

## LA TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS Y EL PACTO ANDINO\*

Andrés Simons Chirinos

### RESUMEN

*En este artículo, se examinan las alternativas del Perú frente al esquema de integración del Grupo Andino (GRAN). La importancia de este análisis se vincula con la decisión que, sobre su permanencia en dicho proceso, deberá tomar el gobierno peruano a fines de este año. El punto de partida es la teoría pura de las uniones aduaneras, sus principales tópicos y líneas de pensamiento. El ensayo establece condiciones genéricas bajo las cuales un proceso de integración resulta beneficioso. La evaluación recurre, asimismo, a un análisis de los últimos acuerdos y decisiones celebrados en el marco del GRAN.*

### ABSTRACT

*This paper examines the Peruvian alternatives before the Andean Group integration scheme. The importance of this analysis is related to the decision of permanence that the Peruvian government shall take at the end of 1993. The start point is the pure theory of customs unions, its principal topics and ways of thinking. The essay establishes general conditions under which an integration process results beneficial. The evaluation reverts also to an analysis of the last agreements and decisions taken under the frame of the Andean Group.*

### Introducción

En distintas partes del mundo, incluyendo América Latina, se vienen desarrollando procesos de integración, cuyas primeras etapas son la formación de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras, en orden sucesivo. El Grupo Andino (GRAN), fundado por el Perú hace más de veinte años, aceleró, a fines de 1991, la integración con el propósito de conformar una unión económica.

Sin embargo, en agosto de 1992, nuestro país solicitó, y los socios le aceptaron, suspender hasta diciembre de 1993, entre otros puntos, los acuerdos comerciales. Por tanto, hay un particular interés en el Perú por determinar la conveniencia de esta medida, por evaluar sus costos y beneficios.

El gobierno peruano ha destacado los dos principales factores que lo impulsaron a realizar dicho pedido: por un lado, la competencia desleal ejercida por las exportaciones de los otros países miembros y, por otra parte, el

carácter supuestamente proteccionista que venía adquiriendo el GRAN.

En un proceso de integración, en el que se da y se recibe, éstas son críticas frecuentes y algunas agrupaciones las han superado, mientras que otras se han frenado por ellas. Por ello, se puede precisar que, más allá del alejamiento temporal del Perú, el problema de fondo es la integración en sí, la conveniencia de formar un bloque, en el que se puede ganar en ciertas áreas, pero en otras se perderá.

En pleno auge del liberalismo en el Perú, la opción del libre comercio es la que predomina; sin embargo, los países más desarrollados prefieren agruparse. Por tanto, es interesante, desde el punto de vista académico, determinar el camino óptimo. No obstante, la teoría formula modelos que consideran supuestos muchas veces alejados de la realidad, sobre todo de la de países en desarrollo. Esta es razón, entonces, para no detenerse en la teoría y estudiar los aspectos reales de la integración.

\* Este trabajo se realizó a partir de la tesis *La Teoría de las Uniones Aduaneras: el Caso del Perú dentro del Pacto Andino*, presentada por el autor para obtener el título profesional de Licenciado en Economía.

El tema por investigar es, pues, el relativo a los beneficios netos que el Perú puede obtener de volver a actuar como miembro pleno en el GRAN. Dicho análisis implica considerar las alternativas existentes a dicha opción: seguir una orientación antiintegracionista o vincularse con otros bloques. Explícitamente, no se evalúa el retiro temporal del Perú; se toca el punto de manera indirecta.

Lo que se pretende es exponer los principales planteamientos relativos al tema de la teoría pura de las uniones aduaneras; además, se realiza un recuento de los últimos acontecimientos vinculados al proceso andino de integración. Ambas consideraciones intervienen, finalmente, para concluir por la opción óptima para el Perú en materia de integración.

## 1. Teoría de las Uniones Aduaneras

### 1.1 Los Procesos de Integración

Las etapas de un proceso de integración, en la secuencia que se presenta, son básicamente las siguientes: zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA), mercado común (MC) y unión económica (UE). En la primera etapa, en el área de integración se eliminan los aranceles al comercio recíproco; luego, en la UA, los países socios uniformizan los aranceles (arancel externo común -AEC-) para los productos importados de terceros países. En la tercera etapa, se liberaliza el movimiento de los factores de producción al interior del área y; finalmente, en la UE, los socios unifican las políticas macroeconómicas.

### 1.2 La Teoría de las Uniones Aduaneras

Según Tinbergen (1968), la integración económica de un grupo de países consiste en la centralización, a nivel supranacional, de un conjunto de instrumentos de política económica, básicamente de aquellos que tienen considerables efectos externos. Sobre esta base, aparecen dos tipos de integración: la negativa y la positiva. La primera implica la remoción de barreras al comercio, mientras que la segunda

se vincula con la armonización de la política económica.

Como parte de la Teoría del Comercio Internacional, la Teoría de la Integración ha logrado un mayor desarrollo en lo que respecta a la etapa de la UA. Y, con mayor énfasis, esto ha ocurrido en el campo de la teoría pura; las consideraciones monetarias y de balanza de pagos, que comprenden el segundo campo, aún no han alcanzado la profundidad esperada.

El postulado fundamental de la teoría es que, en términos de bienestar mundial, el libre comercio es el óptimo. Esto se plantea básicamente con la salvedad del caso del país grande que afecta los términos de intercambio en su favor.

A partir de esta idea, se sugieren casos límite: en uno (a) el mundo es perfecto, excepto por los aranceles del país local, y, en el otro (b), el mundo es imperfecto por los aranceles mundiales.

Lo fundamental por determinar es, a partir de una posición de protección no preferente, si a un país le conviene eliminar sus aranceles a todos los países (liberalización unilateral de tarifas (LUT)) o sólo a algunos de ellos (UA).

Si uno se ciñe al caso (a), recomienda obviamente la LUT. Sin embargo, en la práctica, el mundo se parece más al caso (b), pues se forman bloques comerciales con gran poder y se cierran mercados. En ese contexto, el elemento de negociación comercial entre países es fundamental, pues también deben buscarse mercados para las exportaciones.

### 1.3 Principales Opiniones

Las ideas generales respecto a los beneficios derivados de una UA se presentan a continuación.

#### Viner

Hasta los años cincuenta, se pensaba que la formación de UAs elevaba el bienestar, pues, al reducir aranceles, estaba en camino hacia el libre comercio.

A mediados de siglo, apareció Viner (1950), quien criticó la afirmación anterior, a

partir de la "Teoría del Subóptimo o del Óptimo Condicionado", la misma que luego sería presentada más propiamente por Lipsey y Lancaster<sup>1</sup>. Ella destaca que, si no se pueden satisfacer todas las condiciones del óptimo, un cambio que permita la satisfacción de algunas de ellas podrá mejorar o empeorar la situación.

En términos de la Teoría de las UAs, esto implica que el paso de la protección (en la que pocos precios relativos se igualan a las respectivas tasas de transformación en la producción) a la UA o a la LUT (con las que se alcanzan algunas igualdades más), no necesariamente se eleva el bienestar. Esto se plantea bajo el supuesto de que bajo el libre comercio (al cual no se podría aspirar por alguna limitación institucional) se llega al óptimo, es decir, a una situación de igualdad de todas las relaciones.

El autor mencionado postuló dos efectos: creación y desviación de comercio. Por el primero, se sustituyen productos locales por productos más baratos del socio; por el segundo, se sustituye la fuente extranjera por la del socio, que es más cara. Continuando con la evaluación, Viner (1950) se refiere a la cuestión de la competitividad y de la complementariedad. Manifiesta que la UA tendrá mayores posibilidades de generar ganancias, mientras mayor sea el grado de coincidencia entre el conjunto de bienes producidos bajo protección arancelaria en los socios. Makower y Morton (1977) han ido más allá y han demostrado que tales ganancias serán mayores mientras mayor sea la diferencia existente entre los costos de producción del mismo bien en los países miembros.

### Posición Mayoritaria

Desde el planteamiento de Viner, la base de la teoría ha consistido en determinar si se produce creación o desviación neta. La mayoría de autores se inclina por la segunda opción, de tal modo que remarca sus preferencias por la LUT. Se señala que la UA puede generar beneficios respecto a una situación de protección no preferente, pero que no hay justificación económica para las UAs, porque, por un lado, los efectos benéficos o de creación de

comercio de una LUT siempre serán mayores que los de una UA y, por otra parte, la LUT elimina la desviación de comercio.

### Otras Opiniones

En contracorriente, autores como Kemp y Wan (1976) y Grinols (1981) plantean que teóricamente hay una secuencia óptima de pasos en los que se van formando UAs, sin perjudicar a nadie, hasta llegar al libre comercio.

Otros investigadores puntualizan ciertas condiciones para preferir a la UA; Vanek (1977) considera superior a la LUT, a no ser que la UA modifique los términos de intercambio; Paul y Ronald Wonnacott (1981, 1984) añaden, el caso de las economías de escala.

### 1.4 Preferencias por la Unión Aduanera

La teoría ha desarrollado casos en los cuales se establece una preferencia por la UA:

- Economías de escala: en un mundo en el que prevalecen los aranceles, la apertura de los mercados del socio puede permitir la ampliación de la escala de ciertas industrias y derivar en reducciones de costos.
- Producción industrial: este elemento, que se puede identificar con el "nacionalismo económico", supone que la sociedad desea alcanzar o mantener cierto nivel de producción industrial ("preferencia colectiva por producción industrial"). Se pretende lograr este objetivo no económico en la forma menos costosa: mediante la ampliación del mercado y la generación de economías de escala, el socio ofrece la posibilidad de reducir el costo de la producción ineficiente.
- Efectos de términos de intercambio: al integrarse, los países adquieren una mayor dimensión económica y pueden afectar, al actuar como carteles de productores o consumidores, los términos de intercambio en su favor; no obstante, este fenómeno se aleja del concepto de "bienestar mundial". Se considera que el efecto de términos de intercambio puede llegar a compensar la pérdida por desviación.

- Otros efectos: se destacan, adicionalmente, el mayor poder de negociación y la mayor estabilidad institucional, que otorga un espacio más amplio.

### 1.5 Condiciones para una Integración Beneficiosa

La formación de una UA y sus efectos se pueden evaluar desde distintas perspectivas, las cuales dependen de los supuestos que se incluyan. En los siguientes párrafos, se expone un esquema de las condiciones comerciales y productivas que determinan que un proceso de integración conduzca o no hacia mayores niveles de bienestar. Se evalúan cinco aspectos globales: costos, aranceles, elasticidades, dimensiones económicas y proteccionismo.

#### Costos

En la línea de crear comercio, el bienestar se incrementa en la medida en que se sustituyan los productos nacionales de mayor costo por los de menor costo del socio, y disminuye en tanto las fuentes extranjeras de costo más bajo sean reemplazadas por las de costo más alto del socio. En ese sentido, los países que deben formar una UA son aquellos cuyo consumo interno sea significativo y que comercien entre sí en una proporción elevada, pues, bajo esas circunstancias, el establecimiento de la UA dará lugar a una mayor sustitución de mercancías de los socios por domésticas más que por extranjeras.

Por otra parte, mientras más pequeñas sean las diferencias iniciales de costo entre las fuentes de oferta del socio y del exterior de los bienes que ambos pueden producir, se puede esperar un menor riesgo de desviación.

Retomando el asunto de la competitividad y la complementariedad planteado por Viner (1950), se puntualiza que el bienestar aumenta (disminuye) en la medida en que se eleva (reduce) el grado de coincidencia en el conjunto de bienes producidos bajo protección arancelaria en los socios. Estas ganancias son más altas cuanto mayor sea la diferencia existente entre los costos de producción de los socios.

En términos ya más dinámicos, el bienestar se eleva (disminuye) mientras mayor (menor) sea el rango de industrias protegidas para las cuales una ampliación del mercado (no) resultaría en costos unitarios menores que los que corresponden a precios internacionales sin tarifa.

#### Aranceles

En cuestión de aranceles, el bienestar se incrementa en la proporción en que el AEC de la UA sea menor que el que existiría en ausencia de ella, pues con ello se reducirá el impacto de la desviación.

#### Elasticidades

Los costos de la integración serán menores para el país local y para el exterior, en la medida en que más elásticas sean la demanda interior y la oferta del socio, y mientras menos elástica sea la oferta del exterior para los bienes desviados. Cualquier comercio que perdure con el extranjero reduce la pérdida por desviación de comercio.

#### Dimensiones Económicas

En este caso, la integración favorece a los países socios, y no necesariamente al mundo en general. Mientras mayor sea el área económica de la UA y más puedan aprovechar sus miembros la condición de bloque, mayor será la mejora de sus términos de intercambio con el resto del mundo. El bienestar de los países miembros se incrementa en la medida en que sean más diferentes del resto del mundo y también cuanto más dependiente sea éste en lo que se refiere a mercados para sus exportaciones y fuentes para sus importaciones.

#### Proteccionismo

Bajo la consideración de la existencia de una preferencia colectiva por producción industrial, deben integrarse países que tengan un grado de preferencia (ratio producción/consumo a precios mundiales) similar. Este

proceso de integración, sin embargo, no sería beneficioso en términos mundiales pues no responde a objetivos económicos.

## 1.6 Evaluación Empírica

### Países Desarrollados

La mayoría de estudios empíricos sugiere que las ganancias o las pérdidas potenciales de una UA son pequeñas cuando se expresan como porcentaje del PBI o del PNB.

Normalmente, se considera que el incremento de bienestar derivado de la creación de comercio es igual a la mitad del aumento de las importaciones multiplicado por la tasa del arancel. Esta cifra ha sido calculada como 1/20 del 1% del PNB para toda la Comunidad Económica Europea (CEE). Miller y Spencer<sup>2</sup> estimaron las ganancias de creación de comercio derivadas del ingreso de Gran Bretaña al Mercado Común Europeo (MCE) en 1/10 del 1% del PNB británico.

Johnson<sup>3</sup> hizo una investigación en relación con el Reino Unido. Como considera economías de escala, en este caso, la ganancia es igual al aumento de la cantidad de comercio multiplicado por la proporción del precio de compra representado por el arancel. Su conclusión es que la ganancia para el Reino Unido de entrar al Área de Libre Comercio sería de 1% de su PNB. No obstante, algunos economistas creen que el MCE generará considerables economías de escala.

Otros investigadores como Williamson y Bottrill<sup>4</sup> evaluaron el impacto de las UAs sobre el comercio de manufacturas en la CEE y en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); se encontraron con un efecto muy pequeño de desviación de comercio.

Por otra parte, Balassa<sup>5</sup> calculó los efectos de creación y desviación de comercio para el MCE. Descubrió que un aumento del 1% en el PNB ha ido acompañado de un incremento de 2.1% en las importaciones totales de los países del MCE entre 1959 y 1965; sin embargo, no se sabe en qué medida haya contribuido el aumento del comercio al crecimiento del PNB.

En otra línea, Verdoorn<sup>6</sup> hizo estimaciones de los cambios originados en el comercio exterior cuando bajan los aranceles en Benelux, el MCE, el Reino Unido y Escandinavia. La característica más importante de estas estimaciones es su pequeñez; por tanto, la ganancia derivada de una mayor especialización intraeuropea tendería a ser insignificante.

### Países en Desarrollo

En el caso de países africanos, Brown<sup>7</sup> comparó el desarrollo de las manufacturas bajo UA y en autarquía. Dedujo que, dado que la mayoría de dichos países posee un mercado muy limitado, son pequeñas las posibilidades de que ellos incurran en pérdidas como consecuencia de la formación de una UA, aun si aprovechan poco el desarrollo logrado en dicha UA; además, las ventajas derivadas de las economías de escala superarían cualquier efecto negativo que pudiera presentarse. Un estudio similar, realizado por Yeh<sup>8</sup> para Sri Lanka, India, Pakistán y Filipinas, concluye que el mercado interno puede ser tan pequeño que esas naciones no podrán obtener los beneficios de las plantas grandes en toda su magnitud si no establecen alguna forma de UA.

Carnoy<sup>9</sup>, con un modelo de programación lineal y tomando en cuenta las economías de escala y los costos de transporte, trató de determinar el patrón de localización óptimo para catorce productos distintos en seis industrias y una muestra de países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Aunque el tamaño de las unidades de producción resultante de la agregación de las demandas de dicho países se encontraba muy por encima del tamaño económico mínimo en la mayoría de los casos, los resultados de optimizar la localización mostraron ganancias sustanciales de bienestar para la región frente a la alternativa de importar de EEUU (en ese entonces, el productor competitivo).

Continuando con países latinoamericanos, Cline (1982) señala que, de los pocos análisis estadísticos realizados, se infiere que las economías de escala son por lo menos tan importantes como en los países desarrollados.

Esto se explica, según él, por el hecho de que muchos mercados individuales de América Latina son tan pequeños que se encuentran todavía en la fase descendente de la onda de costos; sin embargo, concluye que Latinoamérica en su conjunto tiene un mercado lo suficientemente grande como para alcanzar la escala óptima mínima en muchos productos.

Evaluando el proceso del Mercado Común Centroamericano, Wilford<sup>10</sup> se encontró con un efecto neto de creación de comercio. Por su parte, Andic, Andic y Dosser<sup>11</sup> pretendieron estimar los efectos de comercio que para cinco países caribeños (Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Surinám) tendrían diversos patrones de UA. Su conclusión es que cualquiera de ellos representa una pérdida sustancial de comercio y de bienestar en comparación con el libre comercio.

### 1.7 El Mundo Real

En el mundo actual distintos procesos de integración se encaminan, en una de sus etapas, hacia la formación de UAs. Esto puede deberse a que, a pesar de lo que dice la teoría, la UA es superior a la LUT y/o a que las últimas etapas de la integración son beneficiosas y la UA es un medio para acceder a ellas.

Adicionalmente, debe tenerse en mente que, si un país opta por la LUT, él sólo enfrenta los costos de la misma, mientras otros -que intervienen como "free-riders"- se benefician con un acceso más libre hacia el mercado de aquel.

Por otra parte, es evidente el intento de muchos países por hacer frente a la Comunidad Económica Europea (CEE), a partir de posiciones de bloque. EEUU ya no es más el líder económico de la posguerra y ve que su acceso a los mercados europeos se va a limitar como consecuencia de la liberalización arancelaria al interior de la CEE; en esas condiciones, busca conformar bloques comerciales con otros países y capturar nuevos mercados. Japón se enfrenta a una situación similar.

De estos comentarios se infiere que, por abrir nuevos mercados, el esquema de integración óptimo es una ZLC y no una UA,

pues ésta introduce la distorsión del AEC. No obstante, la UA podría tener sentido en la línea de Meade (1977), es decir, respecto al incremento del poder de negociación. Por ejemplo, una UA de los países andinos podría negociar con mayor fuerza niveles arancelarios con la CEE que bajo un esquema de ZLC. Así pues, como una afirmación importante resulta el hecho de que, una vez introducida la distorsión de una UA externa, los procesos de integración pueden aparecer como superiores a la LUT, sobre todo por cuestiones de capacidad de negociación. Sin embargo, lo que se negocia a nivel de grupo es, a su vez, resultado de un proceso interno de negociación, en el que cada miembro ha tenido que ceder posiciones; esto último limita las ventajas antes señaladas.

Acerca de la cuestión de los beneficios alcanzables en las últimas etapas de los procesos de integración, haría falta analizar -lo que escapa a este trabajo- los efectos derivados de la formación de un mercado común o de una unión económica. Por otra parte, si se considera a una ZLC mundial, es decir el libre comercio, como la última etapa de los distintos procesos, es claro que se habrá llegado al óptimo.

Otra consideración importante es la relativa al número óptimo de bloques comerciales, si éste realmente existe. Un número reducido puede mediatizar el problema de los "free-riders" y avanzar en las negociaciones de liberalización del comercio más rápidamente. No obstante, mientras menor sea el número de ellos, y por ende mayor su dimensión económica, los países miembros tendrán un mayor poder, el mismo que los tienta a poner barreras al resto de países. Además, la formación de UAs puede derivar en un alejamiento de la liberalización: el sector agrícola en la Comunidad Económica Europea.

### 1.8 Conclusión

El punto fundamental consiste en que la teoría prefiere que un país liberalice su comercio globalmente, no selectivamente por países. No obstante, algunos investigadores han planteado algunos casos y consideraciones para tratar de explicar por qué en el mundo se

desarrollan procesos de integración; en ese contexto, propuesto por dichos autores, la UA sería superior a la LUT.

## 2. Acuerdos de Integración: El Gran

### 2.1 Antecedentes

A partir de mediados de la década de 1950, se constituyeron en América Latina distintos procesos de integración, impulsados por el movimiento integracionista europeo (la Comunidad del Carbón y del Acero) y por las tesis cepalinas. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino, la Comunidad del Caribe, fueron apareciendo poco a poco para satisfacer las ansias integracionistas.

A pesar de que durante las décadas de los sesentas y de los setentas estos acuerdos tuvieron un fuerte empuje, incluso patrocinado por los EEUU, a mediados de los ochentas eran evidentes el estancamiento y el fracaso relativo del proceso de integración latinoamericana. Factor importante que explica esta situación fue la severa crisis económica que afectó a los países del área durante esos años; la carga de la deuda externa y la caída de los precios internacionales de las materias primas y de los productos agropecuarios fueron elementos determinantes de dicha crisis.

Las limitaciones del modelo de integración también contribuyeron a este fracaso. La sustitución de importaciones requirió de elevados aranceles, los mismos que alejaron a América Latina de la participación activa en el mercado internacional. A diferencia de otros modelos de desarrollo, se descuidaron las exportaciones de manufacturas y, con ello, se impidió la integración plena al comercio mundial.

La débil interdependencia económica existente entre los países latinoamericanos fue otro elemento importante, pues eliminó la necesidad de armonizar las políticas macroeconómicas. Castro (1991) añade otros factores, como los diferentes grados de desarrollo, la falta de mecanismos de reciprocidad y la ausencia de financiamiento oportuno.

Como determinantes políticos del estancamiento de los procesos latinoamericanos de integración, se destacan la inestabilidad y la ausencia de espacios democráticos en algunas naciones, lo que limitó un apoyo permanente a los esfuerzos de integración. Las distintas ópticas respecto a lo que la integración debía ser también imposibilitaron acuerdos tanto al interior de cada país como entre países miembros.

Al mismo tiempo que esto sucedía en la región, el mundo avanzó hacia la formación y el fortalecimiento de bloques regionales, como la CEE o el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).

En el caso del Pacto Andino, que por 22 años estuvo entre avances y retrocesos, se comprendió la nueva dinámica del mercado internacional. Con la Cumbre de Cartagena, en mayo de 1989, la integración se revitalizó; los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, acordaron constituir una UA en un plazo corto.

Posteriores reuniones presidenciales en Galápagos, Cusco, La Paz, Caracas y Cartagena, definieron una serie de pasos para el establecimiento de una ZLC y para la fijación de un AEC, requisito fundamental para conformar una UA.

A pesar de las discrepancias que pudieran surgir, existía consenso en el hecho de que la nueva concepción integracionista buscaba ya no rebajar al mínimo la integración extrarregional, sino fortalecer la cooperación y la integración regionales como un medio para insertarse en el mercado mundial.

### 2.2 Acuerdos y Reuniones Posteriores

#### Barahona

Esta reunión se celebró en diciembre de 1991 y constituyó el punto fundamental de la revitalización del proceso. Los principales temas fueron los relativos a la formación de la ZLC y de la UA. Se determinó el perfeccionamiento de la ZLC durante 1992, aunque con distintos plazos para la entrada en vigencia y

para la eliminación de excepciones y subsidios al comercio andino.

Con respecto a la UA, se proyectó su establecimiento a partir de 1993. Las tasas plan-teadas de AEC fueron 0%, 5%, 10%, 15% y 20%, aunque se permitieron excepciones: a Bolivia se le concedió mantener sus tasas de 5% y 10% y en el sector automotor de algunos socios se autorizó una protección de 40%, la misma que luego se reduciría a 25%.

Se habló también del desarrollo de una UE y de la armonización de políticas macroeconómicas de manera paralela al logro de las etapas anteriores. La ampliación del área de integración fue mencionada en función de las negociaciones por desarrollar con México, a partir del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela), y con el MERCOSUR.

## Lima

Durante el primer semestre de 1992 se avanzó poco, pues había discrepancias respecto a la velocidad y a la profundidad que debía alcanzar el proceso. Además, se produjo en el Perú el golpe de estado del 5 de abril, el mismo que generó un clima de enfrentamiento con Colombia y Venezuela.

En agosto del año pasado, se produjo una reunión en Lima, la misma que marcó un quiebre en el proceso iniciado en Barahona. Las principales Decisiones tomadas fueron la 321 y la 324, aunque la 322 y la 323 merecen mencionarse.

Por la Decisión 321, se suspendió para el Perú hasta diciembre de 1993 su participación en los acuerdos comerciales y de armonización de políticas macroeconómicas. Sin embargo, se estableció su permanencia como miembro activo en el resto de asuntos y se planteó el propósito firme de desarrollar acuerdos bilaterales para mantener los flujos comerciales entre los socios.

En la Decisión 324, el resto de socios, es decir todos excepto Perú, se comprometieron a alcanzar las etapas de ZLC, UA y UE básicamente bajo el esquema de Barahona, aunque con algunos cambios en los plazos.

Por la Decisión 322, se estableció que las negociaciones con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Centroamérica y el Caribe tendrán carácter comunitario, es decir, que se negociará en bloque.

Finalmente, en la Decisión 323 se creó la Comisión de Alto Nivel, la misma que evaluará las prácticas que distorsionen el comercio andino y que autorizará, a través de la JUNAC, al socio afectado a adoptar medidas compensatorias.

## Acuerdos Bilaterales

En el marco de la Decisión 321, el Perú ha negociado la liberalización del comercio con sus socios: con Bolivia, el acuerdo comprende al total de partidas; con los otros tres países, sólo a algunas de ellas.

Debe destacarse el carácter positivo de estos, pues fomentan el comercio andino.

## 2.3 Análisis de Barahona y de la Decisión 324

En términos globales, los acuerdos alcanzados por los socios tienen buena dirección y medios adecuados, pues aseguran condiciones de mayor competencia y buscan la ampliación del área de integración. Con ello, se elevan las posibilidades de crear comercio en lugar de desviarlo.

No obstante, se presentan algunos problemas. En primer término, se fijan plazos bastante ambiciosos en lo que respecta a eliminación de subsidios, armonización de políticas; en el caso de Barahona, no se cumplieron y apoyaron el argumento peruano para retirarse. En segundo lugar, llama la atención el hecho de no considerar el libre movimiento de factores, el cual permitiría crear un clima de mayor competencia. Finalmente, la determinación del AEC muestra imperfecciones relativas al nivel (que no es mucho menor que el arancel preintegración), a las preferencias (si se ha abierto la puerta al sector automotor, puede abrirse para otros) y a la dispersión (cinco tasas).

### 3. Conclusión: Opciones en Materia de Integración

Existen básicamente tres alternativas al proceso andino o a su esquema de integración planteado en Barahona o en la Decisión 324. En ellas debe pensar el gobierno peruano cuando, en diciembre de 1993, se venza el plazo otorgado por la Decisión 321 y tenga que tomar una decisión respecto a su permanencia en el GRAN; es probable, sin embargo, que se incline por la primera de las que siguen:

1. Abandonar el GRAN y adoptar, probablemente, una actitud similar a la de Chile, es decir, de esperar a que los procesos de integración alcancen un nivel de "liberalismo" y de estabilidad compatibles con el del propio país.
2. Permanecer como miembro activo, pero buscando la manera de retardar la culminación de las etapas, para evitar que la industria peruana enfrente de inmediato la competencia de los socios.
3. Mantenerse como socio e impulsar mayores cambios en el proceso, en la línea de acelerar los plazos y de buscar condiciones de mayor competencia.

Para determinar la opción óptima, se sigue un proceso de dos fases, en las cuales se evalúan las ventajas y desventajas de las alternativas mencionadas. En la lógica propuesta, primero se analiza la conveniencia de participar en un proceso de integración; de inclinarse por la integración, como ocurre, el segundo paso consiste en determinar hasta qué etapa y cómo se debe avanzar.

#### 3.1 Primer Punto: Integrarse o No (Opción 1)

Lo que se debe verificar en esta fase es si se cumplen las condiciones para una integración beneficiosa a las que se hacía mención al desarrollar la teoría de las UAs. Sin embargo, no sólo habrá que determinar cuáles condiciones se presentan y cuáles no, sino también la importancia relativa de unas y otras, pues ello será fundamental para inclinarse por la integración o por la liberalización unilateral.

En primer lugar, se considerarán los puntos a favor; luego, los aspectos en contra de la integración, incluyendo los esgrimidos por el gobierno peruano para alejarse temporalmente del GRAN.

#### En Favor de la Integración

Cinco constituyen los puntos fundamentales de apoyo al proceso de integración: el aumento del poder de negociación, la estabilidad jurídica e institucional, "la preferencia colectiva por integración", "la UA como prueba de eficiencia" y la ampliación del área de integración.

Los países miembros del GRAN tienen en común problemas que, desde una posición de bloque, articulada, pueden ser resueltos o enfrentados de una manera más efectiva. El mayor poder de negociación consiguiente estaría vinculado a temas como los siguientes: colocación de productos, deuda, inversión extranjera, narcotráfico, subversión, medio ambiente, conflictos limítrofes.

La estabilidad jurídica e institucional que otorga un espacio mayor es también un activo. Por un lado, en la evaluación de los Acuerdos de Barahona y de la Decisión 324, se ha puntualizado que el esquema andino de integración es adecuado y, por otra parte, es claro que, para facilitar la decisión de los inversionistas, se requiere dar estabilidad a las políticas macroeconómicas practicadas por los socios, las mismas que en general son adecuadas y coincidentes. De aquí a algunos años, de consolidarse el GRAN, le resultaría difícil a un gobierno romper los acuerdos andinos y adoptar políticas distintas.

En el GRAN, se asume que existe entre su gente un sentimiento de comunidad frente a habitantes de otras regiones; este sentimiento, que puede identificarse con una "preferencia colectiva por la integración", debe reforzarse mediante la unificación económica de sus países.

Por otra parte, se puede considerar a la UA como una prueba de eficiencia. En el esquema liberal en el que se ha embarcado el Perú, puede verse al GRAN como un primer paso antes de que las empresas peruanas compitan

en el mundo; aquellas industrias que, en igualdad de condiciones, enfrenten dificultades, sabrán que, en una economía completamente abierta, desaparecerán.

El último aspecto, pero no el menos importante, es el relativo a la ampliación del área de integración. Esta expansión se intentaría, en una primera fase, hacia los socios regionales en dos vías: México-NAFTA y MERCOSUR. Lo que se busca con esta medida es abrir mercados para las exportaciones y disminuir los riesgos de desviación.

### En Contra de la Integración

Básicamente, el único argumento válido es el de la desviación de comercio. En el contexto andino, se puede esperar una desviación neta por el bajo nivel de comercio entre los socios (sólo el 6.6% del total importado por los socios proviene del área) y por la alta diferencia de costos frente al exterior.

No obstante, esta desviación sería atenuada por los siguientes factores: el alto consumo interno (el ratio consumo/PBI es superior al 68%); la homogeneidad en la estructura de producción de los socios, hecho que genera mayores posibilidades de competencia; un menor AEC que el arancel promedio previo (el promedio peruano (17.7%) es mayor que el promedio de la última propuesta de la JUNAC (14.3%)) y; una estructura de importaciones con un mayor porcentaje de bienes intermedios y de capital no producidos en el GRAN.

Deben mencionarse, además, los dos principales "argumentos" que fueron argüidos por el gobierno peruano para retirarse temporalmente del GRAN: la caída de los ingresos aduaneros y la competencia desleal ejercida por los socios al subsidiar las exportaciones regionales. La menor recaudación aduanera, en términos estáticos y anuales, se estima en US\$ 50 millones. Debe aclararse, no obstante, que de seguir la línea de la LUT, la caída sería mayor, pues con ella no habría aranceles. En cuanto a la competencia en condiciones desfavorables, también merece destacarse que menos favorables serían las condiciones si se eliminaran los aranceles a todos los países, pues es poco pro-

bable que se produciría reciprocidad en la medida. Además, se puede negociar con los socios andinos la eliminación de subsidios.

En este breve análisis, se ha minimizado la importancia del principal argumento en contra de la integración -la desviación- y se han desvirtuado la caída en la recaudación y la competencia en condiciones desfavorables. Frente a ello, los argumentos integracionistas aparecen con fuerza. En esas condiciones, se descarta la opción 1 y se concluye que al Perú le conviene integrarse.

### ¿Con Quiénes Integrarse?

A pesar de que esta evaluación se ha realizado en relación al GRAN, convendrá hacer algunas precisiones respecto a otros bloques comerciales o países a los cuales el Perú podría unirse.

Determinar quiénes deben, y pueden, ser los socios del Perú no resulta tan complejo, pues las opciones no son muchas: el GRAN, el MERCOSUR, el mercado norteamericano, Chile. Es difícil hablar de procesos de integración transcontinentales.

El GRAN ya ha sido analizado y la conclusión general fue que existía una línea correcta por la que el Perú podía obtener beneficios. En ese análisis, se destacó el hecho de que el GRAN buscaba negociar con el MERCOSUR, con Chile y con el bloque norteamericano, la ampliación del área de integración.

El MERCOSUR quedará constituido a fines de 1994 como un mercado común. Una de sus cláusulas establece que sólo se iniciarán negociaciones con países que no formen parte de otros procesos de integración; sin embargo, también se ha planteado el propósito de unirse posteriormente al GRAN. El comercio que realiza el Perú con el MERCOSUR es muy similar, en volumen, al que mantiene con el GRAN. Sin embargo, hay dos elementos que podrían afectar, o no favorecer, al Perú de unirse al MERCOSUR: en primer lugar, la desviación de comercio sería significativa por el peso de las economías brasileña y argentina y por la amplitud de sus estructuras productivas; en segundo lugar, con los países miembros del bloque men-

cionado, no existe una comunidad de problemas que los una.

El ingreso al mercado norteamericano es un anhelo de los distintos sectores exportadores del Perú y del resto de países de América Latina. Por ello, la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush ha sido aceptada por dichos países y recogida en los distintos procesos de integración. Fuera de Canadá, EEUU y México, sólo Chile está en condiciones, según las establecidas por EEUU, de firmar un convenio de libre comercio con ellos. Al Perú le podría convenir adherirse al acuerdo norteamericano, sobre todo porque estrecharía lazos con el país, EEUU, con el cual comercia más y con el que se vincula la mayor parte de sus problemas. Sin embargo, en el mediano plazo, hasta que el Perú no logre el desarrollo económico de Chile, no es posible imaginar que tal acuerdo se materialice.

La última posibilidad es integrarse con Chile, el país que más ha avanzado en América Latina en lo que se refiere a liberalización de la economía. El comercio formal entre ambos países bordea los US\$ 100 millones, cifra relativamente importante. Por otra parte, en los últimos años empresarios de ambos países se han asociado o han invertido en el otro país, lo que muestra la interrelación de las economías; además, si se avanzara en la integración, Chile facilitaría el ingreso del Perú a NAFTA y aceleraría el proceso de reformas estructurales que el gobierno peruano viene implementando. Lamentablemente, ni el Perú ni Chile han tocado el tema, hasta ahora.

En conclusión, en términos de conveniencia y de viabilidad, el camino de la integración está claro para el Perú: el GRAN. A los elementos mencionados hasta ahora en favor de esta vía, debe añadirse toda la experiencia en materia de integración, positiva y negativa, que los países andinos, gobiernos y pueblos, han adquirido en más de veinte años.

En la medida en que se opte por el GRAN, la determinación del grado hasta el cual debe profundizarse la integración se simplifica, pues se sabe cómo y hasta dónde pretende llegar dicho proceso.

### 3.2 Segundo Punto: Velocidad y Profundidad del Proceso (Opciones 2 y 3)

#### ¿Hasta Dónde Avanzar?

Se considera que una ZLC es inferior a una UA básicamente en dos aspectos: concentración de la inversión en los países más protegidos y complejidad de la administración de certificados de origen. Como se sabe, a partir de la UA, no son necesarios estos certificados, pues existe una sola frontera aduanera.

Ventajas de una mayor profundidad son también las condiciones de mayor competencia que surgen conforme se van cumpliendo nuevas etapas; también se pueden alcanzar mayores niveles de cooperación, se eleva el poder de negociación y las políticas se vuelven más estables.

Se concluye, entonces, que el GRAN debe avanzar más allá de la ZLC, es decir, por lo menos hasta la UA.

#### ¿Cómo Avanzar?

En primer lugar, se debe solicitar el reingreso del Perú a la ZLC en 1993; para ello, se pueden aprovechar, como punto de partida, los acuerdos bilaterales recientemente celebrados.

En segunda instancia, debe completarse la formación de la UA durante 1993, y, en ese propósito, eliminar excepciones (sector automotor) y fijar un cronograma para reducir el AEC hasta los niveles de Bolivia (5 y 10%).

Aspectos adicionales por tomar en cuenta son el libre movimiento de factores, la armonización de políticas macroeconómicas, la eliminación de subsidios y exoneraciones, y la ampliación del área de integración hacia 1995 y en dirección hacia México-NAFTA y el MERCOSUR.

### 3.3 Conclusión

Existe una clara preferencia por la opción 3, es decir, por una mayor velocidad y profundidad que la planteada en el esquema de Barahona.

Respecto a la UA, se propone una reducción gradual del AEC hasta el nivel de las tasas bolivianas de 5% y 10%, para reducir el efecto desviación. Además, se pretende involucrar la etapa del mercado común, es decir de la

liberalización del movimiento de factores. Finalmente, se plantea una negociación más firme con México y el MERCOSUR respecto a la ampliación del área de integración en la misma línea de disminuir los costos de la desviación.

## NOTAS

1. Richard G. Lipsey y K.J. Lancaster (1956-1957). "The General Theory of the Second Best". En: *The Review of Economic Studies*. Vol.24 (1), N°63.
2. Citados por Melvyn B. Krauss (1977). M.H. Miller y J. Spencer. "The Static Effects of the U.K. joining the EEC and Their Welfare Significance". London School of Economics, Londres, 1971.
3. Mencionado por Richard G. Lipsey (1977). Harry G. Johnson. "The Economic Gains from freer Trade with Europe". En: *Three Banks Review*. Vol.XXVI, Manchester School, setiembre de 1958.
4. Citados por Melvyn B. Krauss (1977). J. Williamson y A. Bottrill. "The Impact of Customs on Trade in Manufacturers". En: *Oxford Economic Papers*. Noviembre de 1971, pp.323-351.
5. Mencionado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). Bela Balassa. "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". En: *Economic Journal*. Vol.77, N°305, 1967.
6. Citado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). P.J. Verdoorn. "The Intra-bloc Trade of Benelux". A. Robinson, comp. "Economic Consequences of the Size of Nations", Mac Millan, Londres, 1963.
7. Mencionado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). A.J. Brown. "Economic Separatism versus a Common Market in Developing Countries". En: *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research*, mayo y noviembre de 1961.
8. Mencionado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). W.T. Carnoy. "A Welfare Analysis of Latin American Union; six industry studies". En: *Journal of Political Economy*. Vol.78, N°4, 1970.
9. Mencionado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). W.T. Carnoy. "A Welfare Analysis of Latin American Common Market". En: *Western Economic Journal*. Vol. 8, N°1, 1970.
10. Citado por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). W.T. Wilford. "Trade Creation in the Central America Common Market". En: *Western Economic Journal*. Vol.8, N°1, 1970.
11. Mencionados por Suphan Andic y Simón Teitel (1977). F. Andic, S. Andic y D. Dossier. "A Theory of Economic Integration for Developing Countries". George Allen and Unwin, Londres, 1971.

## REFERENCIAS

- Andic, Suphan y Simón Teitel. *Integración Económica*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Castro, A. "MERCOSUR: El nuevo modelo de integración". En: *Comercio Exterior*. Vol.41, N°11, 1991, pp.1041-1048.
- Cline, William. "Las Economías de Escala y la Integración Económica en América Latina". En: *Integración Latinoamericana*. Año 7, N°68, 1982, pp.3-33.
- Grinols, Earl L. "An Extension to the Kemp-Wan Theorem on the Formation of Customs Unions". En: *Journal of International Economics*. N°11, 1981, pp.259-266.
- Kemp, Murray y Henry Y. Wan Jr. "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions". En: *Journal of International Economics*, N°6, 1976, pp.95-97.
- Krauss, Melvyn B. "Desarrollos Recientes de la Teoría de la Unión Aduanera: una reseña interpretativa". En: Andic, Suphan y Simón Teitel, op. cit., 1977, pp.54-88.
- Lipsey, Richard G. "La teoría de las Uniones Aduaneras: una reseña general". En: Andic, Suphan y Simón Teitel, op. cit., 1977, pp.33-53.
- Makower, H. y Morton, G. "Contribución a una Teoría de las Uniones Aduaneras". En: Andic, Suphan y Simón Teitel, op. cit., 1977, pp.194-213.
- Meade, James E. "Teoría de las Uniones Aduaneras". En: Andic, Suphan y Simón Teitel, op. cit., 1977, pp.103-153.
- Tinbergen, Jan. *Integración Económica Internacional*. Barcelona: Sagitario S.A., 1968.
- Vanek, J. "Teoría de las Uniones Aduaneras". En: Andic, Suphan y Simón Teitel, op. cit., 1977, pp.154-193.

Viner, Jacob (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Wonnacott, Paul y Ronald Wonnacott. "Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union?". En: *American Economic Review*, Vol.71, N°4, 1981, pp.704-714.

Wonnacott, Paul y Ronald Wonnacott. "How General is the Case for Unilateral Tariff Reduction?". En: *American Economic Review*, Vol.74, N°3, 1984, pp.491.