). *Valor, acumulación y crisis*, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Shaikh, A. y Amr Ragab (2009). “El ingreso de la gran mayoría (IGM): Una nueva medida de la desigualdad global entre países”, *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, Núm. 31, julio-diciembre, México: UAM-I.
- Tamames, Ramón (1972). *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo: la experiencia de Austria y Portugal en la EFTA*, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tamames, R. (1995). *Estructura económica internacional* (18ª ed.), España: Alianza Editorial.
- Tamames, R. (1996). *La Unión Europea* (3ª ed.), España: Alianza Editorial.
- Than, Mya (2005). *Myanmar in ASEAN: regional cooperation experience*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tinbergen, Jan (1968). *Integración económica internacional*, Barcelona: Sagitario.
- Torres Gaitán, Ricardo (1972). *Teoría del comercio internacional*, México: Siglo XXI editores.
- Vaitsos, Constantino (1979). “Crisis en los procesos de integración económica”, *El Trimestre Económico*, Vol. 46, No. 181(1), Enero-Marzo, pp. 35-128, México: FCE.
- Yul, Sohn (2010). “Japan’s New Regionalism: China Shock, Universal Values and East Asian Community”, Discussion Paper No. 2009-005, Japón: *Waseda Institute For Advanced Study*.