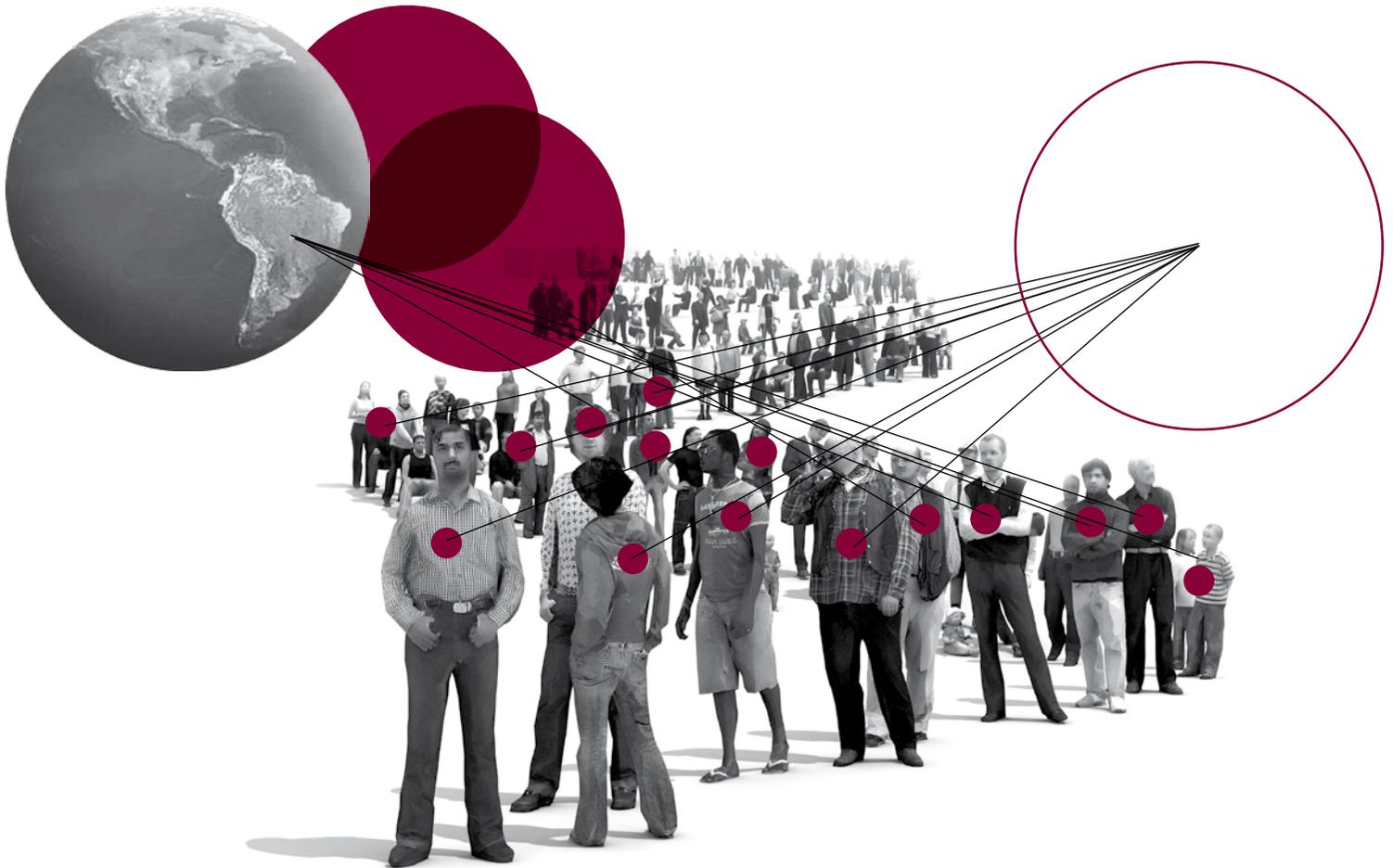




Las instituciones de la integración

por Claudio Jedlicki



Al cabo de medio siglo de múltiples intentos integracionistas en América Latina, con objetivos más o menos ambiciosos, desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, hasta el fin del primer decenio del siglo XXI, no escapa a ningún observador atento que el balance es, por lo menos, bastante insatisfactorio. Intentaremos aquí examinar algunas explicaciones.

La hipótesis que vamos a explorar en este artículo puede formularse de la siguiente manera: “Un proceso de integración requiere necesariamente, entre otros elementos, un mínimo de instituciones, tanto a nivel de órganos como de las reglas comunitarias que se aplican a todos los miembros¹. 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. Agreguemos también que gozar de seguridad institucional es vital para los países más pequeños y menos desarrollados que son miembros de un bloque de integración. Esto es aún más imperioso cuando se consideran las desventajas que les son propias y, por consiguiente, las compensaciones que debieran recibir para que el proceso de integración sea realmente atractivo para ellos”.

Mostraremos en primer lugar la pertinencia de nuestra hipótesis para, enseguida, definir cuáles son los mínimos institucionales que deben ser observados y terminar analizando la situación del Mercosur a partir de esta manera de examinar los procesos de integración.

Integración y dimensión económica

Los procesos de integración tienen múltiples ventajas derivadas de las sinergias que induce el reagrupamiento entre los países adherentes. La principal es, sin duda alguna, la ampliación del mercado que se otorga a los productores y futuros inversores en los diferentes países socios. La posibilidad de aumentar la producción permite a los diferentes oferentes, especialmente a los del sector industrial, la factibilidad de disminuir los costos medios gracias a las economías de escala -tanto internas como externas- que se producen gracias a una producción mayor. Así, no sólo se favorece el desarrollo industrial del país, sino que también los empresarios encuentran oportunidades crecientes para incrementar el volumen de sus ganancias y, normalmente, los consumidores pueden acceder a bienes a un precio más interesante. Por cierto, aparecen también otras ventajas, como, por ejemplo, la posibilidad de negociar en bloque con terceros países, la oportunidad de desarrollar infraestructuras ligadas al incremento de los intercambios con los países vecinos -rutas, puertos, pasos fronterizos, oleoductos, etc.-, la posibilidad de asociarse en la investigación científica y la adaptación tecnológica o en la enseñanza superior, la de negociar acuerdos monetarios que puedan llevar a la utilización de una moneda común o aun más, única, etc.

En lo que se refiere a la principal ventaja, la ampliación del mercado, es necesario tomar en consideración dos efectos perversos que pueden presentarse en las economías de menor dimensión de un bloque regional: el desvío de comercio y el desvío de inversiones.

No es nuestra intención aquí retomar una vasta literatura sobre el tema del desvío de comercio, que viene desde los años '50, de la mano de Jacob Viner², quien fuera el primero en identificar este efecto. Por lo demás, lo que afirmamos aquí no es que haya una situación de desvío de comercio generalizada. Lo que se observa más bien es una tendencia a evitarla, mediante mecanismos que no respetan, sin embargo, los principios y objetivos que se han dado los bloques de integración. ¿De qué se trata esto?

La desaparición de los aranceles en la zona preferencial puede inducir a una modificación en las fuentes de aprovisionamiento, por la variación de precios que ésta acarrea. La eliminación del arancel reduce el precio de la mercancía proveniente desde un socio, haciéndolo más competitivo de lo que era hasta ese momento; en cambio, el precio de la mercancía que se importa desde terceros países permanece invariable. Incluso puede ocurrir que, para favorecer a los productores internos al bloque, el arancel externo común que se fija sea más elevado que el que prevalecía en alguno de los países antes de la constitución de la unión aduanera. En términos sociales, es decir, para el conjunto de la colectividad de aquellas naciones, el resultado puede ser negativo, ya que la disminución en los ingresos provenientes del pago de aranceles -que, hasta aquel momento, se aplicaba a todos los productos que ingresaban desde terceros países- y/o la eventual desaparición de productores nacionales que no son competitivos con los nuevos precios vigentes pueden tener un costo que exceda a los beneficios derivados de la unión aduanera. Es cierto que las economías de escala alcanzadas en el futuro podrán reducir el nivel de precios dentro de la zona preferencial³, pero, sin embargo, el plazo para alcanzarlas puede ser largo y, por lo tanto, aquellos actores que se van a ver perjudicados con la nueva situación querrán hacer todo lo que esté a su alcance para evitar que se avance en la constitución de la misma. Así, se intenta -y a menudo se logra- diferir el establecimiento de la unión aduanera, en particular la fijación del arancel externo común. También se multiplican las barreras no arancelarias entre socios y todos aquellos instrumentos que impidan el crecimiento del comercio intra-regional en aquellos rubros. De este modo, la falta de integración puede encontrar su origen en la voluntad de eludir los costos eventuales que el desvío de comercio acarrearía. Por consiguiente, nos parece que, más allá de los estudios que -con suerte diversa y resultados contradictorios⁴- miden el nivel de desvío de comercio que se verifica en el marco de una unión aduanera, para poder encauzar los procesos de integración, es fundamental tomar en cuenta esta problemática desde la perspectiva que aquí proponemos. En efecto, esta situación nos lleva a considerar las medidas que debieran instrumentarse para evitar que interpongan frenos al desarrollo de los procesos de integración, susceptibles de encontrar este tipo de obstáculos.

Algunos países en desarrollo, tales como India, China o Brasil, llamados "países continente", disponen de un tejido industrial completo o, si se prefiere, de un sistema productivo bastante integrado. Queremos decir con esto que disponen de algunas industrias que pertenecen a ramas que son propias del sistema industrial de los países desarrollados (bienes de capital, maquinaria, bienes de consumo durable, etc.). Sin embargo, se diferencian de estos últimos, en que sólo disponen de ellas en cantidad limitada, lo que hace que -por cierto, junto a otros elementos- se los siga considerando como países subdesarrollados⁵. De esto puede deducirse que la dimensión de un país no es ajena al grado de diversificación de su sector industrial. En consecuencia, dimensiones económicas dispares entre los países participantes de un acuerdo regional, aún cuando otros indicadores pudiesen mostrar que se trata de naciones que presentan niveles de desarrollo similar, deja a estos países en situación de desigualdad frente al mercado regional.

Para comenzar, los países más grandes podrán beneficiarse de la demanda excedentaria que el mercado regional consiente para incrementar las economías de escala; en un primer momento, aumentando las instalaciones de sus empresas, así como también de su entorno, abriendo así la posibilidad de generar externalidades.

A priori, sería de esperar que, en un proceso de integración, fueran los países de menor tamaño aquellos que obtendrían mayores beneficios, ya que el impacto del aumento en el tamaño del mercado es mayor cuanto más pequeña sea el tamaño del mercado interno. En efecto, la corriente desarrollista que encarnaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de los años '50 y '60 preconizaba la integración económica dentro de la estrategia de lucha contra el subdesarrollo. Esta proposición era perfectamente coherente con el diagnóstico, por lo demás totalmente acertado, que se hacía entonces y que podría resumirse del siguiente modo: "El mercado interno de los países en desarrollo se caracteriza por su estrechez, fundamentalmente como resultado de la flaqueza del PBI y de la concentración del ingreso. En algunos casos, puede eventualmente agregarse un tamaño reducido de la población y del territorio de un país. 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, romper este círculo vicioso". De lo expuesto pareciera deducirse que cuanto más pequeño sea un país, mayores son las ventajas potenciales que puede obtener del proceso de integración. Sin embargo, se trata sólo de una ilusión ya que la proposición reposa en un fundamento crucial, el de la ampliación del mercado. Veremos a continuación que esta idea, no sólo está lejos de cumplirse, sino también de ser considerada factible por los eventuales inversores.

Si admitimos, como se adelantó más arriba, que los países pequeños están, en general, desprovistos de industrias susceptibles de explotar economías de escala importantes, concluimos que intentar crearlas cuando se abre la perspectiva de un mercado regional es mucho más complejo que para sus socios mayores. En primer lugar, porque el monto de la inversión es proporcionalmente superior que para sus socios mayores. Pero, además, aunque así fuese, lanzarse a una actividad nueva posiciona a estos países en situación de inferioridad en términos de competitividad respecto a un socio que ya tiene experiencia en ella. Por último, y sobre todo, como veremos más abajo, por tratarse de un país con un mercado más pequeño, presenta un riesgo mayor al de los vecinos que cuentan con mercados de mayores dimensiones.

Aceptar entonces que los países pequeños tienen pocas probabilidades de inundar el mercado regional de productos industriales provenientes de ramas dinámicas, significa simultáneamente considerar que es más bien la situación inversa la que tiene mayores posibilidades de ocurrir, es decir, la de importar estos bienes desde los países socios. En este caso, la sustitución de proveedores del resto del mundo por otros regionales, normalmente engendraría una pérdida de bienestar ya que estos últimos venderían a un precio superior al precedente.

La desventaja de los países más pequeños en el marco de un acuerdo de integración no sólo se limita a este efecto. Estos países son susceptibles, además, de sufrir un desvío de inversiones. Esto se debe a que las inversiones, fundamentalmente aquellos provenientes del extranjero, tienden a concentrarse en los países de mayor tamaño relativo. Entre otras razones, es posible afirmar que invirtiendo en el país más grande disminuye el riesgo de pérdidas que se producirían como consecuencia de que el mercado regional -o una parte de él- se cierre a las importaciones como consecuencia de medidas proteccionistas. Este riesgo se asocia a la falta de confianza respecto a que las exportaciones dirigidas a los países socios vayan a gozar de un acceso seguro al mercado regional: la interposición de alguna traba, aduanera o administrativa, por parte de un país socio es siempre factible.

En esas condiciones, el país que aparece con menos desventajas para el inversor es el más grande, ya que su mercado interno le permite absorber una proporción mayor de las ventas del bien que produce. Sabemos que los comportamientos de los distintos miembros se tornan aleatorios en función de la evolución económica y política. Estas 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 medidas más tradicionales en este sentido son, por ejemplo, las barreras no arancelarias, las medidas de excepción, las devaluaciones. Estas últimas pueden no ser necesariamente deseadas, sino impuestas por los mercados financieros internacionales como consecuencia del estado de las finanzas del país (deuda pública, deuda externa, déficit presupuestario, tasa de inflación, etc.). La posibilidad de que el conjunto de estas formas de protección, incluso aquellas no deseadas⁶, puedan implementarse en cualquier momento y que prácticamente nada pueda impedirlo -ni mucho menos sancionarlo- genera una inseguridad jurídica que los inversores aborrecen y que, si no pueden evitar, intentan minimizar mediante los mecanismos antes explicados.

Se agregan dos factores que influyen del mismo modo en las decisiones de aquellos inversores que tienen por destino el mercado regional, aunque, en este caso, los motivos no son de carácter institucional. Uno proviene del llamado "efecto aglomeración". Este efecto consiste en la tendencia a concentrar las actividades industriales en un país, región o ciudad, cuyo nivel de industrialización y de desarrollo de la infraestructura pública genera mayores economías externas, constituyendo para cualquier inversor un efecto de atracción suplementario⁷. El segundo factor deriva del "efecto frontera"⁸ que tiene origen en la tendencia que manifiestan los residentes de un país a preferir los bienes locales respecto a los importados. Así, en el marco de un acuerdo regional, el país con un mercado más grande resulta más atractivo, por su capacidad de absorción superior.

Las debilidades del Mercosur

La cuestión del déficit institucional del Mercosur ha sido reiteradamente tratada y varias son las razones que se han esgrimido desde que los presidentes Fernando Collor de Melo y Carlos Menem negociaron el Mercosur, teniendo como telón de fondo los débiles órganos de regulación en un mercado regional concebido en pleno ascenso del neoliberalismo triunfante. Como sabemos, doctrinariamente éste se basa en la autorregulación de la economía por la prosecución del interés individual de cada consumidor y cada productor que vienen a maximizar la eficiencia⁹.

Sin embargo, menos se ha recordado que los países miembros profesan históricamente poca afinidad con la supranacionalidad y que aun más, en dos de ellos, Brasil y Uruguay, ésta sería contraria a la constitución. Además, prácticamente jamás se argumenta en torno a la situación, cierto casi insoluble, que resulta de la participación de un miembro, Brasil, cuya dimensión no puede compararse con la de ninguno de sus socios¹⁰.

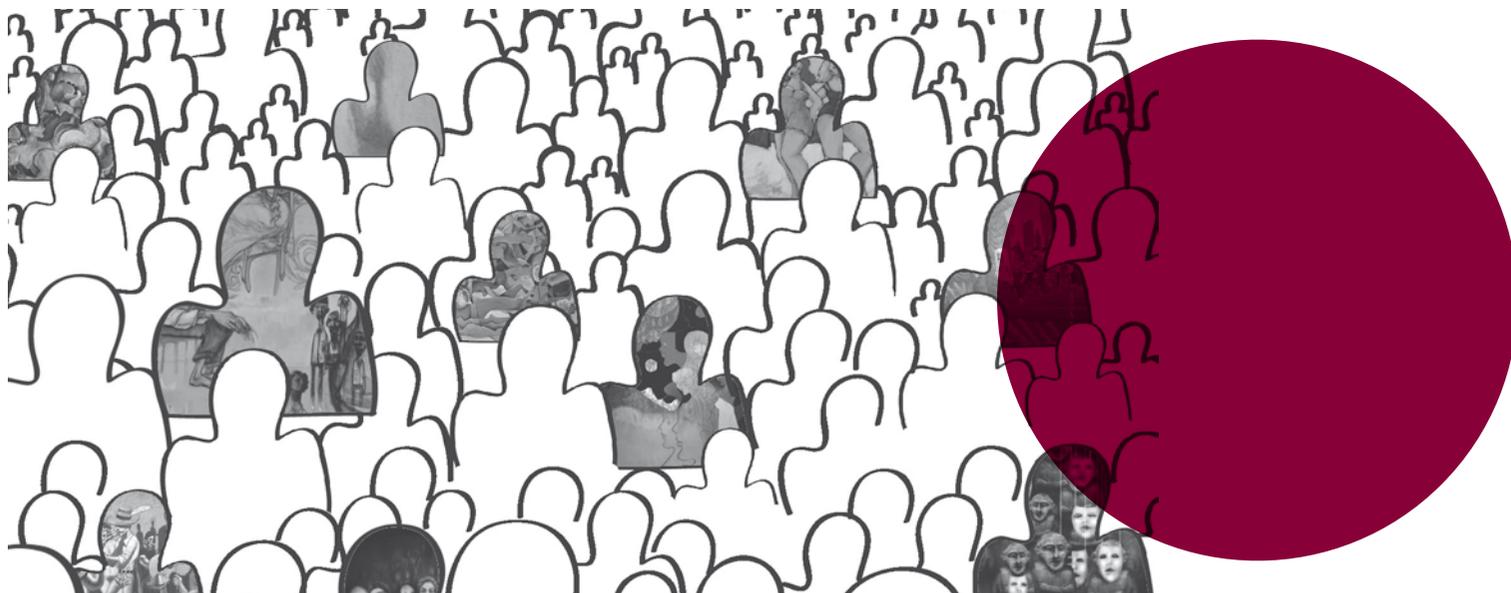
En efecto, en vísperas de la creación del Mercosur, en 1990, Brasil representaba por sí solo, más de las 3/4 partes de la población y alrededor de 70% de la superficie y del PBI del futuro Mercosur. Argentina por su parte, pesaba menos de 1/5 en lo que

se refiere a su demografía y cerca de 1/4 en lo que se refiere a la superficie y el PBI -con mayor precisión, 28,2% y 23,3%, respectivamente. En fin, en lo que respecta a los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, en conjunto representaban menos del 5% de las variables consideradas. Con semejante heterogeneidad, difícil es proponer un mecanismo para la toma de decisiones, toda vez que éste debería ponderar de algún modo el peso relativo de cada uno de estos países. Lo curioso es que se actuó como si el problema no existiera y, en el esquema institucional creado, cada uno se contentó con mantener su derecho a veto. Pero, más grave aún, la falta de supranacionalidad se extendió a un órgano que debiera tener una vocación neutral, tal como es aquel que dicta la Justicia. Ciertamente, algunas mejoras se observan desde que el Tratado de Olivos, en 2002, creara el Tribunal Permanente de Revisión. Pero aun así el bloque no cuenta con una verdadera Corte de Justicia que vaya generando su propia jurisprudencia. La mejor prueba de ello es que frente a más de un conflicto importante, se ha preferido la opción de acudir a los "foros", prevista en el artículo primero del Tratado de Olivos. Esta consiste en dejar abierta la opción de recurrir a una instancia ajena a las instituciones que se ha dado el proceso de integración, tal como la Organización Mundial de Comercio. Esta alternativa puede aparecer como más adecuada para el demandante, que intenta así escapar a los mecanismos de negociación que preceden a una eventual convocatoria del Tribunal Arbitral *ad hoc*.

Otro corolario de la dispersión dimensional existente entre los diferentes participantes es que Brasil aparecía como el país comercialmente menos dependiente del mercado regional ya que sus exportaciones sólo representaban un 4,2% del total de exportaciones. Para Argentina, la dependencia era 3,5 veces mayor ya que las exportaciones al mercado regional representaban un 14,8 %, mientras que para los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, ésta era aún mucho más importante, alcanzando un 34,8% y un 39,5%, respectivamente. Si por un momento supusiéramos que el Mercosur es un verdadero mercado único, éste representaría una expansión respecto de cada uno de los mercados internos del orden del 9000% en el caso de Paraguay, de más del 5000% para Uruguay, del 250% para Argentina y de sólo el 45% para Brasil¹¹.

Hasta poco tiempo atrás, la poca atención que se había prestado a estas asimetrías, se limitaba a dar a los países más pequeños un plazo levemente mayor -entre uno y cinco años- en los cronogramas previstos para implementar la desgravación arancelaria o el arancel externo común, o un número más grande de productos exentos del libre comercio. Además, en 2004, se decidió la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), esencialmente gracias a las presiones argentinas frente al déficit estructural que sufría en su comercio con Brasil después de una década de excedentes. Al FOCEM, cuya puesta en marcha fue prevista para 2007, se le asignaron sólo US\$ 50 millones durante el primer año, y US\$

Un proceso de integración requiere necesariamente, entre otros elementos, un mínimo de instituciones, tanto a nivel de órganos como de las reglas comunitarias que se aplican a todos los miembros. Este requerimiento será tanto más fuerte, cuanto más elevado sea el nivel de integración deseado.



75 y US\$ 100 millones durante los dos siguientes. Estos montos parecen totalmente irrisorios para enfrentar las consecuencias de las asimetrías existentes.

Si hubiese que tuviéramos que elegir un sólo hecho que sea consecuencia de la insuficiente integración alcanzada al cabo de dos décadas, sería que el Mercosur aún no es un mercado común -su objetivo originario como su apelación lo indica- pero tampoco una unión aduanera. Esta última, aun no ha sido completada ya que, por una parte, el arancel externo común no cubre la totalidad de los productos, pero, además, el bloque está lejos de practicar una política comercial común. Sea dicho de paso que la Comunidad Andina de Naciones, creada hace exactamente cuatro décadas, se encuentra en una situación similar. En ambos casos, la causa de las numerosas postergaciones para llegar al objetivo fijado proviene de la voluntad

de algunos países de continuar abasteciéndose de ciertos productos estratégicos por parte de sus proveedores habituales. Recusan entonces el establecimiento de un arancel externo común que sería susceptible de generar desvío de comercio.

Parece, entonces, que son los países más pequeños los que menos se benefician del proceso en curso. En efecto, se puede observar que desde la creación del Mercosur, el peso económico relativo dentro del bloque de los dos países más grandes ha mejorado en detrimento de los dos más pequeños. Si bien comparación no es razón, dado que otras variables pueden explicar las variaciones de los pesos relativos del PBI, no podemos evitar sorprendernos cuando se constata que en el período considerado el deterioro que experimenta Paraguay en su peso relativo alcanza un 38%, mientras que el de Uruguay es de un 20%¹².

**Mercosur: PBI en paridad de poder de compra
(en miles de millones de US\$)
1991-2005 y en % del total**

	PBI 1991	%	PBI 2005	%
Argentina	27,1	23,8	522,9	24,66
Brasil	823,1	72,29	1833,0	75,73
Paraguay	16,2	1,42	27,1	0,88
Uruguay	28,3	2,48	37,3	1,58
Mercosur	1138,6		2420,3	

Fuente: tabla elaborada por el autor a partir de los PBI en paridad de poder de compra (PPC).

Los requisitos de la integración: seguridad institucional y compensaciones entre socios

Si un proceso de integración tiene ventajas evidentes tales como las que han sido aquí sucintamente recordadas, hemos querido demostrar también que para que éstas sean reales y no una mera especulación teórica, deben cumplirse algunos requisitos. Acá queremos plantear fundamentalmente dos: la seguridad institucional y la nece-

sidad de compensaciones entre los socios.

Otorgar seguridad institucional en un proceso de integración no significa sólo contar con normas que den seguridad jurídica, sino también con órganos que se encarguen de aplicarlas¹³. A continuación, se enumeran algunas condiciones que debería cumplir esta nueva institucionalidad:

- normas claras y que se impongan a todos desde el momento en que

son adoptadas, para evitar medidas proteccionistas nacionales. Para esto 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 primacía (la ley internacional es superior a la nacional, lo que resuelve la cuestión de la internalización);

- la presencia de un órgano susceptible de juzgar y sancionar los incumplimientos eventuales a las normas acordadas. Este órgano tiene que ser de tipo comunitario, independiente de los gobiernos, es decir un Tribunal de Justicia Permanente, de manera que vaya creando su propia jurisprudencia;

- un ejecutivo dotado de poder de iniciativa y de control, que para funcionar eficazmente debe también operar independientemente de los gobiernos. Su funcionamiento debe ser de tipo intra-gubernamental y supranacional para escapar a los intereses coyunturales o electorales de cada nación. Sólo un órgano de este tipo puede tener una visión global del proceso de integración. Deberá, entre otros, aplicar las compensaciones que se imponen, así como las sanciones dictadas por el Tribunal de Justicia e impulsar el proceso de integración cuando la voluntad política de los gobiernos se hace débil.

Los requisitos institucionales evocados, aunque no tengan nada de original¹⁴, nos parecen indispensables para que la unificación del mercado regional sea una realidad y para que las apuestas de los inversores, sean cuales fueren, se hagan a esta escala. Aparece irremplazable que el respeto de las decisiones comunitarias se aplique a todos los socios de manera permanente, más allá de los avatares de la coyuntura y de oportunismos que puedan llevar a violar las normas adoptadas. Si esta primera condición se impone a cualquier proceso de integración, su exigencia es mayor cuando se trata de países en desarrollo, que por su condición, ofrecen generalmente menos confianza a los inversores.

A esto se suma, en el caso del Mercosur, como consecuencia de las enormes disparidades entre los socios, la necesidad de evitar que sea la negociación la vía de solución de diferendos por excelencia. Ésta necesariamente introduce una desigualdad entre los negociadores, dada la disimilitud de peso entre los países.

Recordamos, finalmente, que la creación del Parlamento implicó tomar en cuenta el peso demográfico de Brasil para determinar el número de sus representantes en el Parlamento del Mercosur (Parlasur) mayor a la de sus socios, sin por tanto alcanzar lo que representa su peso dentro de la población total del bloque¹⁵. Probablemente, lo que ha posibilitado este acuerdo sea el hecho de que esta institución no esté dotada de un verdadero poder para legislar y que nada haya cambiado en el funcionamiento del Consejo Mercado Común, donde se adopta la normativa del Mercosur. Sin embargo, la futura elección en 2014 de los representantes para el Parlasur por sufragio universal directo, les dará una legitimidad política que hasta ahí no tenían, dejando abierta la hipótesis de un poder creciente que podría ir aumentando hasta alcanzar competencias propias de un poder legislativo, tal como ocurrió en Europa. No obstante, esta extrapolación debe ser temperada, ya que no hay que perder de vista que la integración entre países de regímenes de tipo presidencial poco se asemeja a

aquella que tiene lugar entre países como los europeos, que en su inmensa mayoría es de tipo parlamentario.

La cuestión de las compensaciones también nos parece imprescindible para incitar a todos los socios a privilegiar la región por sobre el resto del mundo. Esto no podrá ser logrado mientras cada país no sea consciente de que lo que sacrifica por un lado se ve compensado por otro, y que procediendo así contribuye al progreso de todos. Sólo de esta manera se puede evitar que los miembros del bloque eludan el desvío de comercio que se observaría en ciertos casos cuando se importan bienes desde uno de los socios regionales. La cuestión de las compensaciones no se limita necesariamente a transferencias financieras en favor de los países desfavorecidos, difíciles de ser aceptadas aun por países relativamente más desarrollados, pero que cuentan con regiones muy pobres en su interior. La búsqueda de compensaciones comerciales es una vía que debe ser explotada mucho más allá de lo existente. En efecto, aunque aparece paradójal reivindicar el criticado acuerdo automotriz del Mercosur, éste constituye para algunos de nosotros una buena fuente de inspiración. Si lo recordamos, no es para redundar sobre su pronta y necesaria desaparición como generalmente se hace, olvidando que este rubro constituye el principal flujo de intercambio en el bloque. Sin él, las empresas productoras de automóviles y de autopartes se habrían retirado de Argentina y concentrado en Brasil, proveyendo desde allí el mercado argentino. De haber sido así, el Mercosur ya habría desaparecido o, en todo caso, estaría mucho peor de lo que se encuentra actualmente. No se trata tampoco de resucitar el COMECON¹⁶, lo que aquí creemos es que se debe ser imaginativo para que la industrialización y los intercambios beneficien a todos. La primera fuente de inspiración podrían ser los Protocolos que resultaron del Programa de Integración y de Cooperación Económica (PICE) de 1986 entre Brasil y Argentina. La creación de empresas binacionales o regionales con capitales provenientes de los países del bloque aparece como una buena pista de lo que se debe hacer para ir formando una visión comunitaria del proceso de integración. Reservar algunas actividades de producción de bienes públicos o de carácter estratégico al capital estatal de Estados miembros, respondiendo a objetivos de división del trabajo regional, también puede constituir una veta interesante.

Hacer atractivo el proceso de integración significa que cada miembro pueda claramente identificar en éste una 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 vengán por sí solos a paliar esta situación, sino más bien lo contrario. Hay que impulsar entonces, a partir de los estados de los países participantes, una visión comunitaria en cada uno de los miembros del proceso de integración, donde los intereses colectivos y de largo plazo primen sobre aquellos a más corto plazo e individuales.

...y por último...

Por último, la cuestión de la representatividad de la sociedad civil en los procesos de integración es una variable que debe ser considerada, tanto más cuando esta participación puede contribuir a acelerar el

Hacer atractivo el proceso de integración significa que cada miembro pueda claramente identificar en éste una 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 vengán por sí solos a paliar esta situación, sino más bien lo contrario.

proceso de integración allí donde los impulsos de los ejecutivos nacionales son débiles. Es importante, entonces, que los parlamentarios representen no sólo a sus países sino a las regiones que integran sus naciones en el Parlasur, de manera que puedan estar relacionados con sus propios electores. Pero la cuestión de la representatividad debe extenderse más allá del Parlamento. Se puede, en efecto, vincular con la problemática de la compensación. Ésta deberá aplicarse a dos niveles: nacional y regional. El primer nivel concierne a la localización de nuevas industrias en los países menos industrializados, y por lo tanto, debe recaer en los ejecutivos nacionales, en particular los ministerios de industria. El segundo, resulta de la aplicación automática de una norma de distanciamiento en términos de un porcentaje (por definirse, en función de los medios disponibles) por debajo del promedio de ingreso per cápita de una región respecto del ingreso medio en el bloque. La repartición de estos fondos por región dependerá de la estructura institucional de cada país (estado federal, provincias autónomas, etc.) pero las prioridades de afectación local deberían ser definidas por las autoridades regionales reunidas en comisiones representativas de los ejecutivos locales, parlamentarios que representan la región en el Parlasur, cámaras de comercio y de industria y sindicatos de trabajadores.

Sin pretensiones de exhaustividad, hemos sugerido algunas pistas a explorar, pero insistimos en la necesidad de dotarse de una institucionalidad que dé mayor seguridad en el establecimiento de compensaciones en tanto que prerequisites para avanzar hacia los objetivos iniciales que se dio el Mercosur.

Notas

¹ Se entiende aquí por instituciones el conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por los tratados que rigen un proceso de integración. Se trata, por lo tanto, de los órganos creados y de la normativa de los tratados constitutivos, así como también de la que se deriva de éstos.

² Jacob Viner, *Customs Union Issue*, Washinstong D.C., Carnegie Endowment, 1950.

³ Sobre el enfoque dinámico de los procesos de integración -contrariamente al estático adoptado por Viner-, ver Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, Editorial Pearson Educación, 2006 (7ma. Edición).

⁴ Ver, sobre esta problemática, un excelente análisis en Germán De la Reza, *Integración Económica en América Latina*, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Plaza y Valdés Editores, 2006.

⁵ Otra diferencia probable es que utilicen una tecnología menos sofisticada que en los países desarrollados o bajo licencia cedida por alguna firma multinacional.

⁶ Que suelen resultar de comportamientos financieros internos poco rigurosos.

⁷ Para un examen detallado de los problemas de localización de empresas ver por ejemplo Lionel Fontagné y Thierry Mayer, "Determinants of Location Choices by Multinational Firms: a Review of the Current State of Knowledge", en *Applied Economics Quarterly*, n. 51, 2005, pp. 9-34.

⁸ Ver in Keith Head y Thierry Mayer, "Effet frontière, intégration

économique et 'Forteresse Europe'", en *Economie et Prévision*, n. 152-153, 2002/1-2, pp. 71-92. Allí se reproducen las principales conclusiones del estudio empírico de John Mc Callum quien, sobre la base del comercio intra-nacional entre las provincias canadienses, mostró que éste era 20 veces más intensivo que el que tenía lugar con un estado, miembro de los Estados Unidos de tamaño equivalente y situado a la misma distancia, pero del otro lado de la frontera.

⁹ Más concretamente, se ha argumentado en torno al alto costo de la institucionalidad, la voluntad de escapar al mimetismo, el deseo de avanzar sin burocratizar la integración, etc. Más irónicamente, se cita y se contrasta con las instituciones de la Comunidad Andina de Naciones para justificar este esquema institucional.

¹⁰ Si por primera vez se ha tomado en cuenta esto, es en vista de la creación y elección por sufragio directo del Parlamento del Mercosur. En efecto, la regla adoptada permite atribuir a Brasil, en función de su peso demográfico actual, lo que representa 40% de los parlamentarios, si consideramos a Venezuela dentro del bloque, o poco menos de 50% sin esta última. Recordemos que la incorporación de este país al bloque está aún a la espera de ser ratificada por los parlamentos de Brasil y Paraguay.

¹¹ Razonamos considerando el tamaño del mercado de cada uno de los países como directamente proporcional al PBI.

¹² En puntos porcentuales la pérdida aparece como pequeña dado el poco peso relativo de ambos países en el total del PBI del Mercosur, pero, como se aprecia, en términos relativos, la caída es bastante importante para los dos socios menores. En la Comunidad Andina de Naciones, entre 1980 y 2005, se observa el mismo fenómeno. El país que más se beneficia es Colombia, por lejos el país más grande. Su mejora sobrepasa el 7%, de 37,8% a 45%, mientras que el resto sufre un retroceso, con la excepción de Ecuador, que mejora 0,3%, pasando de 7,3% a 7,6%. En este último, país pequeño, es posible que el rol creciente de la producción de petróleo en el valor del PBI explique este ascenso.

Nos detenemos en 2005, ya que es el último año del que disponemos del PBI calculado en Paridad de Poder de Compra (PPC) por el PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, De Boeck Université, Bruxelles, 2007.

¹³ Es por esto que hemos preferido denominar esta necesidad como institucional más que jurídica, ya que es más amplia y, según la definición que dimos, engloba a esta última.

¹⁴ Se habrá reconocido fácilmente nuestra inspiración en la institucionalidad europea. Para una mayor información sobre la misma se puede consultar el sitio web de la Unión Europea: <http://europa.eu/abc/index.es.htm>.

¹⁵ Los criterios de participación ciudadana quedaron definidos mediante el documento de la Secretaría Parlamentaria del Parlasur, "Acuerdo político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes". Sobre esta cuestión, se recomienda en este mismo número, el artículo de Maria Claudia Drummond, "Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político".

¹⁶ COMECON es la sigla del ya desaparecido *Council for mutual economic assistance* creado el 25 de enero de 1949 por Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Checoslovaquia y la Unión Soviética, a los que se fueron agregando posteriormente otros países que adoptaron el socialismo como sistema en diferentes partes en el mundo.