

Percy S. Mistry, *Regional integration arrangements in economic development. Panacea or pitfall?*, Forum on Debt and Development, La Haya, Holanda, 1996.

EL LIBRO DE PERCY S. MISTRY, *Regional integration arrangements in economic development. Panacea or pitfall?*, ofrece un recuento detallado de uno de los temas de economía más debatidos en la actualidad: el papel de los acuerdos de integración regional (RIA, por sus siglas en inglés) en el desarrollo económico. Conviene señalar de entrada que el autor no abunda en la conceptualización del desarrollo: la argumentación está centrada en el impacto económico y en menor medida político de los RIA, pero no en el impacto social.

El texto se divide en ocho capítulos cortos: 1. Una visión retrospectiva de los RIA. 2. El papel de los RIA en el fomento al desarrollo económico 3. Reducción de barreras no-arancelarias 4. La experiencia de los países desarrollados *vs.* la de los países en desarrollo 5. Los RIA de segunda generación en el mundo en desarrollo 6. Opciones para la creación de preferencias comerciales regionales entre los países en desarrollo 7. Regionalización y globalización: las disyuntivas 8. Sinopsis y conclusiones.

El libro incluye un anexo (anexo II) que aborda la experiencia africana de los RIA, en particular la de la Comunidad de África del Este (EAC, por sus siglas en inglés) y la Comunidad Económica de África Occidental (CEAO, por sus siglas en francés). El anexo III enlista la membresía de RIA seleccionados en África, Asia, Europa, Oriente Medio, el Hemisferio Occidental (donde está incluida América Latina, junto con Estados Unidos y Canadá) y a escala "global" (en este último punto se incluye la Cooperación Económica en Asia-Pacífico, APEC por sus siglas en inglés). El texto incluye asimismo una extensa bibliografía, con textos de autores considerados como clásicos del tema (Bhagwati, Balassa, Viner) y numerosas referencias complementarias.

Cosa poco frecuente en los textos sobre economía internacional, el anexo I proporciona definiciones sobre la "coordinación", la "armonización" y la "integración" económicas, con lo cual contribuye a diferenciar niveles (desde el más bajo hasta el más alto) que suelen confundirse o pasarse por alto en el lenguaje económico.

— La *coordinación* (el nivel más bajo de integración) supone un alineamiento voluntario de proyectos nacionales específicos de inversión (públicos o privados) en varios sectores de actividad. En este nivel funcionan actualmente varios RIA en el mundo en desarrollo.

— La *armonización* (nivel siguiente) implica la adopción de una legislación común —sobre una base nacional— que rija la forma en que los países utilizan políticas o instrumentos particulares (tales como aranceles, barreras no arancelarias, incentivos fiscales y subsidios, inversiones y otras asignaciones de capital, impuestos directos e indirectos, estandarización y calificación de productos, gestión monetaria). Aunque la armonización puede ser acordada a escala regional, el control y la

aplicación de aquélla siguen siendo nacionales, los acuerdos preferenciales de comercio y las áreas de libre comercio suelen requerir cierta armonización de la legislación doméstica para regir el comercio y los regímenes cambiarios de los países miembros.

— La *integración* significa que se asigne a escala regional, por encima del control nacional, la responsabilidad de formular políticas, desarrollar reglas y regulaciones y aplicarlas a todos los mercados: supone entonces que los integrantes de un RIA cedan soberanía en funciones económicas particulares y en actividades y políticas a una institución o una autoridad que ejerza el poder a nivel regional.

Este primer anexo recoge asimismo las definiciones convencionales que distingan entre áreas de comercio preferencial, áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y uniones políticas.

En los últimos años, es frecuente que los acuerdos de integración económica sean presentados como una novedad y que se olviden experiencias previas. Las condiciones económicas actuales son en muchos aspectos distintas de otros periodos históricos, pero no por ello se parte de cero. El texto de Percy S. Mistry busca desentrañar lo que experiencias anteriores de integración pueden arrojar como enseñanza para los RIA de hoy.

Igualmente importante podría ser la lectura de experiencias regionales pasadas en el contexto preciso en el que se llevaron a cabo, para diferenciar entre las necesidades de antaño y las actuales. En el pasado, los RIA no tenían ante sí el reto de adecuarse a las necesidades de una economía global (que el texto de Mistry tampoco se propone definir), mientras que, por lo que parece sugerir el autor, esa adecuación sería el gran desafío en la actualidad. Dicho de otra forma, si en el pasado el contexto era por fuerza internacional (en el sentido de interestatal), ahora pareciera “cortocircuitado” por la economía global.

Esta perspectiva plantea problemas a la hora de examinar la dimensión política de los RIA: los Estados “hacen política”, la economía global (o el mercado global) no, y tampoco existe un Estado global. Esta inquietud aparece en la medida en que el autor subraya la incapacidad de varias instituciones “globales” (son en realidad internacionales o interestatales) para enfrentar los desafíos económicos emergentes. Este vacío, al decir de Percy S. Mistry, podría ser llenado por un nuevo multilateralismo, ya no entre Estados nacionales, sino entre “bloques regionales”.

A la hora de diferenciar los primeros RIA de los actuales, Percy S. Mistry destaca, dentro del cambio de contexto, lo siguiente:

[...] lo que también está claro es que los horizontes de la economía y las finanzas se están ensanchando, es decir, volviéndose *meso* y *macro*, mientras que el foco de las políticas y las sociedades parece estar estrechándose, es decir, volviéndose *micro*, para seguir precisamente las líneas étnicas que los Estados nacionales tuvieron éxito —por desgracia durante un tiempo demasiado corto— en suprimir. El Estado nacional, tal y como se formó en los siglos XIX y XX, está siendo presionado por las fuerzas contrarias de los *macromercados* y la *microetnicidad*. En consecuencia, la razón de ser que justificara su formación y el hecho de que se mantuvieran está siendo cada vez más cuestionada”.

En este punto, el autor no abunda en la relación entre macromercados y micro-etnicidad, en la medida en que pudiera haberla en la época actual, como la hubo por cierto en otras: en la colonización de África, por ejemplo, mucho antes de que surgieran Estados nacionales en ese continente, los “macromercados” solían aprovechar las rivalidades “microétnicas”.

Enseguida, el autor agrega:

[...] la exitosa integración regional *entre naciones* (las cursivas son nuestras), llevada a su conclusión lógica, puede llamar de manera inevitable al final de las naciones constituyentes como entidades soberanas o incluso relevantes, si sus distintos grupos étnicos prefieren la restitución [...] El futuro de varios Estados actualmente amplios y étnicamente diversos en el mundo en desarrollo (India, Nigeria, incluso China) está en cuestión. Sólo pueden tener un porvenir viable como uniones económicas federadas más laxas de Estados étnicamente diferenciados, a los que se permitiría ejercer una formulación de políticas más independiente, en un espectro de materias más amplio del que existe bajo las estructuras constitucionales actuales.

En la descripción de esta tendencia, es frecuente que los textos de economía, u otros, no se explayen en la equiparación entre etnia, nación y Estado, hasta donde es perceptible (si llegaran a crearse en realidad micronaciones o microestados). Dicha equiparación no constituye un fenómeno que carezca de precedentes en la historia del siglo XX (en particular en la primera mitad del mismo), aunque la forma y el peso de los macromercados hayan cambiado.

En el primer capítulo, el autor recuerda la creación de formas de RIA desde el siglo pasado. El recorrido histórico no es exhaustivo, pero Mistry menciona el acuerdo anglo-francés de 1860, las experiencias coloniales británica y francesa en el sur y el este de Asia, en Oriente Medio y en subregiones de África y el Caribe, así como los acuerdos entre el Japón colonialista, Corea y Formosa entre 1890 y 1945. El derrumbe del orden colonial marca una transición hacia nuevas modalidades de integración, sobre todo las posteriores a la segunda guerra mundial. El texto pasa revista a los RIA en el Primer Mundo (la actual Unión Europea representa el esfuerzo más significativo), el Segundo (con el desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica), el Tercer Mundo (África y Oriente Medio, América Latina y el Caribe, Asia) y, de manera residual, en el Pacífico, el Índico y el Atlántico Norte. En cada uno de los espacios señalados, el balance histórico llega hasta la etapa actual.

El segundo capítulo, luego de retomar la explicación sobre las limitaciones de RIA anteriores, pone en relieve las principales características del nuevo regionalismo —los RIA “de segunda generación”. Desde el punto de vista de la ciencia económica, este capítulo aporta un importante debate sobre las teorías clásicas de la integración económica y sus limitaciones. Discute conceptualizaciones sobre ganancias ortodoxas (estáticas) y no-ortodoxas (dinámicas) de los RIA en el mundo en desarrollo, así como el problema de la credibilidad política de los mismos.

En esta misma perspectiva se ubica el tercer capítulo, que examina en forma detallada cómo las barreras no arancelarias afectan al comercio, la producción y las

inversiones transfronterizas. Abarca también otro tipo de obstáculos (diferencias en los programas de ajuste estructural, percepciones de las comunidades de negocios, inestabilidad política, entre otros). El tercer capítulo sugiere objetos de investigación a futuro y, al igual que el segundo, pone el acento en la dimensión institucional de los procesos de integración.

En el mismo capítulo, el aspecto más relevante del debate probablemente sea el que se ubica en el terreno del mercado de trabajo en los RIA, que según el autor debiera ser "relativamente libre". En este ámbito, donde la distancia entre la teoría y la práctica de la integración suele ser muy grande, la elaboración de la experiencia previa y de la actual sigue siendo limitada: tampoco es un aspecto en el que se detenga la argumentación de Mistry.

Los RIA actuales, en su mayoría, no parecen considerar demasiado la siguiente paradoja: si bien la economía, a escala global o regional, tiende a favorecer una movilidad extrema de bienes y servicios (y capitales), al mismo tiempo no parece reñida, en más de un aspecto, con la segmentación creciente (a veces casi diríase que *bantustanización*) del mercado de trabajo, a escala nacional o incluso en otras dimensiones "micro", lo que abre verdaderas incógnitas sociales y políticas, que eventualmente podrían encontrar un principio de explicación a la luz de experiencias previas en el siglo XX.

El cuarto capítulo vuelve sobre el recuento histórico de los RIA, ahora para contrastar resultados entre países desarrollados y en desarrollo. El autor incluye una lista detallada con las evaluaciones que se han hecho en distintos estudios sobre dicha experiencia. Al término de la evaluación, formula las que considera condiciones para el éxito de los RIA en el futuro. Destaca, a diferencia de lo que suele ocurrir en los estudios sobre el tema, la necesidad de tener enfoques graduales y considerar los aspectos institucionales y políticos del proceso, para poder convertir la integración en algo sostenido, si es que no irreversible.

El quinto capítulo se aproxima a los RIA de "segunda generación" en el mundo en desarrollo y enumera las condiciones para que puedan tener éxito en el futuro: sobresalen la importancia de la proximidad geográfica (lo que contrasta por cierto con la movilidad y la desterritorialización supuestamente atribuibles a la economía global), la necesidad de que los ajustes hayan sido llevados a buen término (desde los puntos de vista macro y microeconómico), de que exista la convergencia entre los socios en cuanto a indicadores de desarrollo (que no se reduzcan a indicadores monetarios, fiscales y de precios), y de que se logre credibilidad sobre la duración de los RIA. Siempre por apego a la idea central del texto, Mistry otorga una importancia particular al objetivo de vincular los RIA con bloques más amplios.

El sexto capítulo trata sobre las diferentes opciones para crear preferencias comerciales regionales entre los países en desarrollo, y examina las posibilidades abiertas por: *a*) acuerdos comerciales preferenciales (bilaterales), *b*) uniones aduaneras, *c*) áreas de libre comercio, *d*) una aproximación de geometría variable o de "varias velocidades" (en este punto, como en varios otros, es frecuente que la lectura

de los RIA parezca tener como referencia insoslayable la experiencia de la Unión Europea).

Seguramente el séptimo capítulo resulta el de mayor interés, puesto que en éste el autor discute, con una visión de conjunto, la relación entre regionalización y globalización. Como ya se indicó a propósito del “desarrollo”, tampoco existe una definición precisa de lo que se entiende por “globalización”, habida cuenta de que el interés de Mistry se ubica en el debate sobre los RIA y que, por lo mismo, algunas nociones se encuentran en el texto a título de premisas autoselladas. En todo caso, el séptimo capítulo vuelve sobre el debate esencial planteado por el autor, a saber, el de encontrar el nexo preciso entre los agrupamientos regionales y la economía global.

Sobresale el emparentamiento que lleva a cabo el texto entre lo ocurrido durante los años treinta y la época actual. Mistry recuerda, en particular, que el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), hoy sustituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC, o WTO por sus siglas en inglés), se creó después de la segunda guerra mundial para corregir lo que fue considerado como un error de política comercial en los años treinta: en efecto, durante la Gran Depresión, la fragmentación de la economía internacional en bloques había destruido el multilateralismo y llevado a un encadenamiento reactivo de “guerras comerciales” con efectos económicos, sociales y políticos negativos. A propósito del periodo actual, el autor retoma la observación de un estudio de Kelly de De la Torre, según la cual “la propensión de los bloques comerciales regionales a volverse proteccionistas ante las presiones competitivas, que crean reacciones políticas domésticas, está dañando el bienestar global” (por sus efectos negativos sobre el producto nacional bruto, sobre países individuales y sobre cada una de las regiones).

Para salvar una situación semejante en algunos aspectos a la de los años treinta, Mistry vuelve sobre los imperativos de la economía global y los vínculos entre “bloques” (después de discutir si el regionalismo es o no un camino obligado hacia la economía global). En este debate, algunas observaciones llaman de nuevo la atención, como aquellas que se refieren a las instituciones internacionales (o interestatales, pero no globales): “en forma creciente —señala Mistry— las organizaciones globales multilaterales parecen haberse vuelto intereses vetustos [...], al estar más preocupadas por proteger derechos de larga data y privilegios que por cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional”. En este punto, resulta entendible que, si los Estados nacionales están rebasados por los alcances de la economía global, también lo estén las organizaciones en las que están representados.

Para el autor, el problema no se ubica tanto en las dimensiones de la economía global (sin regulación alguna), sino en el hecho de que los Estados nacionales “parecen haber alcanzado un *impasse*”, entre otras cosas porque no están diseñados para actuar de manera efectiva y coherente en pro de la multilateralización, ni siquiera en favor de un “internacionalismo de largo plazo”. Agrega Mistry que, por la erosión pero también por las resistencias de la voluntad política nacional, la opción de la regionalización parece más creíble que la de la globalización: las naciones que pug-

nan por sobrevivir como entidades soberanas frente a las fuerzas globales de mercado, sobre las cuales tienen cada vez menos control, podrían preferir el agrupamiento en procesos e instituciones regionales, en la medida en que parecerían más cercanas a su ámbito de decisiones y, por ende, más controlables (puesto que no existe control alguno sobre la economía global).

Es indudable que los ciudadanos votan en una escala nacional, por lo tanto limitada, así que no deciden a partir de la perspectiva de un acomodo a la globalización, por lo menos no de manera directa o perceptible. No es que este horizonte deba ser descartado: lo que arroja incertidumbre es la posibilidad de que, por el mismo acotamiento del ámbito de decisiones nacional, éste acabe restringiéndose hasta que los "ciudadanos" se acomoden a una economía global sin Estado, cuyos alcances impedirían prácticamente cualquier modalidad de consulta. En este caso, además, mal se ve cómo pudiera haber desarrollo sin ciudadanos.

El octavo capítulo resume la argumentación y las propuestas del autor. Insiste en que los RIA no pueden dejarse a las solas fuerzas del mercado, ya que de ser así la distribución de las ganancias por integración probablemente beneficie sobre todo a los países más desarrollados, si no corre incluso el peligro de ahondar la brecha entre éstos y los demás (desde este punto de vista, las instituciones parecieran tener como único objetivo la maximización y la distribución de las utilidades).

Percy S. Mistry sugiere varias medidas para consolidar los RIA: 1) la coordinación regional de la inversión en infraestructura física; 2) la cooperación en regiones previamente afectadas por conflictos; 3) la atención a las externalidades o ganancias no-ortodoxas (la reducción de barreras no arancelarias resultaría más importante incluso que las ganancias ortodoxas comerciales).

Para aproximar a los países a los RIA duraderos, el autor propone: *a)* la coordinación sectorial de inversiones (incluyendo las financieras), considerando "múltiples velocidades" de acuerdo con la diversidad de países a integrar, y *b)* una liberalización comercial y la integración de mercados (una agenda de reducciones arancelarias y no-arancelarias) que se acompañen de la convergencia y la estabilidad de las políticas fiscales y monetarias, de inflación y tipos de cambio. El octavo capítulo agrega sugerencias sobre la dimensión política de los RIA, el papel de los donantes, los problemas planteados por la distribución de costos y beneficios, los programas de ajuste estructural y los vínculos externos.

Para concluir, cabría resaltar de nueva cuenta la importancia del texto reseñado para el debate sobre los procesos de integración económica, por lo que retoma de experiencias previas y de elaboraciones teóricas, y por las propuestas que hace para el futuro.

Por fortuna, el texto abre el debate, en vez de clausurarlo: de lo contrario, difícilmente puede percibirse cómo podría existir el desarrollo cuando, según el autor, el Estado nacional tiende a volverse obsoleto. A diferencia de la noción de "crecimiento" o de las "fuerzas del mercado", la de "desarrollo" se popularizó en un contexto histórico preciso, durante la segunda posguerra mundial, justamente cuando se planteaba la conformación o la consolidación de diversos Estados nacionales y,

en esta misma línea, de las relaciones internacionales entendidas como relaciones entre Estados soberanos. Asimismo, esa noción de “desarrollo” pretendía “disciplinar” las fuerzas del mercado a través del mismo Estado, para que los alcances del proceso económico pudieran ser sociales y políticos. Si el acomodo a fuerzas globales viniera a significar la obsolescencia del Estado nacional, como parece sugerirlo en reiteradas ocasiones el texto reseñado, es probable que la problemática misma del desarrollo acabaría por desaparecer del horizonte, cosa que por lo demás está sucediendo, cualquiera sea el juicio que se tenga sobre el énfasis de fin de siglo en el mercado, el crecimiento o la economía global.

También es indudable que el desarrollo constituía una meta por alcanzar y, en este sentido, entroncaba con la idea de progreso. La economía global no es un objetivo, sino un punto fijo preexistente, que reclama pruebas adaptativas, pero que tiene un efecto temporal y espacial de lo más curioso, en la medida en que gira sobre sí misma, aunque no lo haga a la misma velocidad en todas partes, ni pueda responder sobre el sentido del remolino: ¿y cuál es la utilidad de la utilidad?

Marcos Cueva Perus