

LAS INSUFICIENCIAS DE LA INTEGRACIÓN EN SUDAMÉRICA: ALGUNAS HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Claudio Jedlicki*

RESUMEN

El artículo tiene por objetivo mostrar que en la dialéctica compleja que mantienen mundialización y regionalización, esta última puede contribuir a una mejor inserción en la primera de los países en desarrollo. Sin embargo para alcanzar esta finalidad, el proceso de integración regional debe ser consecuente, es decir cumplir con un mínimo de requisitos básicos que le permitan lograr la meta que se da, la de una Unión Aduanera o más frecuentemente, la de un Mercado Común. La integración para ser atractiva para todos los participantes debe asegurarle a cada uno un acceso fluido al mercado regional. Esto requiere al menos dos requisitos básicos: seguridad institucional y necesidad de compensaciones entre los socios, en particular para tomar en cuenta las diferencias de dimensión y de desarrollo entre los países socios. Ambas están muy lejos de cumplirse en los dos principales procesos de integración en América del Sur, CAN y Mercosur.

Palabras claves: Integración, regional, requisitos, instituciones, compensaciones, países en desarrollo.

* Investigador del Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique latine (CREDAL), unidad mixta de investigación, dependiente del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y de la Université Sorbonne Nouvelle Paris III. Francia. Mail: jedlicki@ivry.cnrs.fr

ABSTRACT

The article aims to show that in the complex dialectics between globalization and regionalization, the latter can contribute to a better insertion of the developing countries into the former. However, in this perspective, the process of regional integration has to be consequent that is to say comply with a minimum number of basic prerequisites which will make it possible to reach this objective of being either a customs union or more frequently a common market. In order to be attractive to all the participants, integration has to provide each one of them with easy access to the regional market. This implies at least the accomplishment of two basic prerequisites: institutional security and some compensations between members, in particular so as to take into account the discrepancies in size and development between the member countries. Both conditions are very far from being achieved in the two main integration processes in South America, CAN and Mercosur.

Key words: Integration, regional, prerequisites, institutions, compensations, developing countries.

JEL: F15

Introducción

En la era de la mundialización o de la globalización, como se quiera, la perforación creciente de las fronteras permite la circulación cada vez más fluida de las mercancías, de los servicios, de los factores de producción, también del capital e incluso, de manera relativamente marginal, de la mano de obra. Frente a este proceso que define fundamentalmente un movimiento de tipo centrípeto, la regionalización, institucionalmente asumida como un proceso de integración, aparece como un movimiento de tipo centrífugo y como tal, opuesto al primero. El simple hecho de ser una zona preferencial implica una discriminación en cuanto al tratamiento recíproco que se otorgan los miembros respecto al resto del mundo. Sin embargo, estos dos procesos, mundialización y regionalización, pueden al mismo tiempo ser considerados como complementarios en la medida en que ambos contribuyen al incremento de los intercambios económicos entre las naciones. Sólo que en este último caso, el de la regionalización, esto ocurre entre naciones vecinas que comparten, o al menos crean, una comunidad de intereses políticos, económicos, culturales, sociales, etc. El ejemplo más representativo y acabado es sin duda el de la Unión Europea (U.E.), pero lo son también los procesos de integración en América del Sur, tanto el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como el del Mercosur.

Lo que deseamos mostrar aquí es que en esta dialéctica compleja que mantienen mundialización y regionalización, esta última puede contribuir a una mejor inserción en la primera de los países en desarrollo. Sin embargo, como intentaremos demostrarlo, el proceso de integración regional debe ser consecuente, es decir cumplir con un mínimo de requisitos básicos que le permitan alcanzar las metas que se propone, generalmente la de una Unión Aduanera o aun más frecuentemente, la de un Mercado Común.

Comenzaremos evocando la necesidad de los intercambios con el exterior para toda economía, para enseguida tratar de las ventajas e inconvenientes de la integración regional en este contexto. Proseguiremos, examinando las condiciones en las cuales el proceso de integración debe enmarcarse. Concluiremos subrayando que la integración entre países en desarrollo es particularmente compleja, y que si bien es cierto que la construcción europea constituye un paradigma de referencia ineludible, hay que redefinir el modelo de integración en el contexto del subdesarrollo.

Nuestra referencia a lo largo de este análisis serán los procesos de integración en curso en Sudamérica: CAN y MERCOSUR. Ambos son un buen ejemplo de que los procesos de integración están muy lejos de alcanzar las metas que inicialmente se propusieron, y esto hace ya casi cuatro decenios en lo que respecta al primero y decenio y medio en el caso del segundo. El mejor reflejo de lo afirmado se observa en la poca y errática progresión del comercio intra-regional (Tabla 1 y Tabla2).

TABLA 1: COMERCIO INTRA CAN: Total e intra-regional (en millones de US\$) y Coeficiente de Integración (%) 1969/2005.

	1969	1980	1990	1991	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.Comercio Total	4 910	30215	31407	29411	38895	43207	57423	50970	49646	54981	72095	100868
2.Comercio Intra	95	1 189	1 329	1 797	5 411	3 939	5 167	5 653	5 275	4 903	7 361	9 079
Coef.Inte. (2/1)	1,9	3,9	4,2	6,1	13,9	9,1	9,0	11,1	10,8	8,9	10,2	9,0

Fuente: Comunidad Andina de Naciones

TABLA 2: COMERCIO INTRA MERCOSUR: 1990/2004 (millones de US\$ et %) y Coeficiente de Integración (%) 1990/2005.

	1990	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Exp. Intra-MERCOSUR	4 127	12 049	20 768	20 496	14 134	17 711	15 214	10 166	12 569	17 192
2. Exp. totales	46 433	62 127	83 474	81 426	73 600	84 604	87 882	88 883	105 920	135 568
Coef. Intg. (2/1)	8,4	19,4	24,9	25,2	19,2	20,9	17,3	11,4	11,9	12,7

Fuente: Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina

Comercio exterior, desarrollo e integración regional

La importancia crucial para el desarrollo económico del sector exportador

Una vasta literatura que viene desde los fundadores de la Economía Política, Adam Smith y David Ricardo, hasta hoy en día, en particular Paul Krugman, el principal contribuyente de la Nueva Teoría del Comercio Internacional, no ha cesado de subrayar las virtudes del comercio internacional en tanto que factor de crecimiento económico. Si mayoritariamente los teóricos de la economía internacional se han reclamado partidarios del libre comercio, simultáneamente se puede constatar que prácticamente en términos de política económica casi todos los países han, en algún momento u otro de su trayectoria, recurrido al proteccionismo o al menos a protecciones parciales. Este desfase entre teóricos de la Economía Política y responsables de la política económica viene, fundamentalmente, de que los primeros razonan al interior de paradigmas que tienen escasa relación con la complejidad de la realidad concreta. Es así como los primeros se ven obligados a recurrir a supuestos sobre el funcionamiento de la economía que dan validez normativa a proposiciones que sólo tienen vigencia en condiciones particulares, es decir aquellos ideales que imperan en la economía a la cual se refieren¹.

Los autores clásicos percibieron lo absurdo que significaba querer autoabastecerse en toda clase de productos cuando una parte, aquella para la cual tenemos menos predisposición para ejecutarla con nuestras propias fuerzas productivas, podía ser importada y ser pagada con el producto de nuestras exportaciones. Estas últimas provendrían de aquellas actividades en las cuales el esfuerzo productivo de la nación se ejerce en las mejores condiciones. Sin entrar en detalle, ni de inmediato a los límites de esta manera de enfocar las cosas cuando se toman en cuenta las restricciones con que razonan - competencia perfecta, rendimientos constantes a escala, etc. - ni en las diferencias entre A. Smith y D. Ricardo a este respecto - ventajas absolutas o relativas -, hay que admitir que concluyen con bastante sentido común. Sin embargo, al considerar rendimientos constantes y las diferencias irreductibles entre países, se condenaba, en el plano teórico, a los países históricamente atrasados a la imposibilidad de vencer el sesgo que los separa de los más desarrollados. Hay que recordar que los enfoques neoclásicos, que introducen la noción de rendimientos decrecientes, no vinieron en absoluto a poner en cuestión el

¹ Esto es particularmente cierto en lo que respecta a los teóricos que se reclaman de la Economía Neoclásica cuyo objetivo no es tanto el de dar cuenta cómo funcionan las economías sino como debieran funcionar. De ésta manera no son los modelos los que se "equivocan" sino la realidad, y se trata entonces de influir en esta última para acercarla de las condiciones en las cuales el modelo opera.

determinismo que se derivaba de la posición de los clásicos en materia de División Internacional del Trabajo, al contrario. En efecto vinieron a confirmar la idea que los países del llamado Tercer Mundo debían especializarse en la exportación de materias primas, las que darían enseguida la capacidad de importar los productos industriales que no fabricaban.

Ya List (1841) había avanzado sobre la cuestión de la necesidad de un proteccionismo pasajero para permitir que las empresas adquiriesen la madurez necesaria para ser competitivas. Llamaba a esta forma de protección "los derechos educadores". Razonaba fundamentalmente desde un punto de vista pragmático a partir de su propio contexto histórico, el de Alemania, frente a la superioridad industrial de Inglaterra.

De alguna manera lo planteado por F. List ha sido retomado más de un siglo después por lo que se ha llamado "La Nueva Teoría del Comercio Internacional" pero esta vez reflexionando a partir de la teoría económica. Así, nada menos que un ardiente partidario del libre comercio como Paul Krugman, ha admitido la racionalidad de un proteccionismo pasajero en algunas ocasiones. Razona en un esquema de competencia imperfecta, donde coexisten monopolios y oligopolios, y toma en cuenta el rol de las economías de escala que por lo demás justifican en gran parte la existencia de este tipo de empresas. Se muestra que las economías de escala pueden ser como las ventajas comparativas, y/o complementarias de éstas, en tanto que explicativas de la especialización internacional en competencia imperfecta (Krugman, 1998). Sin entrar en discusiones complejas del modelo de equilibrio general, se puede simplemente razonar a partir de la creación de una empresa nueva en un país en desarrollo. Lógicamente tiene fundamento admitir que a medida que va aumentando su producción, al mismo tiempo va adquiriendo un control técnicamente cada vez mayor del proceso de producción, va disminuyendo sus costos medios de producción. La misma deducción puede adelantarse para el conjunto de un sector industrial, donde las economías de escala, esta vez externas, provienen de la concentración de actividades –proveedores, mano de obra, infraestructura de comunicaciones, etc. -. La producción, en un comienzo normalmente no alcanza a ser competitiva con las importaciones, pero puede serlo algunos años más tarde, e incluso permitir hasta una eventual entrada en los mercados exteriores de la región y enseguida en el resto del mundo. Así, una protección o subvención inicial y limitada en el tiempo, será una condición indispensable para el éxito de tal tipo de secuencia, a fin de reparar las carencias hereditarias. Por lo demás, como se anticipaba más arriba, la historia de estos últimos dos siglos del desarrollo del sistema capitalista de los países hoy avanzados muestra, prácticamente sin excepción - quizás la de Inglaterra -, que todos los países han recurrido pasajeramente o a veces estructuralmente a formas

de proteccionismo. Aun más, continúan haciéndolo en algunas ocasiones para asegurar la modernización de un sector en dificultad o cualquier otra consideración estratégica para el desarrollo nacional².

A partir de lo expuesto y con las salvedades evocadas, compartimos la idea que el comercio entre las naciones tiende más bien a enriquecer a las naciones participantes. Quizás, sólo A. Emmanuel (1972), el autor de *Intercambio Desigual*, ha cuestionado esta interpretación de los hechos. Sin embargo, aunque compartamos con A. Emmanuel la existencia de una pérdida de sustancia en el intercambio entre países con disparidades salariales importantes, o por decirlo de otra manera, la existencia de una transferencia de valor vehiculada en el intercambio comercial, la pérdida que podría provocar la autarquía comercial podría ser superior a esta transferencia de valor de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. De manera más exacta, afirmemos que el comercio internacional tiende a enriquecer a unos más que a otros, pero que aún así el menos favorecido de los participantes generalmente también aumenta su nivel de bienestar.

Además si consideramos que se trata de economías subdesarrolladas, esto le confiere al sector exportador un rol fundamental. En primer lugar, el de procurarse la moneda internacional para paliar las insuficiencias de la producción nacional, ya que contrariamente a los países desarrollados, no disponen de una moneda de pago internacional. Es el sector exportador, el que justamente permite en los países en desarrollo generar las divisas para financiar la compra de los bienes de producción, de las tecnologías avanzadas, y de los demás bienes de consumo corriente y durable que no son producidos, o producidos en cantidad insuficiente, localmente. Le corresponde entonces este papel fundamental de transformación de bienes de un tipo en bienes de otro tipo, y por eso, hasta cierto punto, este sector juega el rol estratégico que ocupa el sector de bienes de producción en las economías desarrolladas. En efecto, la exportación de bienes de consumo corriente, más habitualmente de materias primas, a veces con un poco de valor agregado, permiten procurarse los bienes de capital que hacen posible la acumulación. En consecuencia, aunque estén conscientes del carácter poco remunerador de las exportaciones, de la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio, del intercambio desigual, están condenados a exportar. Frecuentemente, la insuficiencia de los pa-

² En muchos casos el recurso al proteccionismo se explica mucho más por razones políticas y sociales que económicas. Es cierto que también la independencia o la autonomía de ciertos sectores considerados como estratégicos, la preservación de valores culturales, el equilibrio territorial (urbano/rural), son factores que pueden hacerse presentes antes que las consideraciones económicas. Basta recordar aquí el proteccionismo agrícola, tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos, al igual que proteccionismos pasajeros, en ambos casos, para permitir la modernización del sector metalúrgico.

gos generados por las exportaciones frente a las necesidades en términos de importaciones imprescindibles, los conduce a endeudarse. Esto los hace a su vez aún más dependientes de la necesidad creciente de divisas para soportar el servicio anual que el endeudamiento genera, y que tiende a agravarse cuando pierden el control del proceso y se encierran en la espiral del endeudamiento.

Apertura comercial e integración regional

Cuando un país se lanza en un proceso de integración económica, su primer objetivo es el de aumentar sus exportaciones de bienes, en un primer momento gracias a la reducción y luego a la desaparición de aranceles y otras barreras no arancelarias. Luego, en fases más avanzadas del proceso, será cuestión de los servicios, así como también de los factores de producción, exportación de capital y movilidad de la mano de obra. El objetivo básico de buscar el incremento de las exportaciones de bienes y servicios implica abrir a su turno la economía a sus vecinos, lo que recíprocamente significa estar dispuestos a aumentar sus propias importaciones. Sin embargo, la dialéctica entre exportaciones e importaciones incita generalmente, a mediano y largo plazo, a maximizar la primera de estas dos variables, o en todo caso, a asegurar el equilibrio entre ambas. La mayor o menor atracción que puede ejercer la integración regional para cualquier país está en función, entre otras cosas, de ese objetivo de alcanzar al menos equilibrio entre los intercambios. En el caso contrario se tiende normalmente a contribuir al déficit en la balanza de pagos corrientes, lo que obliga a buscar financiamientos exteriores que conllevan a los inconvenientes conocidos, en particular cuando se trata de préstamos bancarios internacionales. Es por esto que si bien es cierto que el equilibrio total, en todo momento, es irrealista y absurdo, el hecho de que un país se instale en una situación de déficit estructural en una asociación regional, naturalmente va generar dificultades en la marcha del proceso de integración. Estas complicaciones son aun más agudas cuando son el resultado de prácticas comerciales desleales.

Si bien es cierto que en los intercambios entre países en desarrollo, poco se puede esperar del rol fundamental de transformación que cumple el sector exportador, como lo hace cuando se comercia con países con nivel de desarrollo superior, no se puede pensar que dicho intercambio no conlleve efectos positivos. El hecho que la oferta regional en bienes de producción o de alta tecnología sea probablemente escasa, no significa que el intercambio regional carezca de interés, al contrario. La creación de una zona preferencial no excluye el comercio con el resto del mundo; así el rol de transformación que cumple el sector exportador seguirá intacto en los intercambios con los países mas avanzados. En cambio, la ampliación de

la demanda al conjunto de la región podrá permitir a la oferta existente incrementar el abastecimiento del mercado regional en productos de consumo corriente, probablemente más adaptados al poder de compra de cada uno de los países participantes, que ya estaban concebidos originalmente para mercados similares. Enseguida, la expansión del mercado constituirá un estímulo para aumentar la producción existente cuando sea el caso y/o la ocasión para desarrollar nuevos productos, constituyéndose en un fuerte aliciente a la inversión. Por último, en fases avanzadas de la integración se desarrollan formas complementarias de cooperación entre los socios y se establecen nuevas áreas de acción en materia de integración en función del objetivo que se ha fijado³, en particular con la coordinación de las políticas económicas y más precisamente en materia de política monetaria.

Sin embargo aparece también un peligro, potencial o real, cuando no se elude, que es el de la desviación de comercio. Este último constituye a nuestro parecer, como lo veremos enseguida, uno de los principales obstáculos de la integración entre países en desarrollo; posteriormente trataremos las ventajas mencionadas.

Desviación de comercio

Después de la Segunda Guerra Mundial, presenciamos un fuerte crecimiento del comercio internacional con la creación del GATT y la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales recíprocos. Se desarrollan paralelamente importantes contribuciones teóricas sobre esta problemática. J. Viner (1950), el primero, quiso mostrar que los flujos de intercambio comercial al interior de un bloque regional se realizan generalmente en detrimento del bienestar de los países participantes. Esto resulta de la modificación de las fuentes de aprovisionamiento como consecuencia de la desaparición de los aranceles en la zona. Así, el efecto de creación de comercio tiende a ser inferior al de desviación de comercio⁴. En definitiva, el consumidor gana gracias a la desaparición del arancel que reduce el precio de la mercancía, pero socialmente, es decir para el conjunto de la colectividad, el resultado tiende a ser negativo, ya que la pérdida en recaudación aduanera, más la eventual expulsión de productores nacionales

³ Se reconocen generalmente cinco fases de integración, desde la más floja a la más fuerte: la Zona de Libre Comercio, la Unión Aduanera, el Mercado Común, la Unión Económica y la Unión Económica y Monetaria.

⁴ El efecto de creación corresponde al reemplazo de una fuente de aprovisionamiento nacional por una externa más eficiente. Y el efecto de desviación, al de una externa por otra también externa, pero menos eficaz.

que no son competitivos al nuevo precio, suelen representar un costo superior.

Aunque el aporte de Viner fue importante, sobretudo por el énfasis que puso en la cuestión de los efectos de creación –el comercio regional- y de desviación de comercio –el comercio con el resto del mundo y de eventuales productores nacionales-, su contribución tiene un alcance limitado ya que razona en términos de competencia perfecta y con rendimientos constantes de escala⁵. Como ya fue evocado, son los enfoques de la llamada “Nueva Teoría del Comercio Internacional” que levantan la hipótesis restrictiva precedente otorgando así una visión más próxima de la realidad del comercio internacional hoy en día. Es indiscutible que el comercio intra-industrial hoy dominante en el mundo, confronta economías imperfectamente competitivas. Las empresas producen bienes similares, pero susceptibles de ser diferenciados entre ellos. Estas además buscan agrandarse para obtener rendimientos crecientes y/o tratar de beneficiarse de externalidades provenientes de la concentración de actividades que generan economías de escalas externas.

Dentro de este enfoque, la evaluación de los efectos de creación y de desviación de comercio cambia. El precio, una vez que las exportaciones regionales reemplazan las que hasta ahí provenían del resto del mundo, no es el mismo que antes. Las economías de escala, gracias al aumento de la producción, permiten una reducción del precio, disminuyendo los efectos negativos de la desviación de comercio y dejando la posibilidad de invertir la tendencia en el futuro, cuando el precio regional iguale o sea inferior que el del resto del mundo. Así un país puede reducir el espectro de productos que fabrica, bajar los costos de los que produce y dar la oportunidad a los consumidores de escoger gracias a una oferta que se extiende, hecha de productos nacionales e importados. Es sobre esta base que se organiza fundamentalmente el comercio intra-comunitario, al menos así fue entre los países europeos.

Desde esta perspectiva, los acuerdos regionales pueden ser apreciados favorablemente, contrariamente a Viner que consideraba el precio invariable y, aún más, a los enfoques neoclásicos que lo suponen en alza como consecuencia de los rendimientos decrecientes. Añadamos que la “Nueva Teoría del Comercio Internacional”, al contrario de los enfoques ricardianos o neoclásicos, considera las formas de protección transitorias de activida-

⁵ Se conviene en otorgarle una cierta validez en lo que se refiere al comercio de productos primarios en la medida que las condiciones de los mercados en los cuales son intercambiados se aparentan a los supuestos con los que razona.

des susceptibles de desarrollar economías de escala en el futuro, como compatibles con la especialización óptima de una nación en el comercio internacional⁶. Desde este punto de vista, la regionalización al favorecer la posibilidad futura de economías de escala, permite una inserción internacional más diversificada, en particular para los países en desarrollo. En efecto, es en estos últimos que los costos de los factores son generalmente inferiores, sobretodo de mano de obra, lo que sumado a las economías de escala, podría transformarlos en países competitivos a nivel internacional, una vez que estas últimas son alcanzadas.

A partir de lo avanzado hasta aquí, se puede postular que la atracción que ejerce un proceso de integración será tanto mayor para sus eventuales participantes como las posibilidades que existan gracias a él de obtener economías de escala que sean importantes. Esto implica que los intercambios intra-regionales deberán ser mayoritariamente intra-rama o al menos intra-industriales. El intercambio de materias primas y de productos agrícolas, si bien puede ser fundamental para un país para procurarse aquellos bienes de los cuales está desprovisto, cediendo los que produce en exceso, no acarrea otras ventajas adicionales a aquellas comparativas de tipo ricardiano. Efectivamente, este tipo de producción tiene pocos efectos derivados de las economías de escala, ya que éstas son muy débiles en la producción agrícola y minera. Aún más, generalmente este tipo de bienes es raramente sometido a aranceles importantes cuando un país está desprovisto de su producción, por lo tanto para los exportadores potenciales el mercado regional no ofrece diferencias con el mundial. Por consiguiente, la inserción internacional de un país con vocación a producir este tipo de bienes, no pasa, a priori, necesariamente por su incorporación a un bloque regional.

Sin embargo, hay que tener presente que la potencialidad de generar economías de escalas futuras gracias a la integración, puede no ser suficiente para hacer más atractivo el proceso para todo eventual participante. El plazo para obtener las economías de escala puede ser largo y durante ese tiempo habrá que proteger las industrias dedicadas a la búsqueda de tal objetivo. Esto equivale admitir que durante ese transcurso de tiempo, los países de la región estarán confrontados a los efectos perversos de la desviación de comercio. Lo más razonable, parece ser que cada uno de ellos haga todo lo que esté a su alcance para evitarlo. Así se

⁶ En esto no contradicen las recomendaciones de Friedrich List, que como vimos postulaba un proteccionismo educador. La diferencia con este último está en que se pone el énfasis en las economías de escala, cuando List parecía más bien inquietarse por la constitución de una base industrial nacional. Ver en particular Krugman P.R. y Obsfeld M.(2003)

intenta, y se logra a menudo, diferir el establecimiento de la Unión Aduanera, en particular la fijación de un Arancel Externo Común. También multiplicar las barreras no arancelarias entre socios y todo aquello que impida la progresión del comercio intra-regional.

En las tablas 1 y 2 de la introducción se podía apreciar como el comercio tanto en la CAN como en el MERCOSUR progresaron rápida y concomitantemente con la reducción de aranceles hasta su desaparición en los años 1990. Luego, a fines de ese decenio enfrentados a crisis exteriores y dificultades internas el coeficiente de integración baja y el advenimiento de la Unión Aduanera tantas veces anunciado hasta hoy no es una realidad. Es por esto que queremos insistir: la problemática de la creación/desviación de comercio es mucho más rica que aquello a lo que la reducen los estudios econométricos, ciertamente bastante interesantes, destinados a medirla aquí o allá. Lo que deseamos hacer es resaltar que la falta de integración puede encontrar su origen, en la voluntad de eludir los costos eventuales que la desviación de comercio engendraría. Por consiguiente, nos parece que más allá de los estudios que muestran las desviaciones de comercio que se han podido o no verificar, con suertes diversas y resultados contradictorios⁷ en los diferentes procesos de regionalización, tomar en cuenta esta problemática es fundamental para encauzar los procesos de integración. No sólo para verificar la desviación cuando se produce, sino también para interpretar las libertades que se dan los unos y los otros con respecto a lo acordado en materia de libre circulación de las mercancías para evitar la desviación de comercio. En efecto, la desviación del comercio puede inducir a considerar las medidas que se imponen para evitar que se interpongan frenos al desarrollo de los procesos de integración, susceptibles de encontrar este tipo de obstáculos. Volveremos más adelante sobre este punto crucial.

La ampliación del mercado

Los efectos de tamaño son bien conocidos por los economistas, conciernen las economías de escalas internas y externas. Las primeras, las internas, son aquellas que son susceptibles de obtenerse cuando aumenta la dimensión de la empresa, lo que ensancha la disminución del costo medio y facilita la caída del precio de venta en condiciones de rentabilidad, dada la importancia de los costos fijos. En muchos casos la tecnología y los únicos equipos y maquinaria disponibles, necesarios para producir, han sido concebidos para altos niveles de producción, lo que sitúa la inversión mínima a

⁷ Ver sobre esta problemática un completo y excelente análisis de De la Reza G (2006).

un costo muy elevado. Las segundas, las externas, resultan del aumento de la producción de todo un sector, lo que autoriza la baja del costo medio de cada una de las empresas que pertenecen a ese sector gracias a una serie de externalidades que vienen del efecto de concentración de actividades similares: presencia de proveedores y subcontratistas especializados y de trabajos de mantenimiento en la cercanía, así como la de una mano de obra capacitada, desarrollo de una infraestructura próxima que facilita tanto la entrada de insumos como la expedición de los productos de la empresa, producción de conocimiento y capacitación de una mano de obra apta para ejercer en las empresas del sector, etc.

La corriente desarrollista de la CEPAL de los años 1950/1960 preconizaba la integración económica de la región dentro de las políticas que debían adoptar los países del sub-continente como parte de la estrategia de lucha contra el subdesarrollo. El fundamento de esta proposición encontraba su plena coherencia en un diagnóstico que podríamos resumir de la manera siguiente: *los mercados domésticos de los países en desarrollo se caracterizan por su estrechez, fundamentalmente como resultado de la flaqueza del PIB y de la concentración del ingreso. Puede eventualmente agregarse a esto, cuando corresponde, un tamaño pequeño de la población así como del territorio de un país, que encuentra sus raíces históricas en la colonización y en el proceso de descolonización que la siguió. De ahí que muchas inversiones, en particular en la industria pesada y en las actividades que conocen economías de escala importantes, no puedan efectuarse dada la falta de rentabilidad. La ampliación del mercado que ofrece la integración permite en consecuencia de romper este círculo vicioso.*

De lo expuesto pareciera deducirse que tanto más pequeño es un país, mayores son las ventajas potenciales que puede obtener del proceso de integración. Veremos que no es así. Algunos países en desarrollo, tales como la India, China o Brasil, llamados países continente, disponen de un tejido industrial completo o si se quiere de un sistema productivo bastante integrado. Queremos decir con esto que disponen de algunas industrias que pertenecen a ramas que más bien caracterizan el sistema industrial de los países desarrollados (bienes de equipo, maquinaria, bienes de consumo durable, etc.). Sin embargo, se diferencian de estos últimos en que sólo disponen de ellas en número limitado y es en ese, entre otros aspectos, que siguen siendo subdesarrollados⁸. Se puede deducir a partir de

⁸ Otra diferencia probable es que tal vez utilizan una tecnología menos sofisticada que en los países desarrollados o bajo licencia otorgada por alguna multinacional cuya sede se encuentra en estos últimos.

esto, que la dimensión de un país no es ajena al grado de diversificación de su sector industrial. En consecuencia, la talla de los países participantes en un acuerdo regional, aún si varios indicadores muestran que se trata de países con niveles de desarrollo similar, los desiguala frente al mercado regional.

Podemos afirmar que mientras mayor sea la dimensión de un país en un bloque regional, más serán las posibilidades para que éste obtenga ventajas suplementarias a las de sus socios. Para comenzar, podrá beneficiarse de la demanda excedentaria que el mercado regional consiente para desarrollar economías de escala; en un primer momento incrementando generalmente instalaciones de las cuales ya dispone. Se trata tanto de las empresas mismas como del entorno de estas, susceptible de generar externalidades.

A priori, en un proceso de integración los países de talla más chica pueden aparecer como los que pueden ganar más, ya que el incremento de mercado que representa el bloque regional para todo país participante con respecto a su propio mercado interno, es inversamente proporcional a la talla de este último⁹. Sin embargo, se trata sólo de una ilusión. Si admitimos como se avanzó más arriba, que los países pequeños en desarrollo están globalmente desprovistos de industrias susceptibles de explotar economías de escalas importantes, crearlas cuando se abre la perspectiva de un mercado regional aparece, por decir lo menos, mucho más complejo que para sus socios mayores.

En primer lugar, el monto de la inversión que este esfuerzo representaría para él sería proporcionalmente muy superior que para sus socios mayores. Enseguida, si bien esto se superara, lanzarse en una actividad nueva lo posicionaría en situación inferior de competitividad con respecto a un socio que ya tiene una experiencia en ella. Por último y como lo veremos más adelante, en tanto que país con un mercado estrecho presenta un riesgo superior al de sus vecinos con mercados mayores.

Además aceptar que los países pequeños tienen pocas probabilidades de atacar el mercado regional con productos industriales de ramas dinámicas, significa simultáneamente considerar que la situación inversa es la que

⁹ Así por ejemplo, en el MERCOSUR (a cuatro) la expansión que representa el mercado regional - medición aproximada aquí a partir de los PIB 2005 respectivos de cada país miembro- es de 26% para Brasil, de 450%, para Argentina, de 6 170% para Uruguay y de 13 750% para Paraguay. Se privilegia el PIB en dólares corrientes ya que son estos últimos los que expresan mejor el poder de compra de las importaciones en un momento dado.

tiene mayores posibilidades de ocurrir, es decir la de importarlos a partir de entonces desde los países socios. En este caso, la probabilidad de asistir a una desviación de comercio es alta, ya que habrá una sustitución de proveedor, el del resto del mundo por uno regional. Si como es verosímil éste último es menos eficiente, por practicar un precio más elevado que el internacional¹⁰, pero en definitiva menor para el importador y el consumidor, pues no tendría arancel. A pesar de que este último gana, el conjunto de la comunidad nacional pierde: el consumidor gana gracias a la desaparición del arancel, pero esto no es más que una compensación por la pérdida en términos de recaudación arancelaria, esto se traduce en una pérdida de bienestar global. En estas condiciones, la magnitud del efecto neto negativo para la comunidad dependerá de la diferencia entre el precio internacional y el regional, así como de la importancia del arancel practicado hasta entonces.

Cabe recordar aquí que generalmente se acuerdan períodos de desgravación más largos a los países pequeños que a los grandes, en particular para los bienes provenientes de las industrias susceptibles de generar economías de escala. Sin embargo, el resultado es que al cabo de muchos años, más de tres décadas y media en la CAN y más de una y media en lo que se refiere al MERCOSUR, como ya se dijo, siguen siendo uniones aduaneras incompletas por la incapacidad de fijar un arancel único que refleje el interés común.

Concluamos sobre este punto que la pertenencia a un bloque de integración tiende a favorecer a los países más grandes y/o eventualmente más desarrollados industrialmente. Son éstos quienes pueden incrementar su comercio y desarrollar su potencialidad en los sectores y ramas más dinámicas donde se verifican las economías de escala. En cambio, los más pequeños tienden a deteriorar sus términos de intercambio cuando desvían sus fuentes de abastecimiento hacia el bloque regional, no porque este sea, al menos en lo inmediato, más competitivo, sino que lo deviene por razones puramente fiscales. Conscientes de esta situación, la atracción que ejercen los procesos de integración sobre ellos es, ostensiblemente, menor que sobre los grandes. Todo esto se traduce en definitiva, en prórrogas reiteradas de los plazos que se da el proceso de integración por alcanzar etapas más avanzadas en su propio desarrollo.

¹⁰ A pesar que los consumidores pueden esperar un precio menor gracias a la baja que permiten los menores costos generados por la mayor escala, es probable que el precio siga por encima del que se puede obtener en el mercado internacional durante un largo tiempo. Por otra parte, todo indica que el precio internacional es inferior al que prevalecía en la región, ya que nada impedía hasta entonces al país importador de abastecerse en esta última, sabiendo además que el costo en transporte sería inferior.

La necesidad de cooperar en otras áreas

Una asociación regional ofrece la posibilidad a los países que la componen, de concluir un acuerdo monetario sobre la moneda de pago a utilizar en las transacciones intraregionales. Cualquier alternativa al uso de una divisa internacional, que no tienen el poder de emitir, para saldar las transacciones, puede facilitar la fluidez del comercio intraregional y liberar recursos para las operaciones con el resto del mundo. Dentro de un proceso de integración diferentes alternativas se les ofrecen para economizar el uso de las reservas internacionales, desde la más evidente que consiste en crear una moneda común para tales efectos, o aun más una moneda única, hasta el uso de una unidad de cuenta para el intercambio intraregional, donde sólo los saldos no compensados al cabo de un período serían objeto de un pago en divisas.

La creación de una moneda común o única, pasa previamente por un largo período de cooperación entre los socios y una gran confianza entre ellos; esta alternativa sólo puede ser retenida en una perspectiva de muy largo plazo. En cambio, la unidad de cuenta, por ejemplo inspirada en el Bancor del plan Keynes, podría constituir una buena solución. Por decirlo en pocas palabras, se trataría, por supuesto, no de usar el oro para el pago de los saldos no compensados como era el caso en el plan Keynes, pero de cualquier divisa de uso corriente. Sin embargo rescatamos de éste último, la compensación de pagos y el que los saldos no compensados solo serían saldados al cabo de un período más o menos largo, para desalentar los saldos excedentarios que no recibirían en tanto que tales ninguna remuneración o pago de interés. Esto último favorecería la búsqueda del equilibrio en los intercambios, lo que naturalmente tiende a favorecer el entendimiento entre los países socios.

Existen potencialmente otras áreas de cooperación entre los países participantes al proceso de regionalización donde, en principio, el aprovechamiento de la convergencia en la acción hace que el esfuerzo colectivo sea superior a la suma de los esfuerzos individuales en el caso que actuaran dispersos. *Last but not least*, se trata específicamente de inversiones comunes. Pueden ser físicas, en infraestructuras importantes donde varios países son beneficiarios, o de complementar la inversión de uno de los socios prolongándola al país vecino (rutas, vías de transporte de energía, puertos, etc.)¹¹. Se puede pensar también en las ventajas que se pueden

¹¹ ¿De que serviría por ejemplo el que uno de los socios abra una vía de comunicación hacia el país vecino si este último no la prolongara para conectarla y hacerla compatible con su propia red de comunicaciones?

esperar de la mutualización de gastos en materia de investigación científica y tecnológica, así como en la formación en ciertas especialidades de alto nivel. Por último la creación de empresas binacionales, de la que será brevemente cuestión más adelante, requiere también de cooperar en materia de política industrial.

De las condiciones indispensables de la integración regional

Para hacer de la integración un proceso realmente atractivo para sus participantes, que tenga una significación real y no venga a ser una institución más dentro de la plétora de organizaciones internacionales, es indispensable que reúna un mínimo de requisitos. Dos nos parecen esenciales:

- ofrecer seguridad institucional para evitar algunos riesgos inherentes a los procesos de integración, y
- prever formas y mecanismos de compensación respecto de aquellos países que aparecen claramente desaventajados en ciertos dominios.

La seguridad institucional de los procesos de integración

Un proceso de integración requiere necesariamente, entre otros, de un mínimo de instituciones, tanto de órganos como de reglas comunitarias que se aplican a todos los participantes. Este requerimiento será tanto más fuerte, cuanto más elevado sea el nivel de integración deseado, desde el menos restrictivo, el Área de Libre Comercio, pasando por la Unión Aduanera, el Mercado Común, la Unión Económica, hasta la forma más desarrollada y compleja antes de constituir un Estado Federal, la Unión Económica y Monetaria.

Cuando un grupo de países se lanza en un proceso de integración cualquiera, su primer objetivo es el de incrementar sus exportaciones gracias a la reducción recíproca de aranceles y enseguida a la desaparición de estos, cuando el plan de disminución llega a cero. La prosecución de un objetivo como este, implica a su vez abrir la economía a los países socios para que sus productos entren en condiciones competitivas al mercado local, lo que significa aceptar un nivel mayor de importaciones.

Si entonces el primer objetivo, pero no único en un proceso de integración, es el de desarrollar el comercio entre los socios y que para eso se comienza por reducir y abolir los aranceles, no es para ver surgir en reemplazo otras formas de protección, deseadas o no, que vendrían a enterrar los intercambios intra-zona. Sabemos que esas formas tienden a multiplicarse cuando la coyuntura económica de un país se deteriora y/o también cuando imperativos electorales favorecen la aparición de medidas que protegen el empleo local a corto plazo. Las más tradicionales de estas formas,

cuando son deseadas, son las barreras no arancelarias, las medidas de excepción, las devaluaciones. Estas últimas pueden ser también no necesariamente deseadas, pero impuestas por los mercados financieros internacionales que observan ciertos indicadores que supuestamente reflejan el estado de salud de las finanzas del país. Se trata generalmente de la deuda pública, la deuda externa, el déficit presupuestario, la tasa de inflación y la tasa de interés.

En todo proceso de integración, sobretodo si se quiere ir más allá de la fase de libre comercio, se deben establecer desde el comienzo mecanismos que tiendan a imposibilitar las prácticas proteccionistas, arancelarias y no arancelarias. Se trata también de evitar las devaluaciones. Para esto se pueden contemplar márgenes de paridades cambiarias aceptables entre las monedas de los socios y mecanismos de cooperación y de intervención de los Bancos Centrales que permiten mantener las paridades acordadas dentro de oscilaciones razonables y previamente estipuladas. Pero esto no es todo, para enfrentar posibles ataques especulativos provenientes de los mercados financieros internacionales es necesario tener acuerdos respecto de los niveles en los cuales deben evolucionar las principales variables que estos observan en su actuar cotidiano: déficit presupuestario, endeudamiento, inflación, tasas de interés.

Una razón suplementaria para abordar la falta de seguridad institucional en relación con las eventuales protecciones entre países socios, viene de que también de ahí pueden inducirse desviaciones de inversión en desmedro de los países más pequeños. El constituyente principal del riesgo de invertir en los países más chicos, todo lo demás igual, resulta simplemente de la falta de confianza de que las exportaciones dirigidas a los socios vayan a gozar de un acceso seguro al mercado regional. Efectivamente, el riesgo de advertir que para tal o cual otro producto se interponga alguna traba aduanera o administrativa por un país del bloque es elevado. En esas condiciones el país que representa menos riesgos es el más grande, ya que su mercado le asegura, por lo menos, una mayor absorción en la venta del bien en cuestión.

Es frente a todas estas situaciones y a otras del mismo orden que aparece la necesidad imperiosa de institucionalidad en un proceso de integración:

1. Normas claras y que se imponen a todos desde el momento en que son adoptadas, para evitar medidas proteccionistas nacionales. Estas normas deben responder a los principios de inmediatez -nadie puede retardar la aplicación-, de aplicación directa -todos pueden reclamar la aplicación en los propios tribunales nacionales- y de preeminencia -la ley

internacional es superior a la nacional-, lo que resuelve la cuestión de la internalización.

2. La presencia de un órgano susceptible de sancionar los incumplimientos eventuales a las normas acordadas. Este órgano tiene que ser de tipo comunitario, independiente de los gobiernos, un Tribunal de Justicia Permanente, de manera que vaya creando su propia jurisprudencia y con poderes reales de sanción.
3. Un ejecutivo dotado de poder de iniciativa y de control, que para funcionar eficazmente debe también operar independientemente de los gobiernos, es decir, debe ser de tipo intra-gubernamental y supranacional para escapar a los intereses coyunturales o electorales de cada uno. Sólo un órgano de este tipo puede continuar la promoción del proceso de integración cuando la voluntad política de los gobiernos se hace floja. Tal organismo tendrá que ocuparse, por ejemplo, que los países miembros cumplan con los objetivos de convergencia, a través de la coordinación de las políticas macroeconómicas para evitar devaluaciones no deseadas. Esto último implica también, así como para otro tipo de misiones, que este organismo cuente con un mínimo de personal calificado, capaz de realizar estudios técnicos y peritajes.

Los requisitos institucionales evocados no tienen nada de originales, se habrá reconocido fácilmente nuestra inspiración en la institucionalidad europea, de la cual por lo demás no se aleja la CAN, pero sí el MERCOSUR. Se podrá objetar el alto costo, la voluntad de escapar al mimetismo al cual tienden los países dependientes, el deseo de avanzar sin burocratizar la integración. Algunas de estas razones fueron dadas cuando F. Collor y C. Menem negociaron el MERCOSUR, pretextando la superfluidad de órganos de regulación en un mercado concebido en pleno ascenso del neoliberalismo triunfante.

Indudablemente, si el conjunto de estos requisitos institucionales nos parece constituir una condición necesaria, no es por en tanto una condición suficiente. El ejemplo de la CAN está allí para recordárnoslo: su organización institucional, que responde con creces a lo expuesto, ha favorecido una integración que esta lejos de ser satisfactoria. Ahí lo que ha faltado es la voluntad política de los Estados miembros para avanzar más rápidamente, la falta de confianza entre los socios, las dificultades económicas, sociales y políticas por las que han atravesado los países de la región en estos últimos veinticinco años, así como la imposibilidad de aplicar sanciones. Todo esto en un contexto objetivo de países subdesarrollados relativamente desindustrializados, con estructuras productivas similares y por consecuencia muy poco complementarias. Pero se agrega a este ejemplo el del MERCOSUR, con países más industrializados y un poco más comple-

mentarios, donde a nuestro parecer, la falta de institucionalidad, que no es producto de la casualidad ni de una ingenuidad cualquiera¹², ha sido una de las principales causas de su estancamiento y regresión, todo esto ciertamente, en un contexto económico particularmente difícil.

Para superar esta situación se requiere una voluntad política fuerte en la cúpula de los diferentes Estados participantes. Un cierto nivel de conciencia ciudadana por la integración puede contribuir a que este proceso de institucionalización se genere impulsando a los gobiernos en tal sentido. Pero la voluntad política y la conciencia ciudadana estarán presentes, si y sólo si, se está convencido que el proceso de integración es susceptible de favorecer el desarrollo de cada uno de los participantes. Cada país debe tener claro que son todos ganadores y al mismo tiempo que los más pequeños y/o los más atrasados deben recibir la solidaridad del resto¹³. Sin embargo, para que cada uno sienta que globalmente gana con la integración, nos parece que deben atenderse algunas cuestiones que requieren compensaciones o más precisamente políticas compensatorias.

La necesidad de compensaciones

Los mecanismos de mercado librados a la mano invisible, difícilmente pueden obtener un resultado que respete la equidad entre los socios. Al contrario, como cada cual lo sabe, tienden a favorecer la aparición de ganadores, pero sin tomar en cuenta los *handicaps* iniciales. Operando así, lo más probable es que tiendan a perpetuar las asimetrías constatadas. Sólo si se admite que éstas existen, y se razona en términos de las compensaciones necesarias a las que se debe proceder, el proceso de integración podrá volverse aceptable para todos. No puede dejar de aparecer como una evidencia que los países más pequeños no tienen porque tener por vocación la de aceptar ser los eternos perdedores de los intercambios intra-regionales. Las desventajas que acarrea la desviación de comercio derivada de la preferencia regional frente a las importaciones provenientes del resto del mundo, obligan a tomar medidas reparadoras.

¹² Hemos expuesto en otros textos el hecho que si en la CAN se pudieron dar instituciones como las que tiene y no en el MERCOSUR, esto está relacionado entre otros también con las disparidades de talla. A pesar de que hay asimetrías de dimensión en ambos bloques, las del MERCOSUR son tales que impiden incluso al conjunto de los otros miembros de contrapesar al mayor del bloque, Brasil, en cualquier tipo de representación proporcional. Este último se aprovecha de esta situación, ciertamente difícil de resolver, dejando un espacio sin instituciones, donde las discrepancias son zanjadas en función del poder de negociación de cada uno.

¹³ Sunkel O. (1998) escribe a este propósito "La disparidad de los niveles de subdesarrollo es muy amplia y la redistribución desigual de los costos y beneficios de la integración generaría grandes tensiones entre los distintos países, las distintas regiones y los grupos sociales dentro de cada país. A este nivel de desarrollo, es poco probable que se pudieran asignar fondos para aliviar este tipo de problemas".

No escapa a nadie que un análisis fino en términos de creación y desviación de comercio debe hacerse producto por producto. Un bloque de integración generalmente pretende establecer un espacio único donde son susceptibles de circular la totalidad de las mercancías que cada uno de los miembros produce. De esta manera no se debe aislar la eventual pérdida que sufriría uno de los participantes cuando compra a un socio¹⁴ que se beneficia, si no se toma en cuenta que recíprocamente puede ocurrir lo inverso con otro producto que importa este último desde el primero. La cuestión que por lo tanto debe resolverse es la de la verosimilitud de la ocurrencia de la operación inversa. De lo que se trata, es de hacerla probable, estando conscientes que no serán los mecanismos de mercado que por si solos lo lograrán. Es aquí donde imperativamente se requiere inducir la asignación de recursos comunitarios, nacionales -estatales y privados- y extranjeros -prioritariamente, pero no únicamente, aquellos provenientes de los países socios- para provocar las inversiones en sectores industriales dinámicos en los países más pequeños que son los que susceptiblemente están más expuestos a la situación mencionada, aunque no exclusivamente.

Esto no significa tampoco, que haya que recurrir a una planificación de tipo soviético que introduzca las conocidas inflexibilidades del viejo "Gosplan". Se trata, a partir de una concepción de la integración regional en la cual se toman en cuenta las disparidades productivas estructurales entre las naciones participantes, poder paliar las consecuencias negativas que puede acarrear la apertura comercial recíproca. Sin ser exhaustivo, algunas pistas para conseguir un objetivo como el propuesto se encuentran, por ejemplo, en el acuerdo automotriz del MERCOSUR, donde se establecen coacciones para llegar a un comercio compensado. Estas pueden inducir la creación de empresas mixtas oriundas de los países socios o de filiales en los países desprovistos, así como también inducir a las multinacionales ya presentes en la región a organizar una división del trabajo en el espacio regional. Se pueden contemplar también acciones o disposiciones donde la intervención de los Estados sea imprescindible para reservar algunas actividades a un país, y otras a otros, dentro de una concepción de producción integrada a nivel regional, que genere cadenas productivas regionales. Más globalmente, se puede incluso pensar en la posibilidad de acuerdos de especialización intra-ramas entre los países socios, en particular en aquellas en que el sector privado no está presente o que su presencia es indeseable.

¹⁴ Provocada por la sustitución de un proveedor más eficiente localizado en el resto del mundo en beneficio del país socio.

En definitiva, la pertenencia a un bloque de integración tiende a favorecer en los intercambios intra-regionales a los países más grandes y/o eventualmente más desarrollados industrialmente. Son estos quienes pueden incrementar su comercio y desarrollar su potencialidad en los sectores y ramas más dinámicas donde se verifican las economías de escala. En cambio los más pequeños tienden a deteriorar sus términos de intercambio cuando desvían sus fuentes de abastecimiento hacia el bloque regional, no porque este sea, al menos en lo inmediato, más competitivo, sino por razones fiscales. Conscientes de esta situación, la atracción que ejercen los procesos de integración sobre ellos es menor que sobre los grandes.

La desventaja de los países más pequeños no sólo se limita a lo expuesto. Ya mencionamos el que son susceptibles de sufrir de desviación de inversión en beneficio de los países con mayor mercado. Se agrega a esto, el hecho que el efecto de aglomeración juega en la misma dirección. La concentración de actividades industriales en un país, región o ciudad, donde el nivel de industrialización alcanzado y de desarrollo de infraestructuras públicas que esta induce genera externalidades apreciables, constituyendo para cualquier inversionista un efecto de atracción suplementario¹⁵. Disponer de medios de comunicación y de transporte, de una oferta de mano de obra capacitada, de empresas susceptibles de proveer insumos así como servicios (manutención, trabajo interino, etc.) o eventualmente subcontratación, constituye de todo punto de vista una ventaja sustantiva.

A pesar de que el proceso de integración en América del Sur ha conocido un desarrollo tan lento como errático, es posible verificar, al menos concomitante con éste¹⁶, que los países que han obtenido en términos relativos los mejores resultados, son justamente los de mayor tamaño (ver tablas 3 y 4).

TABLA 3: MERCOSUR: PIB en PPC (en miles de millones de US\$) 1991-2005 y en % del total.

	PIB 1991	%	PIB 2005	%
Argentina	271	23,80	533,7	24,66
Brasil	823,1	72,29	1576,7	72,86
Paraguay	16,2	1,42	19,1	0,88
Uruguay	28,3	2,48	34,3	1,58
MERCOSUR	1138,6	99,99	2163,8	99,98

Fuente: Construido por el autor a partir de los PIB en PPC dados por el PNUD (2007).

¹⁵ Para un examen detallado de los problemas de localización de empresas ver por ejemplo Fontagné y Mayer (2005).

¹⁶ Lo que no constituye por cierto una prueba formal, pero sí una presunción de ésta.

TABLA 4: CAN: PIB en PPC (en miles de millones de US\$) 1980-2005 y en % del total.

	1980	%	2005	%
Bolivia	7,4	3,66	24,6	3,28
Colombia	76,4	37,86	337,3	45,00
Ecuador	14,7	7,28	57,0	7,60
Perú	50,0	24,78	167,2	22,30
Venezuela	53,3	26,41	163,5	21,81
CAN	201,8	99,99	749,6	99,99

Fuente: Construido por el autor a partir de los PIB en PPC dados por el PNUD (2007).

En ambos procesos, aunque más en el MERCOSUR que en la CAN, las disparidades son enormes¹⁷. En el primero hay un país continente, Brasil, uno mediano, Argentina y dos muy pequeños, Paraguay y Uruguay. En la CAN, uno grande, Colombia, dos medianos, Venezuela y Perú y dos chicos, Ecuador y Bolivia. De estas asimetrías se había tenido poca cuenta hasta muy recientemente, si no es para dar, aquí o allá, un plazo levemente mayor -entre uno y cinco años- o un número de productos exentos a los países más chicos para adaptarse a una norma cualquiera (por ejemplo el AEC). En 2004, se decidió la creación del FOCEM, esencialmente gracias a las presiones argentinas dado el déficit estructural en que se había instalado su comercio con Brasil después de una década de excedentes. Al FOCEM, cuya puesta en marcha fue prevista para 2007, se le asignaron recursos de sólo 50 millones de US\$ el primer año y luego de 75 US\$ y 100 US\$ millones los dos años siguientes. Estos montos parecen totalmente irrisorios para enfrentar todas las consecuencias de las asimetrías existentes.

Se puede observar que en el transcurso de estos últimos años, tanto en la CAN como en el MERCOSUR, el peso relativo sólo de los países de gran dimensión se ha mejorado, exceptuado el caso de Ecuador, país pequeño, dentro de la CAN, que experimento un leve mejoramiento. Si la comparación no es razón, dado que otras variables pueden explicar las variaciones

¹⁷ Medimos las disparidades a partir del PIB, es decir de la riqueza generada por cada uno de los socios. La medición del PIB se realiza en Paridad de Poder de Compra (PPC), para dejar de lado las fuertes variaciones en las que intervienen las tasas de cambio de las diferentes monedas locales respecto del dólar, en particular en el MERCOSUR.

de los pesos relativos del PIB en cada bloque, no se puede dejar de estar sorprendido al constatar que en el MERCOSUR, Paraguay deteriora su peso relativo en un 38 % y Uruguay lo hace en un 20% en el periodo considerado¹⁸. En la CAN donde la volatilidad del nivel del PIB provocada por las variaciones del precio del petróleo puede ser importante, se observa sin embargo que el país que más se beneficia es Colombia, en el cual este producto no juega un rol mayor. Su mejoramiento sobrepasa los siete puntos porcentuales, mientras que todo el resto sufre un retroceso, con la excepción como se dijo de Ecuador, que conoce una leve mejora de 0,3 puntos porcentuales. Frente a estos resultados, lo menos que se puede afirmar es que hay razones de peso para sospechar que las asimetrías de tallas observadas en cada bloque no han sido sin significación para los unos y los otros.

Conclusiones

Después de haber enumerado las ventajas que otorga la integración hemos querido demostrar aquí que para que éstas sean reales, y no una mera especulación teórica, deben cumplirse algunos requisitos básicos. Así hemos planteado fundamentalmente dos: la seguridad institucional y la necesidad de compensaciones entre los socios.

La primera nos parece indispensable para que la unificación del mercado regional sea una realidad y que las apuestas de los inversionistas, cuales sean, se hagan a esta escala. Es también irremplazable para que el respeto de las decisiones comunitarias se imponga a todos los socios de manera permanente, más allá de coyunturas aleatorias y oportunistas que puedan llevar a violarlas. Nos parece que esta primera condición se impone a cualquier proceso de integración, aunque con mayor necesidad entre países en desarrollo, que en tanto que tales ofrecen generalmente menos confianza a los inversionistas. Entre estos últimos, las instituciones fuertes son esenciales para los países más pequeños, que sin ellas se encuentran confrontados a la ley del más fuerte en la solución de conflictos entre socios.

Por otra parte, se requieren al menos dos instancias institucionales donde se desarrolle un espíritu comunitario, un ejecutivo y otro judicial. El primero para impulsar la integración más allá de los intereses particulares de cada nación, coordinar las políticas comunes, asegurar el respeto de los objetivos fijados. La segunda para resguardar la imparcialidad. Jean Monet, el

¹⁸ En puntos de porcentaje la pérdida aparece pequeña dado el poco peso relativo de ambos países en el total del PIB del MERCOSUR, pero como se aprecia en términos relativos la caída es bastante importante.

padre de la construcción europea, decía "Nada es posible sin los hombres, pero nada es durable sin las instituciones".

La cuestión de las compensaciones también nos parece imprescindible para incentivar a todos los socios a privilegiar la región sobre el resto del mundo. Esto no podrá ser obtenido mientras cada país no esté consciente que lo que sacrifica por un lado lo compensa por otro y que procediendo así contribuye al progreso de todos. Sólo de esta manera se puede llegar a evitar que los miembros del bloque eludan la desviación de comercio que puede significar en ciertos casos comprarle a un socio. No se trata de substituir al resto del mundo produciéndolo todo, sino de tomar en cuenta la nueva realidad regional y de considerar generalmente la competitividad internacional de estas actividades a mediano y largo plazo. En algunos casos estratégicos podrá privilegiarse el criterio de la autonomía necesaria de la región sobre el de la competencia. Fundamentalmente se trata de proteger provisoriamente aquellas producciones en las cuales la escala regional puede permitir a la región alcanzar un nivel de competitividad internacional una vez alcanzada la madurez o la velocidad de crucero, cuando experiencia industrial y economías de escala se ejercen en plenitud.

Insistimos también que hacer atractivo el proceso de integración significa que cada miembro pueda claramente identificar a éste como fuente de desarrollo económico y de progreso social. En países insuficientemente industrializados, y que conocen disparidades importantes entre ellos, no se puede esperar que los mecanismos de mercado vayan por sí solos a paliar esta situación, al contrario. Como creemos haberlo mostrado, probablemente acentuarían aun más las asimetrías. La organización de las compensaciones pasa necesariamente por una política tanto comercial como industrial a nivel regional, en la cual el rol de los Estados es fundamental, tanto para estimular la compra regional como para la promoción de las nuevas inversiones que se requieren. La primera se obtiene protegiendo las nuevas actividades de terceros -arancel externo común- y/o subvencionándolas, así como desarrollando las infraestructuras necesarias para acompañarlas. La segunda, resulta directamente de los incentivos que se dispongan para provocar las inversiones, en particular cuando tengan un origen binacional o multinacional implicando los capitales oriundos de los países de la región. En caso de ser capitales públicos la inversión deberá estar programada regionalmente, indicando claramente las obligaciones de las entidades implicadas en cada uno de los países.

Ambas acciones, procurarse las instituciones necesarias y organizar las compensaciones, deben articularse bajo el objetivo común de generar un espacio con un sistema productivo integrado y un mercado único. Los encadenamientos industriales propios de un sistema productivo integrado,

así como la confianza que inspira el acceso seguro a un mercado único, constituyen la principal garantía de una integración tanto durable como creíble. La persecución de una meta como la enunciada difícilmente puede abstraerse de un esfuerzo concertado destinado a implementar una serie de políticas públicas, así como generar las condiciones que permiten la creación de un mínimo de instituciones y de un clima que favorezca la aceptación de concesiones recíprocas y/o solidarias. Hay que engendrar una visión comunitaria en cada uno de los miembros del bloque sobre el proceso de integración, donde los intereses a largo plazo y colectivos priman sobre aquellos a más corto plazo e individuales.

No se debe tampoco olvidar que hay una serie de otras potencialidades que se pueden aprovechar como consecuencia del proceso de integración. Mencionamos en este trabajo las virtudes de un acuerdo monetario, de acciones comunes en materia de formación y de investigación científica. Podrían agregarse otras, de las cuales por ejemplo una política de revalorización salarial concertada no sería la menos importante. Favorecería el desarrollo contribuyendo también a revalorizar las exportaciones de la región hacia terceros.

Una de las repercusiones más difundidas de las dificultades que genera el subdesarrollo es la inestabilidad política y la debilidad del sistema democrático. Las elites gobernantes aparecen poco comprometidas con el proceso de integración. Además de la baja conciencia ciudadana existente sobre esta problemática, se agregan rivalidades heredadas de la historia común del subcontinente que vienen a veces desde el período colonial. Muchas de estas rivalidades han sido sabiamente orquestadas por gobiernos sucesivos a fin de desviar a los ciudadanos de preocupaciones más graves, donde aparecen ellos mismos directamente responsables. Así se han generado nacionalismos y formas de chauvinismo desplazadas. Afortunadamente, este tipo de reacciones coexisten con una retórica recurrente sobre la unidad de los pueblos latinoamericanos que encuentra una buena acogida en la población, especialmente cuando la arrogancia de la potencia imperial se hace demasiado presente. Este conjunto contradictorio, a pesar de dejar márgenes de maniobra para acercar países vecinos, no facilita la transferencia de soberanía que la seguridad institucional asociada a un proceso de integración exige. Por otra parte, hay que admitir que las disparidades sociales y regionales, así como la escasez de medios propia al subdesarrollo hacen extremadamente difícil cualquier decisión de traspaso de medios financieros de un país a otro. Sólo una instancia independiente que intermedie ese tipo de transferencia facilitaría la operabilidad.

Por último, constatemos que la cuestión de la integración regional representa un enorme desafío en América Latina que hasta aquí no se ha

enfrentado con la altura que merece. Es cierto, algunas iniciativas se plantearon cuestiones estructurales de fondo y propusieron mecanismos para avanzar. Creemos que fue el caso del Pacto Andino en sus inicios y del Programa de Integración y de Cooperación Económica entre Argentina y Brasil de 1986. Sin embargo, estos proyectos abortados fueron víctimas de sus propias insuficiencias, como lo hemos visto, pero también del cambio neto de orientación de la política económica hacia una visión neoliberal. Los preceptos neoliberales imperantes hoy en día, según los cuales el Estado debe retirarse, o hacerse muy pequeño, para confiar a la mano invisible del mercado, suerte de hada de la Economía Política, el cuidado de generar la solución más eficiente, nos parece incapaz de posibilitar la integración entre países subdesarrollados y con grandes asimetrías.

Recibido: 07-04-2008

Aprobado: 21-05-2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De La Reza, G. 2006. *Integración Económica en América Latina*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Plaza y Valdés Editores.

Comunidad Andina de Naciones: Sitio WEB <http://www.comunidadandina.org/>.

Centro de Economía Internacional: Sitio WEB <http://cei.mrecic.gov.ar/home.htm> del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina

Emmanuel, A. 1972. *El Intercambio Desigual*. México D.F.: Siglo Veintiuno editores.

Fontagné, L. y T. Mayer. 2005. "Determinants of Location Choices by Multinational Firms: a Review of the Current State of Knowledge" *Applied Economics Quarterly*, 56: 9-34.

Krugman, P. 1998. *La mondialisation n'est pas coupable*. Paris: La Découverte.

Krugman, P. y M. Obstfeld. 2003. *Economie Internationale*. Bruxelles: Editions De Boeck Université.

List, F. 1841. *Système National d'Economie Politique* traduit de l'allemand par Henri Richelot. Elibron Classics. www.elibron.com

PNUD. 2007. *Rapport Mondial sur le Développement Humain*. Programme des Nations Unies pour le Développement publié par De Boeck Université. Bruxelles

Sunkel, O. 1998. "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?" *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario: 229-241.

Viner, J. 1950. *Customs Union Issue*. Washington D.C.: CarnegieEndowment.