

# DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA COMO FUENTE DE INSPIRACIÓN NO MIMÉTICA A LAS DIFICULTADES DE LA INTEGRACIÓN ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO<sup>1</sup>

*por Claudio Jedlicki*

## **Los orígenes de la construcción europea: circunstancias y liderazgos<sup>2</sup>**

Es posible afirmar que existe un consenso generalizado que permite considerar que la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias contribuyeron enormemente al establecimiento de los cimientos de la construcción europea.

En efecto, el Viejo Continente salió exangüe del conflicto con un nivel de pérdidas, tanto humanas como materiales, jamás igualado en la historia de la humanidad. Cabe evocar que la Segunda Guerra Mundial se inscribió dentro de un período de guerras sucesivas, particularmente mortíferas, que afectaron el continente europeo: desde la guerra franco-alemana de 1870, pasando por la Primera

Guerra Mundial, que desembocaría más tarde en la Segunda. Todo ocurrió en setenta y cinco años, tiempo suficiente para que una generación entera las viviera en carne propia. Este conjunto de desastres terminó por crear un sentimiento convergente en la población civil, sintetizado por el slogan “nunca más esto”. Así, las bases para un acercamiento en todos los ámbitos entre los diferentes países de la región estaban dadas. Otro factor de gran importancia contribuyó a precipitar la unidad europea: la constitución del bloque soviético, al este de Alemania Occidental.

Las condiciones políticas fueron dadas con la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica, en 1948, del Consejo de Europa así como del Tratado del Atlántico del Norte, en 1949 -éste último con participación norteamericana. En 1951, el Tratado de París creó la primera institución europea con un objeti-

vo de integración, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), después del famoso discurso del 9 de mayo de 1950, en el que Robert Schuman llamaba a su constitución<sup>3</sup>. La CECA entró en vigencia al año siguiente y reunió entonces seis países, la República Federal Alemana, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, poniendo en común la producción y la comercialización de carbón, hierro y acero de los países adherentes. El objetivo del Tratado era la constitución de un mercado común en los ámbitos involucrados que garantizara un abastecimiento regular y un igual acceso al mejor precio a las fuentes de producción<sup>4</sup>. Para asegurarse el cumplimiento de este objetivo, se crearon un conjunto de instituciones originales: una Alta Autoridad, un Consejo de Ministros, una Asamblea Parlamentaria y una Corte de Justicia. Tanto la primera como la última contemplaban formas de supranacionalidad, la primera por su independencia institucional respecto de los gobiernos de los países participantes, la segunda al consagrar, en los años posteriores, “el principio de primacía”, o sea, de la superioridad del derecho europeo sobre los derechos nacionales<sup>5</sup>.

Si bien es cierto que el carácter parcialmente comunitario y supranacional de la CECA constituyó un elemento fundador de primera importancia en la construcción europea, vale la pena detenerse en otro aspecto de su relevancia fundamental que no es comúnmente destacado. Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la construcción europea, quien realmente concibió la CECA<sup>6</sup>, lo hizo con una perspectiva mucho más amplia, en tanto que pilar de una estructura más ambiciosa. Monnet supo supeditar a un objetivo estratégico de largo plazo que era suyo, la constitución de una Europa federal, objetivos tácticos de corto plazo, que venían a resolver problemas concretos que hasta los más reacios a toda forma de supranacionalismo presentaban como imperiosos.

La extensión de la cortina de hierro a Checoslovaquia y el bloqueo de Berlín, en 1948, agravaron la situación geopolítica de posguerra que ya había modificado considerablemente la relación de fuerzas en Europa. Esto llevó, como se sugirió anteriormente, a abandonar paulatinamente la tutela impuesta sobre Alemania Occidental y a reforzar el nuevo estado alemán autónomo que se había creado en 1949: la República Federal de Alemania. Así fue como las pretensiones de Francia, que reivindicaba el territorio de la Sarre (Saarland) y, más globalmente, el control internacional que se ejercía sobre Renania y la región de la Ruhr, se fueron, de a poco, dejando de lado. Es en esta región donde se localizaba parte importante de la producción de carbón y de acero, productos que habían históricamente tenido un rol estratégico en el reforzamiento del poder de Alemania, especialmente de su potencial bélico. La CECA, por su objetivo y por las instituciones que se daba resolvía entonces los legítimos temores de los países vecinos respecto al rearme de la República Federal de Alemania<sup>7</sup>.

La proposición de Monnet no sólo ofrecía una solución a esta cuestión geopolítica, no resuelta en el nuevo contexto de posguerra. Dado el objetivo limitado de la CECA, permitía reunir una voluntad política suficiente para obtener su aprobación sin comprometer el reforzamiento integracionista futuro; por el contrario, concebía esta creación, como se dijo, como el cimiento de un edificio que quedaba por construir.

El gran mérito de la proposición de Monnet fue resolver una ecuación compleja, con múltiples variables, en un contexto histórico tan específico como difícil, que deja, *a priori*, poco margen a su extrapolación. Sin embargo, lo que sí puede ser emulado es el método que adoptó, llamado funcionalista<sup>8</sup>, de proceder de abajo hacia arriba para alcanzar la integración de Europa. Esto, en efecto, es conocido y ha sido materia de muchas discusiones<sup>9</sup>. Pero pensamos que, más allá del método que adoptó, hay algo más profundo en la manera de proceder de Jean Monnet, poco subrayado hasta aquí y que sí puede ayudarnos a reflexionar sobre los procesos de integración, particularmente cuando retroceden, se encuentran estancados o avanzan muy poco.

Monnet fue especialmente hábil en la selección de la primera

área sobre la cual las naciones europeas debían cooperar. El haberse apoyado para lanzar el proceso integracionista en un campo que aparece como eminentemente técnico y/o económico –vinculado a la explotación de dos minerales y a la producción de un producto clave, el acero–, es decir, situándose desde una perspectiva productiva, permitía darle al proceso una fuerza de atracción que difícilmente podía dejar indiferente a vastos sectores, no sólo de la élite política, sino también de la población en general<sup>10</sup>.

No cabe la menor duda de que la integración supone intercambios comerciales crecientes entre los socios, a partir de los cuales cada país participante va especializándose en función de sus potencialidades. Lo propio de un proceso de integración es buscar la constitución de un mercado único. La unicidad de este último será mayor en la medida que este proceso avance desde la fase del libre comercio, pasando por la unión aduanera, el mercado común, hasta la unión económica y monetaria. Sin embargo, hay que tener presente que cada una de estas etapas se define por condiciones técnicas y económicas precisas, pero que tienen consecuencias que escapan a la gran mayoría de la población, incluyendo a las élites políticas. Cada una de estas etapas aparece más como una abstracción que como un medio susceptible de contribuir al crecimiento económico y al bienestar general. Postularlas, entonces, como el objetivo, ciertamente no único, pero sí básico de la integración, no resulta muy movilizador. Por el contrario, la reducción de aranceles aduaneros hasta su desaparición, que aparece como la punta del iceberg integracionista, sí es algo conocido por la ciudadanía y más aun por sus representantes electos en las diferentes instancias de representación de una democracia, como son el poder ejecutivo, el parlamento o los sindicatos. No lo es tanto por sus ventajas sino, por el contrario, por los inconvenientes que genera, como la posible cesación de actividades y la cesantía que puede ocasionar la llegada de productos más competitivos. Obviamente, tal amenaza, potencial o real, no es particularmente atractiva para la mayoría. Seguramente Monnet era consciente de este peligro, en un contexto internacional en el que los aranceles eran altísimos en comparación con aquellos imperantes en la era de la globalización. Si actualmente la rebaja generalizada de los aranceles en el cuadro de la mundialización es innegable, incluso en los países del tercer mundo, y en América Latina en particular, la amenaza del peligro que genera el aumento de las importaciones no ha desaparecido, en especial aquellas provenientes de países vecinos en el marco de los procesos de integración en curso.

Este último aspecto es crucial. En efecto, debemos reconocer que esta amenaza es real en la medida que la insuficiente integración puede generar situaciones problemáticas derivadas del contexto en el que se despliega la zona de libre comercio, seguida por la unión aduanera y el mercado común. Tratemos más en detalle esta problemática, sabiendo que el Mercosur, desde su creación en 1991, y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), desde su relanzamiento en los años '90, han privilegiado la integración comercial<sup>11</sup>.

### **Apertura comercial e integración regional**

Los procesos de integración ofrecen una gran cantidad de ventajas resultantes de las sinergias que se crean con la constitución de un bloque de países que suman sus esfuerzos y sus economías en la consecución de objetivos comunes. La principal sinergia, aunque no la única, resulta de la ampliación del mercado, deviniendo una atracción poderosa, tanto para productores como inversores potenciales. Por eso, cuando un país se lanza en un proceso de integración económica, su principal objetivo es el de aumentar sus exportaciones de bienes, en un primer momento gracias a la reducción y, más tarde, a la desaparición de aranceles y otras barreras no arancelarias. Luego, en fases más avanzadas del proceso, son incluidos los servicios, así como también los factores de producción, el movimiento de capitales y la movilidad de la mano de obra. El objetivo básico, la búsqueda del incremento de las exportaciones de bienes y servicios,

implica abrir a su turno la economía nacional a sus vecinos, lo que naturalmente 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, asegurar el equilibrio entre ambas. La mayor o menor atracción, entre otras, que puede ejercer la integración regional para cualquier país está en función de su capacidad para aumentar sus exportaciones gracias a la ampliación del mercado, a condición de que esta meta no venga a deteriorar su balanza comercial. En caso contrario, si las importaciones aumentan mucho más que las exportaciones, se tiende normalmente a contribuir al déficit en la balanza de cuenta corriente, lo que obliga a buscar financiamiento externo, con los conocidos inconvenientes que ello conlleva, en particular cuando se trata de préstamos bancarios internacionales. Es por esto que aunque el equilibrio permanente es irrealista y absurdo, una situación de déficit estructural para algunos de los países que participa en una asociación regional tiende a generar dificultades en la marcha del proceso. Estas complicaciones son aun más agudas cuando resultan de la falta total de armonización de políticas económicas y monetarias que acarrear bruscas devaluaciones correctivas o, aun más grave, devaluaciones competitivas y prácticas comerciales desleales<sup>12</sup>. En definitiva, son la consecuencia de lo que calificamos como insuficiencias de la integración, producto del incumplimiento de normas adoptadas y también de la ausencia de coordinación en el manejo económico por parte de los países miembros del bloque.

En los intercambios entre países en desarrollo poco se puede esperar de la capacidad de transformación del sector exportador, como sí es el caso de aquellos países con un nivel de desarrollo superior<sup>13</sup>. Sin embargo, esto no equivale a decir que este tipo de intercambio no conlleve efectos positivos. La ampliación de la demanda al conjunto de la región puede permitir a la oferta existente incrementar el abastecimiento del mercado regional en productos de consumo corriente, probablemente más adaptados al poder de compra que cada uno de los países participantes posee, por haber sido concebidos originalmente para mercados similares. A su vez, 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. Sin embargo, es necesario ser conscientes de que la ampliación del mercado pueden surgir dos situaciones perversas que contribuirán a frenar el desarrollo del proceso de integración. La primera, potencial, o real cuando no se elude, es el desvío de comercio. La otra, el desvío de inversiones. Ambas, como lo veremos a continuación, tienden a afectar a los países más pequeños del bloque y constituyen obstáculos importantes a la integración entre países en desarrollo.

### *Desvío de comercio*

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial asistimos a un fuerte crecimiento del comercio internacional después de la creación del GATT<sup>14</sup> y de la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales recíprocos. Jacob Viner fue el primero en intentar mostrar que los flujos de intercambio comercial dentro de un bloque regional se realizan, generalmente, en detrimento del bienestar de los países participantes<sup>15</sup>. Esto resulta de la modificación de las fuentes de aprovisionamiento como consecuencia de la eliminación de los aranceles en la zona integrada. En definitiva, el consumidor se beneficia gracias a la desaparición del arancel y la consecuente baja en el precio final. El importador se ve ahora incitado a comprar ciertos productos a los nuevos socios comerciales, a pesar que su precio —antes del pago del arancel— sea mayor que el que prevalecía hasta el momento. Socialmente, es decir para el conjunto de la sociedad, el resultado tiende a ser negativo: pago superior al exterior para un mismo tipo de producto, pérdida fiscal en términos de recaudación, más la eventual desaparición de productores nacionales que podrían no ser competitivos al nuevo precio vigente.

Si el aporte de Viner fue importante, sobre todo por el énfasis que hizo en la cuestión del desvío de comercio, su contribución tiene un alcance limitado ya que razona en términos de competencia perfecta y de rendimientos a escala constantes<sup>16</sup>. Los enfoques de la llamada “nueva teoría del comercio internacional”, al eliminar las hipótesis restrictivas precedentes, ofrecen una visión más próxima de la realidad del comercio internacional que se practica en la segunda mitad del siglo XX. Es indiscutible que el comercio intra-industrial, dominante desde entonces, confronta economías imperfectamente competitivas. Las empresas producen bienes similares, pero susceptibles de ser diferenciados entre ellos. Éstas, además, buscan ampliarse para obtener rendimientos crecientes y/o tratar de beneficiarse de externalidades provenientes de la concentración de actividades que generan economías de escala externas<sup>17</sup>. Dentro de este enfoque, la evaluación de los efectos de desvío de comercio cambia. El precio, una vez que las exportaciones regionales reemplazan las que hasta ese momento provenían del resto del mundo, no es el mismo que el que prevalecía antes de la creación de la constitución del acuerdo. Las economías de escala que se generan gracias al aumento de la producción permiten una reducción del precio unitario, disminuyendo los efectos negativos del desvío de comercio y dejando la posibilidad de invertir la tendencia en el futuro, en caso que la producción siga incrementándose. Así, la reducción del costo unitario de producción puede permitir igualar el precio regional o incluso llegar a fijarlo por debajo del precio mundial. Desde esta perspectiva, los acuerdos regionales pueden ser evaluados favorablemente, contrariamente a lo que sostenía Viner, quien consideraba el precio invariable y, más aun, a los enfoques neoclásicos, que lo suponen en

**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, asegurar el equilibrio entre ambas. La mayor o menor atracción, entre otras, que puede ejercer la integración regional para cualquier país está en función de su capacidad para aumentar sus exportaciones gracias a la ampliación del mercado, a condición de que esta meta no venga a deteriorar su balanza comercial.**



alza, como consecuencia de la hipótesis de rendimientos decrecientes, totalmente irrealista en lo que concierne la industria.

Sin embargo, hay que tener presente que la potencialidad de generar economías de escalas futuras gracias a la integración no es suficiente para hacer más atractivo el proceso para todos los participantes. El plazo para alcanzar las economías de escala puede ser largo y durante ese tiempo habrá que proteger las industrias empuñadas en la búsqueda de tal objetivo. Esto equivale a admitir que durante ese transcurso de tiempo, los países de la región donde están implantadas las empresas que buscan bajar costos sobre la base de la ampliación del mercado estarán potencialmente confrontados a la posibilidad de que los países socios desprovistos de las mismas hagan lo que esté a su alcance para evitar el desvío de comercio que vendría a afectarlos negativamente. Así se intenta, y se logra a menudo, diferir el establecimiento de la unión aduanera, que viene a fijar aranceles externos comunes (AEC), que son susceptibles de proteger estas producciones en particular. A veces, los AEC son más elevados que aquellos que prevalecían con anterioridad a la constitución del bloque de integración para los países que no disponían de aquellas industrias. Existen otros artificios, las barreras no arancelarias, que evitan particularmente el desvío de comercio en desmedro de productores nacionales, pero que contravienen también la marcha del proceso de integración.

#### *Desvío de inversión*

Los efectos de tamaño son bien conocidos por los economistas: conciernen las economías de escala internas y externas. Las primeras son aquellas que se obtienen cuando aumenta la dimensión de la empresa, lo que, dada la importancia de los costos fijos<sup>18</sup>, hace disminuir el costo medio y facilita la caída del precio de venta en condiciones de rentabilidad. Las externas resultan del aumento de la producción de todo un sector industrial, lo que comporta la baja del costo medio de cada una de las empresas que pertenecen a ese sector gracias a una serie de externalidades<sup>19</sup> positivas que vienen de la concentración de actividades similares en un espacio territorial próximo: presencia de proveedores y subcontratistas especializados y de trabajos de mantenimiento, así como la existencia de una mano de obra capacitada, el desarrollo de una infraestructura que facilita tanto la entrada de insumos como la expedición de los productos de la empresa, la producción de conocimiento y la capacitación de mano de obra apta para ejercer en las empresas del sector, etc.

La corriente desarrollista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de los años '50 y '60 preconizaba la integración económica de la región dentro de las políticas que debían adoptar los países del sub-continente para luchar contra el subdesarrollo. Dada la estrechez del mercado interno de cada país,

provocada por el escaso poder de compra y, generalmente, la insuficiente población, muchos proyectos de inversión no eran rentables a escala nacional. Se veía entonces en la integración de los mercados de la región la respuesta para romper este círculo vicioso. De aquí podría deducirse que tanto más pequeño es un país mayores serían las ventajas potenciales que obtendría al participar en un proceso de integración. Sin embargo, veremos que no es así. Los grandes países en desarrollo, como es el caso de Brasil en América del Sur, disponen de una matriz industrial completa o, dicho de otra manera, de un sistema productivo bien integrado, incluyendo empresas que pertenecen a ramas que más bien caracterizan el sistema industrial de los países desarrollados (bienes de capital, bienes de consumo durable, etc.). Sin embargo, se diferencian de estos últimos, en que sólo disponen de ellas en número limitado y es principalmente por ello que siguen siendo subdesarrollados<sup>20</sup>.

Entonces, si la dimensión de un país no es ajena al grado de diversificación de su sector industrial, las asimetrías de tamaño entre países participantes en un acuerdo regional –aún cuando distintos indicadores muestren que se trata de países con niveles de desarrollo similar– los dejan en situaciones diferentes para enfrentar el mercado regional. Podemos afirmar que mientras mayor sea la dimensión de un país en un bloque regional, mayores serán las posibilidades para que obtenga ventajas suplementarias a las de sus socios. Para comenzar, podrá beneficiarse de la demanda excedente que el mercado regional procura para desarrollar economías de escala, generalmente incrementando en un primer momento instalaciones de las cuales ya dispone, lo que no es el caso, la mayoría de las veces, de los países vecinos más pequeños.

*A priori*, en un proceso de integración, los países más pequeños pueden aparecer como aquellos con mejores perspectivas, 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 dimensión de este último<sup>21</sup>. Sin embargo, se trata sólo de una ilusión. Si admitimos 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 parece, por lo menos, mucho más complejo que para sus socios mayores<sup>22</sup>.

En primer lugar, el monto de la inversión que este esfuerzo representa para estos países es proporcionalmente muy superior que para sus socios mayores. Además, lanzarse en una actividad nueva lo posiciona en situación de inferioridad en términos competitivos respecto a un socio que ya posee la experiencia. Por último, lo más importante, un país con un mercado estrecho presenta un riesgo superior al de sus vecinos con mercados mayores. En efecto, para los inversores, el país más grande es el que aparece con menos desventajas. Su mercado interno le asegura una absorción mayor de las ventas del bien que produce, sabiendo que las exportaciones a los países

socios comportan un cierto grado de incertidumbre<sup>23</sup>. Esto es lo que identificamos como desvío de inversión.

Otros dos factores influyen en el mismo sentido sobre las decisiones de aquellos inversionistas que tienen por destino el mercado regional, aunque, en este caso, los motivos no son de carácter institucional. Uno proviene del llamado “efecto aglomeración”. Éste 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 de escala externas, representando para todo inversionista un efecto de atracción suplementario<sup>24</sup>. El segundo factor deriva del “efecto frontera”<sup>25</sup> que aparece con la tendencia que manifiestan los residentes de un país a preferir los bienes locales a los importados<sup>26</sup>. Ambos efectos tienden nuevamente a favorecer al país más grande del bloque y serán más importantes cuanto mayor sean las asimetrías entre los países que lo componen.

En este contexto, donde desvío de comercio y de inversiones componen una amenaza potencial para los socios más pequeños, es evidente que 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 para alcanzar etapas de mayor integración comercial, desde la constitución de una zona de libre comercio hasta el establecimiento de un mercado común<sup>27</sup>. Se agregan a esto las medidas unilaterales que cada uno toma en abierta contradicción con lo acordado y pactado en un entorno institucional donde las eventuales sanciones no tienen efecto disuasivo.

Dado lo hasta aquí expuesto y con los resultados conocidos por todos, proponemos que se altere la jerarquía tradicional de objetivos e intentar así una integración que privilegie otras variables, distintas de aquella que ha dominado hasta el momento la construcción del mercado regional, a saber, la integración comercial. Esto no significa, de manera alguna, que esta última meta debe ser abandonada, pero debería ser perseguida junto a otras y, además, no necesariamente para el universo completo de productos simultáneamente. De lo que se trata, como planteábamos en la primera sección, es de inspirarnos en el modo de proceder de Jean Monnet: adoptar un *approche* de tipo funcionalista y que, sobre todo, privilegie un objetivo bien concreto, susceptible de seducir tanto a las elites políticas como a la sociedad civil, lo que no significa excluir paralelamente la consecución de otras metas. Un requisito suplementario que deberá cumplir este objetivo es el de contribuir a corregir las asimetrías entre países miembros del bloque de integración. Indudablemente, dado que no se parte de cero, lo que se ha hecho hasta aquí debe ser consolidado, pero teniendo presente también los obstáculos que han surgido, y que han llevado a una situación de cuasi estancamiento de los procesos de integración en Sudamérica. No tenemos la receta milagrosa, ni tampoco disponemos de un conocimiento profundo de la situación de los países del Mercosur o de la CAN como para adelantar medidas precisas al respecto. En la sección que sigue, y sin ninguna pretensión de exhaustividad, proponemos referirnos a posibles avances en algunos sectores, que de una manera u otra toman en cuenta las condiciones que hemos señalado hasta aquí.

## Algunas pistas alternativas para construir un bloque de países integrado

La integración productiva es sin dudas un objetivo de primer orden. Constituye un objetivo concreto, generador de empleo y de valor agregado y, por esto mismo, de consenso. La integración productiva puede manifestarse de diferentes maneras: inversiones en infraestructura que faciliten los intercambios regionales, creación de cadenas globales o regionales de valor, creación de empresas binacionales, subcontratación regional entre empresas del bloque, etc. Todas estas formas implican inversiones que pueden alcanzar dimensiones importantes y tener orígenes, es decir inversores, diversos —estados, empresas nacionales del bloque, empresas transnacionales (ET), empresas multilaterales. En definitiva, de lo que se trata es que estas inversiones puedan concretarse, lo que supone que ciertas condiciones estén dadas a nivel interregional. Las más obvias, aunque no tan evidentes, dado el poco respeto de los tratados suscritos al que nos han acostumbrado los países firmantes, son que los inversores potenciales deben tener certeza respecto de la libre circulación de aquellos bienes que producen, la seguridad jurídica a la que comúnmente aspiran, así como la disponibilidad de acceso a fuentes de financiamiento regionales. Si se quiere que la integración productiva sea una realidad, nos parece indispensable a nivel institucional la creación de un organismo de promoción de este tipo de inversiones que dependa directamente del órgano ejecutivo del bloque. Este tendría a cargo la identificación de los sectores susceptibles de aprovechar las potencialidades existentes en la región y de sondear a eventuales inversores. Podría accesoriamente prestar su concurso para facilitar el acceso al financiamiento y sugerir los incentivos que se deben ofrecer para canalizar las inversiones, con el objetivo de reducir asimetrías y lograr una repartición equilibrada entre socios, según el peso económico relativo de cada uno.

Uno de los aspectos más importantes que habría que abordar es **el tratamiento común de la inversión extranjera directa (IED)**<sup>28</sup>. Nos parece que se trata de una esfera de acción particularmente interesante para ser tratada de manera comunitaria. Somos conscientes de que se trata de un área en que toda forma de política común es extremadamente difícil de llevar a cabo. Lo es a nivel nacional en países más o menos federales —como es el caso de Brasil o, un poco menos, el de Argentina. Sin embargo, esto no ha sido suficientemente disuasivo como para que evitemos plantearlo, dados los considerables potenciales efectos integradores que creemos que podría acarrear. Más que un marco regulatorio común en la materia —lo que sería, de todas maneras, necesario—, de lo que se trata es poder negociar con las ET a nivel comunitario, de forma tal que su implantación en la región pueda hacerse sobre la base de implantaciones múltiples. Cuando la producción sea susceptible de ser fragmentada en localizaciones distintas se trataría de obtener implantaciones múltiples complementarias subordinadas a una estrategia de creación de cadenas regionales de valor e incluso cadenas globales de valor<sup>29</sup>. En caso contrario, se trataría de explorar con la ET la posibilidad de instalar distintas filiales que produzcan bienes distintos en diferentes países de la región. La atracción que ejerce la región es la de

Si se quiere que la integración productiva sea una realidad, nos parece indispensable a nivel institucional la creación de un organismo de promoción de este tipo de inversiones que dependa directamente del órgano ejecutivo del bloque.

[...] las ventajas que se pueden esperar de la **“regionalización” de gastos en materia de investigación científica y tecnológica**, como también en formación de alta calificación en ciertas especialidades, podrían permitir acuerdos que no serían difíciles de obtener.

un acceso seguro al mercado ampliado, sabiendo que ningún socio tramará la libre circulación, ni intentará evitar un eventual desvío de comercio.

Existen potencialmente otras áreas de cooperación entre países participantes en un proceso de regionalización donde, en principio, la convergencia en la acción hace que el esfuerzo colectivo ofrezca un rendimiento superior al resultado que se obtendría de la suma de esfuerzos individuales dispersos. Nos parece así, por ejemplo, que las ventajas que se pueden esperar de la **“regionalización” de gastos en materia de investigación científica y tecnológica**, como también en formación de alta calificación en ciertas especialidades, podrían permitir acuerdos que no serían difíciles de obtener. En efecto, se trata de actividades en las cuales la división del trabajo entre los diferentes países no debiera ser muy compleja.

*Last but not least*, y conscientes de que estamos muy lejos de ser exhaustivos, una asociación regional ofrece la posibilidad, a los países que la componen, de concluir **un acuerdo monetario sobre la moneda de pago que pueden utilizar en las transacciones intrarregionales**. Cualquier alternativa al uso de una divisa internacional para saldar las transacciones mutuas puede facilitar la fluidez del comercio intrarregional y liberar recursos para las operaciones con el resto del mundo. Dentro de un proceso de integración, diferentes alternativas se ofrecen para economizar el uso de las reservas internacionales; la más evidente, aunque bastante compleja, es la de crear una moneda común para tales efectos, o aun más complicado, una moneda única. De más fácil adopción es el uso de una unidad de cuenta, donde sólo los saldos no compensados en las transacciones intrarregionales 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, lo que significa que 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, no, por supuesto, de usar el oro para el pago de los saldos no compensados como era el caso en el plan Keynes, sino cualquier divisa de uso corriente. Sin embargo, rescatamos de éste último la compensación de pagos, sin olvidar que aquello que no está compensado sólo debería ser saldado al cabo de un período más o menos largo. De esta manera se desalienta la búsqueda de saldos excedentarios que no reciben, en tanto que tales, remuneración o pago de interés alguno. Se favorece así la búsqueda del equilibrio en los intercambios, lo que naturalmente concurre al buen entendimiento entre los países socios.

Lo hasta aquí propuesto, sobre todo en materia de inversiones, para ser creíble y eficaz, supone ciertos requisitos. Dos nos parecen indispensables:

- los organismos encargados de implementar lo que se propone y de asegurar su buen funcionamiento deben ser de tipo comunitario, o intra-gubernamental, disponiendo de la suficiente supranacionalidad para tomar las decisiones que se imponen y sancionar los incumplimientos;
- tiene que existir un presupuesto destinado al desarrollo de un proceso de integración digno de su nombre, es decir susceptible de financiar lo que anuncia.

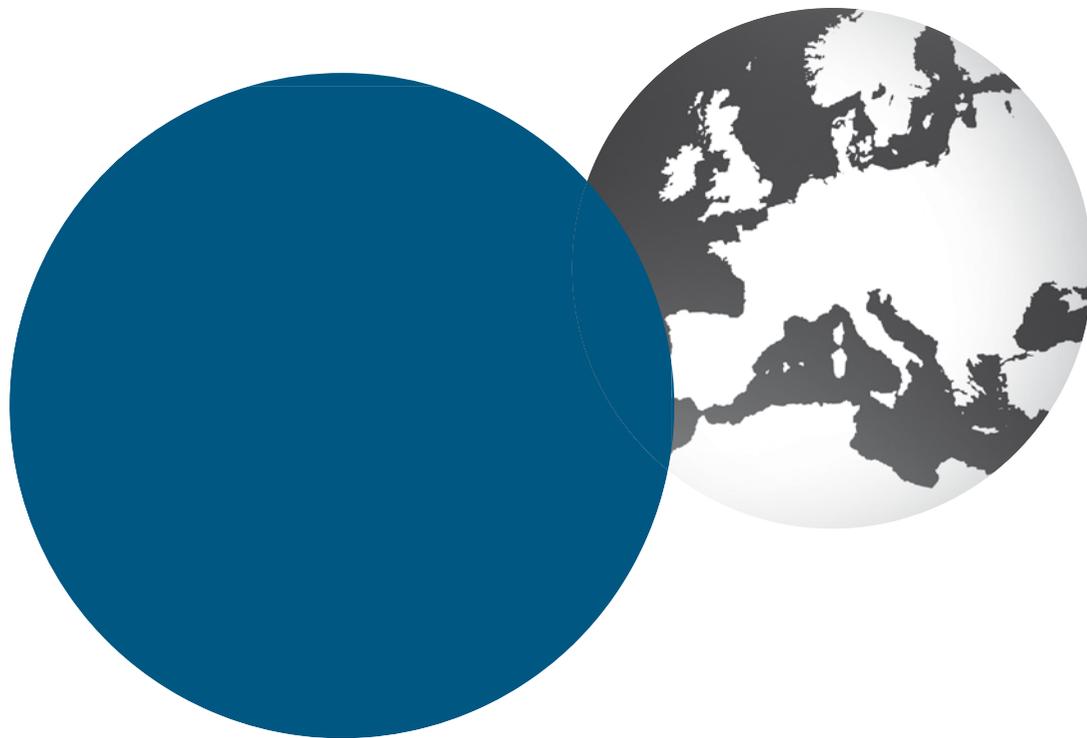
### Consideraciones e interrogantes finales en el marco del Mercosur

Lo que precede, en particular en lo que se refiere a la integración productiva y la cooperación monetaria, no habrá escapado al lector, ha sido planteado en el Mercosur en años recientes<sup>30</sup>. ¿Es que por ello podemos estar confiados que los responsables de la integración supieron enmendar errores y que van por buen camino? Lo menos que se puede expresar al respecto son dudas, puesto que en la corta historia del proceso de integración las intenciones positivas y objetivos no concretados son numerosos.

Cuando se observa, en 2009, lo que representa el Mercosur en tanto que destino de las exportaciones para cada componente, sabiendo que para Brasil su parte es de alrededor de 10%, para Argentina de 25%, para Uruguay de 28% y para Paraguay 48%, surge un interrogante: ¿no será demasiado tarde para esperar concesiones de Brasil a favor de sus socios a fin de compensar los efectos negativos provenientes de las asimetrías de dimensión que soportan, cuando la parte de su comercio en el bloque alcanza un porcentaje tan bajo, que, por otra parte, ha disminuido progresivamente, después de haber llegado a 17% a fines de la década anterior? Resulta evidente que para cada participante el bloque tiene que ser lo suficientemente atractivo, de manera tal que consienta la transferencia de soberanía, por más limitada que ésta sea, o que renuncie a beneficiarse potencialmente de una ventaja cualesquiera.

Desde una óptica puramente económica, para Brasil la respuesta debiera ser negativa. Desde un punto de vista geopolítico, la respuesta puede ser algo diferente. Brasil puede beneficiarse del concurso de sus socios en las negociaciones comerciales internacionales, así como también en su intención de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y participar en otros foros eventuales donde se confrontan los “grandes” países del planeta. Si sus socios debieran mejor integrar estas consideraciones para esperar eventuales concesiones de su parte, no es seguro que aquello baste para obtener su plena cooperación. De alguna manera habría que buscar la forma que debiera tomar la participación brasileña en instancias de toma de decisión, tomando en cuenta su peso relativo, pero no únicamente, ya que aquello equivaldría a otorgarle la mayoría automáticamente<sup>31</sup>. Reconozcamos que el peso relativo de una economía como la brasileña en un bloque constituye un problema bastante inextricable, tanto para su funcionamiento institucional como para enfrentar las consecuencias que acarrearán las asimetrías provenientes de la coexistencia de dimensiones tan dispares.

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. A la baja conciencia ciudadana existente sobre esta problemática se agregan rivalidades heredadas de la historia común del subcontinente latinoamericano, que vienen a veces desde el período colonial. Muchas de estas rivalidades han sido sabiamente orquestadas por gobiernos sucesivos en cada uno de los países, a fin de desviar la vigilancia de la población sobre preocupaciones más graves, donde aparecen ellos mismos como directamente responsables. Así, se han ido generando nacionalismos y formas de chauvinismo desplazadas. 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 Estados Unidos se hace demasiado presente<sup>32</sup>. Este conjunto contradictorio, a pesar de dejar márgenes de maniobra para acercar países vecinos, no facilita la transferencia de soberanía que la seguridad institucional y la solidaridad necesaria a un proceso de integración exigen. 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.

La integración entre países en desarrollo parece agregar más obstáculos a los que normalmente aparecen en los procesos de integración entre naciones desarrolladas (la Unión Europea, por ejemplo), o en aquellos en que éstas se encuentran implicadas de manera importante (tal sería el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Las insuficiencias propias de los países en desarrollo encuentran su origen justamente en su condición de subdesarrollados. Aun si supiéramos lo que el Mercosur debería hacer para progresar hacia una mayor integración, debemos admitir que las condiciones y la voluntad política no parecen estar dadas para esperar con optimismo una evolución en este sentido. Habrá que esperar, tal vez, que en algún momento surjan circunstancias y liderazgos, como decía José Paradiso<sup>33</sup>, que permitan sentar bases sólidas para relanzar el proceso de integración sobre nuevas bases. Cabe recordar que algo de eso hubo cuando los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil en 1986, en el marco del retorno a la democracia, de una progresiva desmilitarización y de búsqueda de reanudar el crecimiento económico. Sin embargo, el contexto recesivo y de hiperinflación generado por la crisis de endeudamiento por el que atravesaban ambos países, como por lo demás el resto de América Latina, no fue el más propicio para impulsar la integración bilateral entre ambos países. Así, desgraciadamente, el peso de la situación económica y el debilitamiento de los sectores desarrollistas que habían propugnado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones terminó por imponer un clima favorable para el cambio de modelo. Así, nuevas circunstancias con otros liderazgos llevaron a la creación del Mercosur en 1991 que, como se ha dicho

aquí, privilegió la integración comercial en desmedro de la productiva, en un período que veía el ascenso del neoliberalismo plasmado en las medidas vehiculadas por el Consenso de Washington.

#### Notas

<sup>1</sup> Nota del Coordinador Editorial (N.C.E): este texto fue presentado y comentado (por José Paradiso, director de la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad Tres de Febrero) en el seminario *Ideas e instituciones: ¿motores de la integración?*, el 15 de noviembre de 2010. Para más información, ver la *Presentación* en este número.

<sup>2</sup> El título de esta sección se lo debemos a José Paradiso, quien tan acertadamente lo sugirió en tanto que comentarista de la ponencia.

<sup>3</sup> Es justamente esta fecha que ha sido privilegiada como referente de la construcción europea para conmemorar cada año el día de Europa.

<sup>4</sup> Art. 2 CECA: "(...) la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad (...)"; [el texto completo está disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_es.htm)].

<sup>5</sup> Consagrado en la sentencia *Costa vs. Enel*, 6/64, 5 de julio de 1964 [disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:ES:PDF>].

<sup>6</sup> No necesariamente Jean Monnet fue el primero en pensar en el carbón como referente integracionista. El paneuropeísta Richard Nikolaus de Coudenhove-Kalergi había ya lanzado, en 1923, la idea de reunir las producciones francesas y alemanas de este mineral. Sobre las ideas de Jean Monnet, ver "La declaración Schuman, un recorrido histórico", en *Puente@Europa*, A. VIII, n. 1, abril 2010, sección Archivos, pp. 69-80.

<sup>7</sup> Bino Olivi y Alessandro Giaccone, *L'Europa difficile. Histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 2007. La versión original de este libro, varias veces reeditado y actualizado, fue publicada en italiano en 1993.

<sup>8</sup> No existe unanimidad respecto uso del término "funcionalismo" para designar este método. Así, por ejemplo, Luigi Vittorio Majocchi, otro conferencista en este seminario, manifestó su preferencia

por calificar el método de Monnet como “gradualista” más que como funcionalista.

<sup>9</sup> El funcionalismo parte del supuesto que las necesidades técnicas o económicas son aquellas que presentan la mayor susceptibilidad de generar cooperación entre las naciones. Una vez que la cooperación se pone en marcha en un dominio particular, se produce un efecto de propagación, *spillover*, que se extiende a otros campos y que termina por invadir la esfera política. En efecto, esta consideración significa entrar de inmediato en la problemática de la transferencia de soberanía, que crea oposiciones tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político. Para Monnet la cuestión no era oponerse a los federalistas porque no compartiera su principal objetivo, la construcción de una Europa federal, sino adoptar otro método, ya que estimaba, con justa razón, que las condiciones políticas no estaban dadas para un modelo federal desde el comienzo. De hecho, el fracaso de la creación de la Comunidad Europea de Defensa, que tuvo lugar pocos años después de la creación de la CECA, en 1954, vino a confirmar esta realidad. Ahora bien, es cierto que el método funcionalista ha sido bastante criticado —especialmente durante estos últimos años— cada vez que la CEE, y luego la UE, conocieron fases de estancamiento o de regresión en su marcha hacia una Europa más supranacional. Vale la pena recordar los dos casos más graves, aunque no únicos, la así llamada crisis de “la silla vacía”, en 1965, y el rechazo de la Constitución Europea en 2005.

<sup>10</sup> Hay que recordar y subrayar que la integración europea en sus inicios se apoyó también en un sistema multilateral de pagos entre países europeos, la Unión Europea de Pagos (UEP), creado por la OEEC en 1950. Este hizo que las monedas europeas fueran intercambiables a través de un sistema de *clearing* internacional que permitía compensar y equilibrar las cuentas de cada país con sus vecinos. Este sistema no sólo contribuía así a la estabilidad del tipo de cambio, sino que, sobre todo, favorecía la intensificación de los intercambios comerciales entre los países europeos miembros de la UEP.

<sup>11</sup> Este no fue el caso de la integración bilateral iniciada entre Argentina y Brasil en 1986, que contemplaba 24 protocolos que cubrían un amplio espectro de acciones diferentes en distintas áreas. Tampoco lo fue el Pacto Andino, cuando se creó en 1969, que insistía más en la integración productiva que en la comercial. El que no hayan prosperado no se debe a un error de concepción, sino a una serie de otros factores, comenzando por la falta de voluntad política para impulsarlos y un contexto económico, particularmente difícil, en que se encontraban países en desarrollo con enormes necesidades no satisfechas y debilitados por crisis sucesivas, como, por ejemplo, la crisis de la deuda de los años '80. Ciertamente, tampoco es el caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), ni el de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que hasta aquí conocemos más por sus reuniones que por sus realizaciones concretas.

<sup>12</sup> Las devaluaciones 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.). Cabe recordar la devaluación en Brasil a comienzos de 1999, seguida por la Argentina tres años después (en enero de 2002), cuando el país tuvo que abandonar el *currency board*. Hay que tener presente que en un proceso de integración poco sirve abolir las barreras arancelarias si se deja que otras formas de protección, como son las devaluaciones o las barreras no arancelarias, vengan a sustituirlas.

<sup>13</sup> Este consiste en que el país exporta hacia aquellos países sus materias primas y otros bienes corrientes que produce, y, con lo que se procura, les compra los bienes que es incapaz de fabricar. Así, el sector exportador, por la capacidad que tiene para transformar los primeros tipos de bienes en los segundos, cumple el rol que tiene el sector productor de bienes de capital en las economías avanzadas.

<sup>14</sup> N.C.E.: General Agreement on Tariffs and Trade, por sus siglas en inglés.

<sup>15</sup> Jacob Viner, *Customs Union Issue*, Washington DC, Carnegie Endowment, 1950.

<sup>16</sup> Se conviene en otorgarle una cierta validez en lo que se refiere al comercio de productos primarios en la medida que las condiciones en que este tipo de mercados opera, así como la producción de este tipo de bienes, se asemejan a los supuestos con los que razona.

<sup>17</sup> Para los lectores poco familiarizados con conceptos propios a las ciencias económicas, tales como los de economías de escala externas o internas, una breve explicación aparece al comienzo de la sección que sigue.

<sup>18</sup> Aquellos que no varían en función del tamaño de la empresa y de la cantidad que esta produce.

<sup>19</sup> Situación que resulta de la influencia positiva (o negativa) que la actividad de un agente puede tener sobre la actividad de otro agente, sin que esta interacción transite por el mecanismo de precios. En este caso, nos referimos a externalidades positivas que repercuten en la actividad de otras empresas que, así, se benefician sin asumir costos por este beneficio.

<sup>20</sup> Otra diferencia probable es que, tal vez, utilizan una tecnología menos sofisticada que en los países desarrollados o similar, pero, en este último caso, bajo licencia otorgada por alguna multinacional a su filial o a una empresa nacional, cuya sede se encuentra en estos últimos.

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, en el Mercosur, la expansión que representa el mercado regional —medición aproximada aquí a partir del PBI de 2005 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 PBI evaluado en dólares corrientes ya que son estos últimos los que expresan mejor el poder de compra potencial de un país en un momento dado.

<sup>22</sup> Aceptar que los países pequeños tienen pocas probabilidades de vender en el mercado regional productos industriales de ramas dinámicas significa, simultáneamente, considerar que la situación inversa es la que tiene mayores posibilidades de ocurrir, es decir, la de importarlos desde los países socios. En este caso, la probabilidad de asistir a un desvío de comercio es alta, ya que habrá una sustitución de proveedor: el del resto del mundo por uno de la región. En efecto, a pesar de 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, es alta la probabilidad de que el precio internacional sea inferior al que prevalecía en la región, ya que nada impedía hasta entonces al país importador abastecerse en esta última, sabiendo, además, que el costo en transporte dada la proximidad sería inferior.

<sup>23</sup> Los comportamientos de los distintos miembros de un bloque de integración se tornan aleatorios en función de la evolución económica y política interna. Las distintas formas de protección 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. Si tales acciones que contravienen las reglas acordadas son posibles, se deben a las insuficiencias institucionales múltiples de la integración, que constituyen una de las características de los procesos en curso en América del Sur. Ver Claudio Jedlicki, “Las instituciones de la integración”, en *Puente@Europa*, A.VII, n. especial, diciembre 2009, pp. 50-55.

<sup>24</sup> 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*, 56, 2005, pp. 9-34.

<sup>25</sup> Ver en Keith Head et Thierry Mayer, “Effet frontière, intégration économique et ‘Forteresse Europe’”, en *Economie et Prévision*, n. 152-153, 2002, pp. 71-92. Allí se reproducen las principales conclusiones del estudio empírico de John McCallum 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 de los Estados Unidos de tamaño equivalente y situado a la misma distancia, pero del otro lado de la frontera.

<sup>26</sup> Claudio Jedlicki, “Las instituciones de la integración”, *cit.*

<sup>27</sup> Esta es la situación por la que han transitado desde su fundación, tanto la CAN como el Mercosur. De manera estricta, actualmente, ni uno ni otro son siquiera una zona de libre comercio, aunque estén cerca de serlo. Menos aun una unión aduanera, a pesar de haberse anunciado públicamente, y en múltiples ocasiones, estos objetivos, y a pesar de los pasos que se han dado, como la adopción del Código Aduanero del Mercosur (decisión del Consejo del Mercado Común N°27/10) en agosto de 2010. Ver “Cumbre del Mercosur”, *Newsletter Punto Europa*, N°6, 17 de agosto de 2010 [disponible en: <http://www.ba.unibo.it/BuenosAires/Extension/PuntoEuropa/newsletter6.htm>].

<sup>28</sup> El Mercosur puede aspirar a atraer una IED mucho más masiva que la que recibe. *Grosso modo*, en la segunda mitad de los años 2000, dispone de alrededor de 2,5% del stock mundial de IED, cuando su participación en el PBI mundial sobrepasa el 3%. Este desfase entre la participación relativa en el PBI mundial superior a la participación en la IED mundial es importante, ya que el 0,5% representa una superioridad de 20% del primero sobre el segundo.

<sup>29</sup> Ver, sobre este tema, Patrizio Bianchi, “Hacia una plataforma de despliegue conjunta: la relación Argentina-Brasil y el futuro del Mercosur”, en *Puente@Europa*, A.VII, n. especial, 2009; Bernardo

Kosacoff, “La asignatura pendiente de la complementación y especialización productiva en el Mercosur”, en *Ibidem; Seminario de Integración Productiva del Mercosur, Apuntes para una síntesis y una agenda para el futuro*, Montevideo, 15 y 16 de julio de 2009 [disponible en [www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/463/1/apuntes%20seminario.pdf](http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/463/1/apuntes%20seminario.pdf)].

<sup>30</sup> En 2007, se anunció que Brasil y Argentina comenzarían a operar sin el dólar en su comercio bilateral (Decisión del Consejo del Mercado Común N°25/07), luego, en 2008, se adoptó un Programa de Integración Productiva (Decisión del Consejo del Mercado Común N°12/08).

<sup>31</sup> En 2009, el PBI de Brasil representaba un 81,5% del PBI del Mercosur y un 55% del de América del Sur. Si se hace el mismo cálculo, esta vez en paridad de poder de compra (PPC), obtenemos 75,4% y 49,4%, respectivamente. Se aprecia así que, incluso con una eventual extensión del bloque de integración al conjunto de América del Sur, no se logra realmente crear un contrapeso al peso de la economía brasileña.

<sup>32</sup> Como ocurrió en conocidos casos a partir de Guatemala (1954).

<sup>33</sup> Ver nota 2.