



*Revista de Fomento Social*, 61 (2006), 257-280

---

## RECENSIONES

---

### DESARROLLO

---

SCHIFF, Maurice y WINTERS, L. Alan (2004), *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega colombiana, 321 pp.

---

La integración regional es uno de los asuntos más relevantes en el debate sobre el desarrollo en algunas regiones del mundo. Es particularmente importante en la Unión Europea y en América Latina aunque está creciendo el interés en regiones como Asia por los avances de sus acuerdos regionales.

La integración regional no es, sin embargo, tema central de debate en los organismos multilaterales, excepto en aquellos relacionados directamente con América Latina como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En los organismos multilaterales y en la agenda ortodoxa del desarrollo el asunto prioritario es el libre comercio

o, por usar un término más amplio y comúnmente utilizado en esos ámbitos, el regionalismo.

Pero integración regional, regionalismo y libre comercio no son sinónimos. Hay un interesante debate conceptual que señala las diferencias e intenta combatir la confusión entre los tres términos. En definitiva, no todos entendemos lo mismo cuando decimos integración.

La confusión viene de la costumbre anglosajona, dominante en los círculos políticos y académicos más *ortodoxos*, de englobar bajo el mismo término de regionalismo (o de acuerdos regionales de integración) a procesos tan distintos como la Comunidad Andina o el Tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana.

La confusión conceptual se agrava porque tradicionalmente en esos círculos se ignoran las experiencias latinoamericanas de integración regional. Es difícil encontrar en los documentos y publicaciones de, por ejemplo, el Ban-

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

co Mundial referencias a los procesos latinoamericanos de integración pese a su importancia y tradición. Ni siquiera es fácil encontrar análisis centrados en las dificultades y fracasos que estos procesos acumulan. Ha sido un tema recurrentemente excluido del debate y del análisis.

Este panorama explica nuestro interés por este trabajo de Maurice Schiff<sup>1</sup> y L. Alan Winters.<sup>2</sup> Se trata de un trabajo centrado directamente en el análisis de los procesos de integración en todo el mundo y en el análisis de si esos acuerdos merecen atención y esfuerzos.<sup>3</sup> Aunque hay antecedentes, y los autores los mencionan en el prólogo del libro, se puede afirmar que es el primer documento que analiza con verdadera atención procesos de integración como los latinoamericanos. Aunque sea con la intención de demostrar que, excepto en determinadas cuestiones y condiciones, estos acuerdos aportan poco al desarrollo de los países empobrecidos. Poco más, claro, que los acuerdos de libre comercio a los que suma beneficios limitados pero también algunas ineficiencias relevantes.

Esta tesis general es desarrollada en ocho reglas básicas que dan pie a un debate muy sugerente y que glosaremos más adelante. Su discusión puede aportar luces a las contradicciones que experimentan, por ejemplo, los procesos de integración en América Latina. Se

trata, sin duda, de una mirada crítica a sus motivaciones que ayuda a poner en cuestión el discurso que sustenta estas experiencias. Aunque su difusión ha sido muy limitada, es un trabajo que ofrece la oportunidad de enfrentar dos discursos hasta ahora asintóticos.

Este trabajo nace, como hemos mencionado, de la decisión del Banco Mundial de poner en marcha un programa de investigación sobre regionalismo en el marco de su expansión en la década de los noventa. Esta expansión se caracterizó, según los autores, por el paso a un regionalismo abierto, el reconocimiento de que la integración efectiva iba más allá de aranceles y cuotas y por la aparición de bloques comerciales Norte-Sur. Como ejemplos de estos acuerdos Norte-Sur los autores citan el ejemplo del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) pero también los acuerdos de la UE con los países ACP en materia comercial o los acuerdos de la UE con los entonces candidatos de la Europa Oriental o Turquía.

Según Schiff y Winters, cuatro argumentos justifican el programa de investigación y el libro resultante: 1) los responsables políticos necesitan asesoría práctica, partiendo de argumentos razonados y pruebas reales; 2) el regionalismo sigue siendo un área muy fértil para la investigación y continúan apareciendo nuevos resultados e inter-

<sup>1</sup> Maurice Schiff es economista principal de la Unidad de comercio internacional del Grupo de investigaciones para el desarrollo (DECRG-TR) en el Banco Mundial.

<sup>2</sup> L. Alan Winters es director de Grupo de investigaciones para el desarrollo del Banco Mundial.

<sup>3</sup> La versión original de *Regional integration and Development*, fue editada por Oxford University Press and World Bank, Oxford (RU) 2003, 321 pp.

pretaciones; 3) las investigaciones del Banco Mundial han producido nuevos resultados y aportes sobre regionalismos que merecen una amplia difusión; y 4) aunque hay bibliografía abundante, falta coherencia en las metodologías y en la base intelectual de las investigaciones.

Sin duda el Banco Mundial es una plataforma privilegiada para la investigación. Pero algunos de los aportes novedosos que los autores señalan suenan algo pretenciosos. Los aportes mencionados son los siguientes:

- Es el primer debate coherente sobre los beneficios de la credibilidad de los acuerdos regionales de integración (ARI).
- Las pruebas del rol de los factores políticos que inciden en la formulación de la política comercial interna y externa de un ARI.
- El análisis de los efectos de los ARI en la industrialización de los países en desarrollo.
- Una evaluación global del progreso alcanzado por la integración profunda de políticas en el interior de los ARI.
- Los hallazgos sobre los efectos de los ARI más recientes acerca de los esquemas y políticas comerciales de los miembros.
- Un análisis formal de las implicaciones económicas de establecer acuerdos regionales de integración para promover la paz y la seguridad.
- Evidencia de los efectos del crecimiento o falta de éste en los ARI.

- Un nuevo enfoque de la evaluación de los efectos de los ARI en los países excluidos.

Los rasgos principales de la propuesta de los autores se aprecian con claridad en la formulación de lo que se puede considerar como la síntesis principal del trabajo: las ocho reglas o mensajes básicos para el regionalismo resumidos más adelante. Los autores encabezan la síntesis de las reglas con este párrafo tan ilustrativo:

*Tanto cuando los ARI (acuerdos regionales de integración) se recomiendan para algún propósito positivo como cuando surgen por razones esencialmente políticas, hay importantes retribuciones que aseguran que dichos acuerdos se forman teniendo como propósito la eficiencia económica. Incluso si su objetivo no es manifiestamente de tipo económico (por ejemplo, el de mejorar la seguridad nacional), es importante minimizar el precio económico que se paga por esas ganancias. Desafortunadamente es imposible establecer pautas de políticas que sean aplicables a todos y cada uno de los ARI, ya que esto depende de las circunstancias típicas de cada caso. Sin embargo, se pueden proporcionar una serie de reglas básicas concretas y bastante consistentes, que tengan una amplia aplicación y que ofrezcan un punto de referencia útil contra el cual medir los planes específicos. A continuación se enumeran estas reglas básicas, mediante ocho mensajes centrales surgidos del análisis de los capítulos anteriores.*

Es significativo que nuestros autores hablen de integración sin más para referirse a los acuerdos regionales de libre comercio y de “integración profunda” (*deep integration*) cuando se refieren, por ejemplo, a la Unión Europea. Para nosotros, sobra el adjetivo, el mero libre comercio no es integración. Ello nos trae a la memoria los conceptos de capitalismo “renano” frente a capitalismo “sajón” popularizados por Michel Albert (*Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós, 1993). Precisamente un análisis detallado de la bibliografía citada por Schiffy Winters permite constatar la ausencia prácticamente absoluta de bibliografía en idioma diferente del inglés: ni alemán (sólo una revista), ni francés (sólo una revista). Domina abrumadoramente la bibliografía norteamericana; y las referencias europeas son predominantemente británicas.

### 8 reglas básicas para el regionalismo de Schiff–Winters<sup>4</sup>

*Regla 1: Utilizar los ARI como una manera de fomentar la competencia*

El acuerdo sólo es bueno si genera mayor competencia. Ello implica que hay que minimizar el grado de discriminación contra los no miembros, resistir las presiones de los *lobbies* sectoriales, ampliar los servicios a la agenda de liberalización, ir más allá de la eliminación de las barreras formales en el comercio e incluir compromisos formales que aseguren el derecho de establecimiento y el trato nacional a los inversionistas extranjeros.

*Regla 2: Norte–Sur prima sobre Sur–Sur*

Los acuerdos con países de altos ingresos tienden a generar ganancias económicas significativas superiores que en los acuerdos sur–sur. Ante los riesgos de desviación de comercio o de divergencia de ganancias entre socios que provocan los acuerdos sur–sur, la mejor opción es disminuir la protección frente a terceros. La misma solución es la receta apropiada para las transferencias al país rico que se pueden dar en un acuerdo norte–sur si los socios ricos ya ofrecían un acceso preferencial o libre.

*Regla 3: Las ganancias en credibilidad deben ser explícitas*

Los acuerdos regionales deben explicitar con precisión los contenidos y procedimientos definidos para alcanzar el libre comercio regional. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos es positivo firmarlos con socios grandes e incluir mecanismos de solución de controversias adecuados. Ningún acuerdo regional podrá prosperar si no se basa en bases económicas esenciales como la protección de los derechos de propiedad o unas políticas macroeconómicas sensatas.

*Regla 4: Solo los ARI eficientes pueden ayudar en lo político*

Las preferencias comerciales pueden servir para resolver problemas políticos como los relacionados con la seguridad nacional. Pero malos acuerdos pueden producir el efecto

<sup>4</sup> Basado en la síntesis de estas reglas que ofrecen los autores en el capítulo 9 de su trabajo, págs. 279–284.

contrario. La cooperación con otros puede ayudar a reforzar la soberanía nacional en determinadas materias (negociaciones internacionales, asuntos técnicos relacionados con determinadas políticas) pero no se puede suponer que todos los ARI producen automáticamente estos beneficios.

*Regla 5: Por lo general, la cooperación regional no exige preferencias comerciales*

La existencia de varios efectos indirectos entre los socios exige que haya una cooperación entre los países en desarrollo en áreas diferentes a las de la política comercial, por ejemplo, en la reforma regulatoria y la dotación de infraestructuras. Por lo regular, sin embargo, estas metas se deben buscar independientemente de la discriminación comercial. En caso de necesitar armonizaciones o reglamentaciones específicas es preferible ceñirse a las negociaciones multilaterales o a la adopción unilateral de normas internacionales.

*Regla 6: Hay que prestar atención a los costes de las transacciones en la operación de los ARI*

Los gobiernos deben prestar especial atención a los costes de transacción e implementación relacionados con las diferentes clases de ARI. Es recomendable optar por normas de origen idénticas a las aplicadas al comercio no preferencial. Las uniones aduaneras pueden ser preferibles a los acuerdos de libre comercio pero sólo si se eliminan las aduanas internas y si se confirman instituciones gestoras de la política comercial común que reduzcan las tendencias proteccionistas.

*Regla 7: Las implicaciones fiscales de los ARI pueden ser positivas o negativas*

Las dimensiones fiscales de los ARI son importantes para los países en los que los impuestos al comercio generan una proporción significativa de los ingresos del gobierno. El ARI se debe aprovechar como oportunidad de desarrollar y reformar las estructuras impositivas nacionales.

*Regla 8: Para garantizar que los ARI resulten beneficiosos no se puede confiar en la OMC*

Los países no deben depender de la OMC para garantizar que los ARI resultan beneficiosos tanto para miembros como para no miembros. La OMC prohíbe algunas estructuras de regionalismo pero su principal contribución a la restricción de las implicaciones potencialmente negativas del regionalismo para los no miembros es un instrumento que busca la liberalización global con base en la liberalización del tipo NMF.

La redacción de estas 8 reglas podría parecer algo abstracta y técnica pero tiene un contenido altamente sensible si se ubica en los debates sobre libre comercio e integración regional en América Latina u otras regiones. Son de especial interés en acuerdos que oscilan entre la firma de acuerdos de libre comercio con socios externos o en la necesidad de completar los procesos de negociación de sus uniones aduaneras. Ese es el caso, sin duda, de la Comunidad Andina (CAN) o del Sistema de la Integración centroamericana (SICA). La firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos

por Perú y Colombia y el aplazamiento de la negociación sobre la unión aduanera en la Comunidad Andina es un buen ejemplo de ese entorno. La firma del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos y la persistencia de los problemas para completar la unión aduanera centroamericana es otro buen ejemplo.

Es importante señalar, sin embargo, que su aplicación al caso europeo roza lo irrelevante. Su análisis queda superado por la profundidad de la integración europea. Para eludir esta limitación el texto menciona el caso de la UE como un caso excepcional. Pese a esta condición excepcional, sólo mencionada en su capítulo 6 sobre integración de políticas nacionales, cabe utilizar el caso europeo como una prueba del valor de estas reglas básicas para el regionalismo.

En otros lugares hemos reflexionado sobre este tema de importantes implicaciones. La dificultad para mirar más allá de los efectos generados por los acuerdos comerciales implica también dificultad para entrar a considerar los beneficios de la integración para los niveles micro (regiones, comarcas, sectores concretos). El análisis del comercio desde una perspectiva global limita sus resultados a algunos comentarios sobre los beneficios y costes para los intereses de colectivos supuestamente homogéneos de consumidores o de productores (así de genérico), y al análisis somero de los impactos de los acuerdos regionales de integración sobre países (por ejemplo, Irlanda, España, Grecia y Portugal).

En el texto de Schiff y Winters subyace una constante desconfianza hacia los

acuerdos regionales. Un párrafo ilustra su evidente predisposición negativa:

*La propagación del regionalismo no evidencia en forma alguna sus virtudes. En un mundo regionalizado un país se puede hallar en mejor situación estando dentro de un ARI que fuera de éste, aunque esto no indica con seguridad que dicho país prefiera un mundo regionalizado a uno no regionalizado. Para ofrecer una ilustración gráfica, si se suscita una riña de pandillas en el vecindario, posiblemente convenga más ser parte de una pandilla, pero esto no hace que las pandillas sean algo recomendable.*

Con este planteamiento, receloso de fondo, Schiff y Winters se plantean en el capítulo ocho del libro uno de los temas centrales de su propuesta. ¿Son los acuerdos regionales un peldaño de la escalera que conduce al escenario multilateral? ¿O son un obstáculo en ese proceso?

La postura de estos autores es también escéptica sobre los efectos positivos de los acuerdos regionales en el multilateralismo. En el capítulo ocho de su trabajo “Los bloques comerciales y el resto del mundo” analizan diversos aspectos que podrían demostrar cómo la profusión de acuerdos regionales de integración acaba facilitando el camino al libre comercio multilateral. Entre los factores mencionados se refieren a la afirmación de Krugman en 1991 de que no hay escenario más perjudicial para el libre comercio a nivel mundial que aquél dominado por dos o tres grandes bloques (entiéndase una negociación marcada por los UE, USA y Japón).

Según los autores, el argumento de Krugman es débil y no es evidente que un número amplio de acuerdos rompa ese escenario y sus previsibles tensiones proteccionistas.

Otros argumentos que sostienen el efecto positivo sobre el libre comercio global de la creación de acuerdos regionales son cuestionados por los autores. Ni se puede demostrar que los ARI reduzcan los niveles de protección; ni se puede afirmar que los impulsos provocados por esos ARI hayan sido el motor de las Rondas del GATT; ni aceptan que el llamado *efecto dominó* de los acuerdos regionales –que hace a todos sumarse a acuerdos que acaban reforzando lo multilateral– sea cierto; ni las negociaciones con los ARI han simplificado o facilitado las negociaciones multilaterales gracias al ejercicio conjunto de soberanía sobre las políticas comerciales de los estados miembros.

Tras una interesante valoración de las posibles actitudes de la OMC ante los acuerdos regionales, Schiffy Winters concluyen, por tanto, que no es evidente que el regionalismo sea un peldaño al multilateralismo y que las normas que la OMC podría imponer (mediante reforma de los artículos XXIV del GATT y V del GATS) a los acuerdos regionales no parecen ser garantía para ello. Las próximas líneas abundan sobre algunos de estos aspectos.

[Pedro CALDENTEY DEL POZO  
y Ángel M. CASAS GRAGEA]

## HISTORIA

CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.) (2005), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX–XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 1.439 pp.

Esta obra monumental es una segunda edición de un libro, que con el mismo título, fue editado en 1989. Sin embargo, a la actualización de los distintos temas tratados, se une una ampliación de su contenido, de sus cuadros y se añaden cuatro nuevos capítulos; todo ello nos permite afirmar que estamos ante un nuevo texto y no meramente ante una segunda edición. Editada ahora por la Fundación BBVA representa una nueva aportación de esta entidad a los estudios económicos de España, que se inició con la publicación durante muchos años de *La Renta Nacional de España y su distribución provincial* dirigida por Julio Alcalde, y que se ha continuado con otros títulos importantes.

Los coordinadores de las *Estadísticas...* han sido Albert Carreras y Xavier Tafunell, profesores de la Universidad Pompeu Fabra, participando como autores Carlos Barciela, Francisco Comín, Daniel Díaz, Jesús Giráldez, Antonio Gómez Mendoza, Jacint Jordana, Juan J. Linz, Montserrat Llloch, Inmaculada López, Jordi Maluquer de Motes, Pablo Martín Aceña, José Ramón Montero, Roser Nicolau, Clara Eugenia Núñez, M<sup>a</sup> Ángeles Pons, Leandro Prados de la Escosura, Carles Ramió, Joan R. Rosés, Antonia M<sup>a</sup> Ruiz, J. Patricio Saiz, Elena San Román, Antonio Tena, así como el Grupo de Estudios de Historia Rural. Im-