

APUNTES SOBRE LA INTEGRACION*

Por: Dr. Miguel Hernández. **Terán**

La integración, como fenómeno fundado -en buena medida- en la voluntad de los sujetos que tienen el poder de decisión y la representatividad de sus Estados, puede ser conducida por los derroteros a los que esos sujetos desean llevarla. Evidentemente, esos caminos no son determinados por la pura liberalidad de los gobernantes, sino por un móvil más notable y fundamental: el bienestar colectivo de los individuos a los que representan y, subsidiariamente, de los habitantes de las naciones con quienes se celebra el convenio.

La integración, como fenómeno económico y social acarrera en forma paralela e inmediata la necesidad de regular diversas situaciones que se producen por el hecho mismo del fenómeno integracionista, y encausarlas por un camino de igualdad, justicia y equidad. Será necesario, pues, normar entre otras cosas, las relaciones entre los Estados que la pactaron; las de los nacionales de las superficies integradas entre sí y respecto de los órganos supranacionales creados, etc.

Es preciso aclarar que la integración puede darse no únicamente a nivel de Estados diversos, sino a nivel -valga la redundancia- puramente nacional.

Como es de suponerse, existen diversas clasificaciones y grados de integración. Así, una de las primeras habla de:

- Integración política
- Integración militar
- Integración económica
- Integración cultural
- Integración social

Se considera que en términos de integración política el grado más avanzado es la fusión de los Estados en uno solo.

Las imbarajables obligaciones de los Estados respecto de sus administrados ha hecho y hace que permanentemente los gobernantes se vean en la necesidad de celebrar convenios en orden a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

La atención de las necesidades públicas demanda del Estado egresos que puede no estar en capacidad de sufragar; la sola búsqueda de la riqueza -entendiendo siempre que ella redunde y alcance a la población-, así como otras con-

sideraciones llevan a los representantes del Estado a buscar un tipo de integración económica.

Como se ha dicho, "Las barreras que separan a un Estado de otro, son todas las medidas que esos Estados adoptan para impedir o dificultar el que sus bienes, personas, servidos y capitales salgan hacia otro u otros Estados, o el que los provenientes de éstos, ingresen libremente en su territorio".

Esas medidas se viabilizan a través de gravámenes y restricciones.

Por gravámenes se entiende "los derechos que, con excepción de las tasas, deben satisfacer los exportadores, para sacar, o los importadores, para introducir a un país, los bienes y servicios de otro país".

Por restricciones se entiende "las medidas administrativas, financieras o cambiadas, con las cuales, se impiden o dificultan las exportaciones o las importaciones".

Evidentemente, la integración económica tiende a la eliminación de esas barreras.

La integración económica, talvez la más importante de todas, ha sido objeto de varias clasificaciones por los estudiosos de la integración. Numerosos autores expresan que las primeras formas integracionistas no son propiamente Integración, sino formas de cooperación a nivel internacional.

En el siguiente cuadro señalamos las diversas formas de integración económica:

Formas Preintegracionistas	1.-Preferencias aduaneras 2.-Integración fronteriza 3.-Areas de preferencia económica
Formas Integracionistas propiamente dichas	1.-Zonas de libre comercio 2.-Unión aduanera
Formas Superiores de Integración	1.-Mercado común 2.-Unión o comunidad económica

Nos referiremos brevemente a ellas:

FORMAS PREINTEGRACIONISTAS

1. Preferencias aduaneras: Eliminan los gravámenes, es decir, los derechos aduaneros y los recargos equivalentes a las importaciones de ciertas mercaderías. En ocasiones eliminan igualmente las restricciones.

Esa eliminación de gravámenes no abarca a todas las mercaderías objeto del intercambio comercial. Se limita a determinadas mercaderías: las especificadas en los documentos a través de los cuales se establecen las preferencias aduaneras. Merece destacarse que esas mercaderías objeto del Intercambio comercial deben ser originarias de los países que integran el convenio que establece la preferencia, es decir de los países beneficiarios.

- 2. Integración fronteriza:** La necesidad del intercambio comercial entre los Estados que colindan lleva a que éstos determinen, por acuerdo mutuo, regulaciones aduaneras que faciliten el tránsito de personas, bienes y servicios de un Estado a otro Estado, libre de todas o algunas de las trabas que impiden o hacen difícil el tránsito de los elementos mencionados.

Esos acuerdos -valga la redundancia- se denominan "Acuerdos de Integración Fronteriza". Modernamente esos pactos buscan también el desarrollo de las zonas fronterizas colindantes, a través de la ejecución conjunta de proyectos. Según la doctrina, los "Acuerdos de Integración Fronteriza" deben versar sobre: fijación de las zonas beneficiarias de las ventajas arancelarias y proyectos; determinación de los proyectos comunes o unilaterales a llevarse a cabo y su financiamiento; el régimen de tráfico fronterizo; el régimen institucional convenido.

- 3. Arcas de preferencia económica:** Ha sido definida como "una fase que se encuentra al principio de un proceso de integración entre economías de mercado, con medios de acción que combinan elementos propios de la integración con otros que se mantienen en el terreno de la mera cooperación multinacional".

FORMAS INTEGRACIONISTAS PROPIAMENTE DICHAS

- 1. Zona de libre comercio:** Ha sido definida como "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio" (definición del GATT).

En la zona de libre comercio "se eliminan los gravámenes y restricciones para la salida del territorio de un país de sus bienes originarios, o para la entrada a él, de bienes procedentes de otro u otros países".

El Dr. Juan Falconí Puig, en su obra "Integración e Inversión Extranjera", pág. 14, apunta: "Los países asociados aplican su propia política arancelaria frente a los terceros; y, entre sí, suprimen los obstáculos al comercio

en especial en el área aduanera. Cabe señalar sin embargo, que en esta forma de integración, no existe un arancel externo común".

Los bienes cuyo comercio se estimula son los de los países miembros de la zona de libre comercio, de ahí que adquieran significativa importancia las cláusulas sobre el origen de las mercaderías.

Se anota como característica de la zona de libre comercio su transitoriedad.

2. Unión aduanera: "Es básicamente el mismo modelo que la zona de libre comercio, en el que se establece un arancel aduanero común frente a los demás países que no pertenecen a la Unión. En consecuencia, el asociado no puede individualmente, determinar las tarifas aduaneras que aplicará frente a los demás países no pertenecientes a la Unión" (misma obra, misma página).

Otro autor señala como una de las notas distintivas de la Unión aduanera en relación a la zona de libre comercio –independientemente del arancel externo común– el que la liberación de gravámenes y restricciones pueda beneficiar, tanto a los productos originarios de los países miembros de la Unión, cuanto a los de cualquier origen, siempre que sean objeto del intercambio comercial entre los miembros". De tal suerte, pues, las mercaderías de terceros países deben satisfacer los mismos derechos y las mismas exigencias para internarse al territorio de la unión, cualquiera que sea el Estado miembro al que ingresen.

FORMAS SUPERIORES DE INTEGRACION

1. Mercado común: Esta forma de integración contempla el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales. "En la práctica el mercado común se encuentra incorporado a modelos de integración más compleja, como son la unión o comunidad económica y, por tanto, resulta difuso el límite que separa a estas dos formas de integración". Un ejemplo ha sido el mercado común centroamericano.
2. Unión económica: El autor Bela Bailase ha definido a esta forma de integración como "un mercado común donde rige el principio de armonización de las políticas económicas de los Estados miembros". También se la denomina Comunidad económica.

"La unión o comunidad económica, entendida como el modelo de integración más evolucionado, constituye la liberación del intercambio comercial entre los países miembros de la unión, esto es, la supresión de gravámenes

y restricciones de toda índole; el arancel externo común; la libre circulación de capitales, servicios y personas; la coordinación de políticas económicas y sociales; la armonización de las legislaciones correspondientes, y la creación de órganos de carácter supranacional, que tienen el encargo de adoptar y ejecutar las medidas necesarias para lograr los objetivos de la integración".

Falconí Puig destaca: "En esta forma de integración se supone además, la unificación fiscal, de seguridad social, etc. que implica además, el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones o resoluciones emanadas de la "Cesión de Soberanía" sean obligatorias para los estados Miembros o Asociados". (Obra citada, pág. 14)

*Nota: La base de este trabajo es una recopilación realizada por el Lcdo. Santiago Rojas; compilación entregada a los alumnos del "Curso internacional sobre técnicas aduaneras" dictado durante el mes de Septiembre de 1991 en el Banco Central del Ecuador, Guayaquil.