

VII

INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO

Federico Novelo

RESUMEN

El debate en torno al desarrollo y la integración ponen al día de hoy el análisis de los Acuerdos Regionales de Integración (ARI). Éstos se han desarrollado preferentemente por sus efectos sobre el libre comercio, al crear relaciones comerciales (premiando a los proveedores más eficientes por precio menor), o al resultar funcionales al proteccionismo por desviar el comercio (premiando a proveedores distintos al más eficiente). Encontrar la relación entre los ARI y el desarrollo, a partir de la dominancia de la llamada integración estratégica entre países desarrollados y no desarrollados es un reto. Pero resulta imperativo la industrialización sustitutiva de importaciones y la estrategia de exportaciones desde el sector secundario para fortalecer sin mayor discusión el mercado interno. Olvidando la especialización que ha condenado el desarrollo de los países no desarrollados.

Palabras clave: Acuerdos Regionales de Integración, libre comercio, integración estratégica entre países desarrollados, desarrollo regional.

REGIONAL INTEGRATION AND DEVELOPMENT

ABSTRACT

The debate on development and integration has made Regional Integration Agreements (RIAs) relevant again. These have mainly been developed due to their role in free trade, the creation of commercial relationships (awarding more efficient supplies with lower prices) or in service of protectionism (awarding the suppliers that are not necessarily most efficient). Identifying the relationship between RIAs and development based on the dominance of the so-called strategic integration of non-developed and developed countries is a challenge. However, import substitution industrialization and an export strategy focused on the secondary sector are important tools to strengthen domestic markets, not taking into account the specialization that has impeded the advancement of undeveloped nations.

Key words: Regional Integration Agreements, free trade, strategic integration of developed countries, regional development.

INTRODUCCIÓN

La vinculación entre la teoría, la política, los instrumentos de integración y el gran tema del desarrollo, por razones obvias, sólo se hace visible en los procesos escenificados por naciones no desarrolladas. Para el resto de estos instrumentos, la búsqueda de objetivos se habría de agotar en la complementariedad productiva y, como meta intermedia, en la presencia preferente de *creación* y no de *desviación* de comercio. Existen serias dudas sobre los efectos que, en desarrollo, pudiera producir la integración regional, y tales dudas se convierten en certezas adversas en presencia de los procesos de *integración estratégica*, entre naciones con grados de desarrollo notablemente diferenciados, que convierten en *rehén comercial* al país menos desarrollado, al que se le imposibilita —de hecho— la llamada soberanía comercial por las restricciones (arancelarias o de reglas de origen) que se imponen a terceras naciones.

De manera paradójica, los años que alumbran la versión en curso del fenómeno globalizador, con el libre comercio en el papel de institución fundamental y propósito prioritario, son los mismos que testifican el acelerado proceso de formalización de Acuerdos Regionales de Integración (ARI), en los que el *regionalismo abierto*, con bajos aranceles para terceros países, con puertas abiertas para nuevos socios y con una disposición plena a la expansión del libre comercio global, tiende a convertirse —por imposible— en una utopía bien intencionada, mientras que el *regionalismo estratégico*, tal y como se define líneas arriba, se convierte en la opción realmente disponible en los instrumentos de integración.

El presente trabajo ilustra, inicialmente, la forma en la que el regionalismo estratégico atenta en contra del libre comercio global, privilegiando —sobre la *creación*— la *desviación* de comercio, de forma tal que perjudica a los países miembros menos desarrollados, a los países no miembros (tanto en el efecto directo sobre sus exportaciones cuanto en otro más duradero, sobre los términos de intercambio y la recaudación de impuestos a las exportaciones); se analizan los mecanismos mediante los cuales, también, el regionalismo estratégico favorece el resurgimiento de prácticas proteccionistas, evaporando la viabilidad del multilateralismo, mediante reducciones sensibles de las relaciones comerciales de los miembros de un ARI con el resto del mundo. Se analiza, también, el efecto potenciador de las asimetrías, que el regionalismo muestra y que se hace particularmente visible en la ya no tan reciente integración Norte-Sur. Por último, se explora la forma en la que la integración *puede* producir desarrollo, si se recupera la soberanía comercial, incluyendo formas selectivas de protección.

EL REGIONALISMO VS. EL LIBRE COMERCIO

En la situación mundial actual, en la que prácticamente no hay país que no pertenezca, al menos, a un bloque económico y en la que dos terceras partes del comercio mundial encuentran en tales instrumentos de integración a sus variables explicativas, viejos y muy relevantes planteamientos teóricos son puestos en tensión, mientras el añejo litigio entre librecambistas y proteccionistas se reedita en el seno de las opciones disponibles para el regionalismo. Cabe añadir que la presencia de grupos de interés, de poderes fácticos, indiscutible en el seno del capitalismo en todo tiempo, tiende a fortalecer las barreras al libre comercio, mientras que la integración Norte-Sur tiende a potenciar las asimetrías entre economías grandes y ricas y las no desarrolladas, que participan (ambas) de instrumentos de integración regional.

Cuadro 1. Acuerdos regionales notificados al GATT y a la OMC

| <i>Periodo</i> | <i>Número</i> |
|----------------------|---------------|
| 1948-1989 | 124 |
| 1989-1995 (+ 6) | 130 |
| 1995-2006 (+ 172) | 302 |
| 2003-2010 (+ 103) | 405 |
| Estimado 2012 | 412 |

Fuente: ATT/OMC, *Estadísticas comerciales*, varios años.

En la lógica que coloca a los instrumentos de integración regional en un sitio privilegiado, el listado de ventajas, reales o supuestas, aparece como un elemento de la mayor importancia. La ampliación de los mercados; el bienestar de los consumidores, derivado de disponer de un espectro ampliado de mercancías a los mejores precios; la posibilidad de impulsar economías de escala, la relativa a la especialización productiva de las economías así asociadas para dedicarse a lo que elaboran con mayor eficiencia (o con menor ineficiencia); la complementariedad productiva, cuando la integración se inspi-

ra en ventajas comparativas o costo diferencial de factores; la transferencia tecnológica y el incremento de la inversión extranjera directa, cuando en la integración domina el comercio intrasectorial; la percepción de los ARI como peldaños hacia el libre comercio mundial, y la siempre polémica *hipótesis de convergencia*, en la que la integración de una economía no desarrollada a otra que sí lo es promoverá el crecimiento preferente de la primera, en bienestar y en productividad, conforman el dilatado cuerpo de beneficios prometidos de la integración regional. En la apología de estos instrumentos no toma un sitio menor la lista de inconvenientes que acompañan al comercio y a las instituciones multilaterales. La lentitud en el desahogo de sus agendas: la Ronda Uruguay del GATT, con más de siete años de improductiva vida, y la nada cercana conclusión de la Ronda Doha de la OMC, compiten poco y mal con, por ejemplo, los 18 meses de negociaciones e inicio de operaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUSFTA, por sus siglas en inglés); la innecesaria, e inconveniente, participación de gobiernos ajenos a los temas que se desahogan: cualquier asunto ventilado entre el total de países miembros de la OMC muy difícilmente encontrará soluciones puntuales y expeditas, y la posibilidad, absolutamente visible, de la conformación de bloques dentro de las instituciones multilaterales que, en último término empantanar las negociaciones, son cuestiones que incentivan los intentos por prescindir del marco, la institución y los problemas del multilateralismo.

De otro lado, aparecen los inconvenientes de la integración regional, tanto para el resto del mundo, por esta vía discriminado, cuanto para los países menos desarrollados, fuera y en el seno mismo de la integración. Para el primer caso, resulta conveniente evocar las reflexiones de Lionel Robbins acerca del efecto de las uniones aduaneras en el comercio internacional:

“El propósito de la división internacional del trabajo no es sólo el de permitir la importación de cosas que no puedan producirse en el lugar, sino el de permitir que los recursos del lugar se dediquen totalmente a la producción de las cosas en que resulten más aptos, mientras que el resto se obtiene en otras partes... Se sigue entonces que la ventaja del reagrupamiento regional no se deriva de la mayor autosuficiencia, sino de la abolición de tanta autosuficiencia en las áreas que así se amalgaman... Desde el punto de vista internacional, la unión arancelaria no constituye una ventaja en sí misma. Es una ventaja sólo en la medida en que, en términos netos, conduzca a una mayor división del trabajo. Sólo podrá justificarse por argumentos que apoyarán aún más su extensión a todas las áreas capaces de tener relaciones comerciales... No hay duda de que si pudiéramos engatusar al resto del mundo para que practicara el libre comercio mediante una unión de altos

aranceles contra la producción de los esquimales, ello constituiría una ganancia internacional en términos netos. Pero sería inferior a un arreglo que incluyese a los esquimales. *La única unión arancelaria completamente inocua estaría dirigida contra los productos inaccesibles de la luna*” (Robbins, 1937: 120-122).¹

Las llamadas *etapas de la integración*, más adecuadamente consideradas *intensidades*, no sólo definen los grados de radicalismo con los que se construyen los instrumentos de integración, sino que, además, establecen las restricciones para que en casos distintos a las zonas de libre comercio los países signatarios sólo puedan pertenecer a un solo ARI.

Cuadro 2. Etapas o intensidades de los ARI

| <i>Etapas</i> | <i>Características</i> |
|---------------------------|--|
| 1. Zona de libre comercio | Eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias interiores |
| 2. Unión aduanera* | 1 + Arancel exterior común |
| 3. Mercado común* | 1 + 2 + Libertad de movimiento de los factores productivos |
| 4. Unión económica* | 1, 2 y 3 + Instituciones económicas comunes |
| 5. Unión política* | Todo lo anterior + Instituciones políticas comunes |

* En estas etapas, las naciones suscriptoras sólo pueden pertenecer a un instrumento de integración; esto no sucede con las zonas de libre comercio (Capítulo 24 del GATT).

Fuente: Gazol, 2005: 54.

Frente a la tradicional interpretación de los efectos de la desviación de comercio, referidos al costo social en que incurren los países importadores (miembros), cuando los suministros más costosos desplazan a los de bajo precio, resulta conveniente evaluar los efectos que dicha desviación tiene en los países no miembros, los que también pierden en bienestar cuando sus exportaciones son desplazadas, tanto por las políticas que premian a proveedores menos eficientes cuanto por un efecto de mayor duración que, por el incremento de la eficiencia entre los países miembros (eventualmente mediante

¹ Énfasis propio, FN.

la generación de economías de escala), produzca un descenso en los costos dentro del ARI correspondiente.

El carácter discriminatorio de los procesos de integración se verifica mediante la observación de la disminución en el ritmo de crecimiento del comercio de los países miembros con el resto del mundo y del consecuente incremento de transacciones en el marco intrarregional; ambos efectos, derivados de la distorsión que produce un incremento de aranceles hacia el exterior del ARI y/o una disminución de los mismos aranceles hacia el interior del instrumento de integración, habida cuenta de una posible reducción de costos por el mecanismo precitado o por incrementos inusuales en los tipo de cambio, en el interior de los ARI; el saldo, más atendible aún que las variaciones en los montos de exportaciones e importaciones, es el efecto de esta desviación de comercio en los precios relativos de ambas, es decir, en los términos de intercambio, que tienden a ser desfavorables para el resto del mundo. En esta circunstancia pesa, también, el efecto que la operación de los ARI alcance a tener sobre la atracción de inversión extranjera directa (IED), no en la forma amañada de adquisición de activos preexistentes, sino en la creación de nuevos activos, eventualmente generadores de economías de escala y que hacen posible la transferencia de tecnología de punta para no establecer excesiva dependencia en el costo diferencial de factores, en el clásico *teorema de las ventajas comparadas*, de cuño ricardiano.

De esta lógica derivan importantes observaciones sobre algunos aspectos de la literatura de la unión aduanera, como la supuesta ventaja que deriva de la rivalidad y que, por ello, considera a la complementariedad una desventaja. Más adelante se analizará esta cuestión, en relación con el funcionamiento de los ARI en la dirección del libre comercio. Por lo pronto, resulta conveniente establecer –en el propósito de abordar los procesos de integración Norte-Sur– que, mientras la *rivalidad* entre industrias competitivas caracteriza a la estructura productiva visible en el desarrollo, la *complementariedad* es la característica dominante en el no desarrollo, por lo que el análisis profundo de los instrumentos de integración requiere trascender el umbral de los efectos comerciales para comenzar a medir sus efectos en el desarrollo.

Resulta más que discutible, a la luz de los acontecimientos recientes y en curso, que las características propuestas por Viner para que los ARI se pongan al servicio del libre comercio, en realidad sirvan a tal propósito. Las características 1 y, especialmente, 6, tienden a favorecer, de preferencia, al aislamiento del ARI respecto al resto del mundo, que sólo puede leerse como mecanismo proteccionista, toda vez que un mayor tamaño del ARI acompañado de una mayor división del trabajo en su interior, acabará arrojando una disminución

de transacciones comerciales con el resto del mundo; algo similar acontece con la reducción, al interior del ARI, de los costos unitarios, con lo que las importaciones pierden oportunidades y espacio. En el caso de la característica 3, que prefiere la *rivalidad* sobre la *complementariedad*, el saldo es una potenciación de las asimetrías en los ARI Norte-Sur, siempre que se reconozca el incumplimiento de la *Hipótesis de convergencia*. Es conveniente conocer las penurias que las economías no desarrolladas enfrentan con el propósito de exportar a las desarrolladas. Cuando, desde el desarrollo, se reducen aranceles a importaciones industriales que los países no desarrollados, por bajo horizonte tecnológico y dificultades para el financiamiento correspondiente, simplemente no producen y, al mismo tiempo, se mantienen o incrementan altos aranceles a la importación de bienes primarios, a los efectos de su fuente de aprovisionamiento y a los efectos, también, de su escaso o nulo valor agregado; el saldo visible es el de una integración inequitativa entre sus suscriptores, potenciadora de las asimetrías, siempre existentes, entre desarrollo y no desarrollo, y que también cobija el desarrollo preferente de la *desviación* sobre la *creación* de comercio.

Cuadro 3. Características de los ARI para servir al libre comercio

| Tema | Características |
|--|---|
| Tamaño | 1. Entre mayor, mayor potencial para la división interna del trabajo |
| Nivel medio de aranceles a las importaciones | 2. Entre menor, mayor equidad con el resto del mundo |
| Complementariedad o rivalidad | 3. Entre mayor rivalidad, mejor |
| Costos unitarios de las industrias cobijadas por el ARI | 4. Entre mayores diferencias, mejores oportunidades para el libre comercio |
| Aranceles a la exportación desde las industrias más eficientes del ARI | 5. Entre mayores, mayor equidad con el resto del mundo (reciprocidad) |
| Conjunto de industrias del ARI que tendrían costos unitarios menores por efecto del ensanchamiento del mercado | 6. Entre mayor, mejor por colocarse por debajo de los costos de importación |
| Conjunto de industrias del ARI en las que no suceda lo anterior | 7. Entre menor, mejor por ventajas comparativas |

Fuente: Viner, 1977: 99.

Cuadro 4. Aranceles de algunos países de la OCDE

| <i>País</i> | <i>Aranceles medios</i> | <i>Aranceles agropecuarios</i> |
|----------------|-------------------------|--------------------------------|
| Canadá | 2.0 | 33.7 |
| Unión Europea | 2.5 | 41.6 |
| Japón | 1.2 | 28.3 |
| Estados Unidos | 1.6 | 14.5 |
| Otros países | 7.4 | 42.5 |

Tomando en cuenta las operaciones de ASEAN y de APEC, todos los países considerados se encuentran dentro de, por lo menos, un ARI.

Fuente: Ibarra, 2005: 375.

A esta sólida barrera arancelaria se incorporan normas no arancelarias, notablemente restrictivas, que engrosan las dificultades para que las exportaciones desde el no desarrollo logren penetrar en los mercados desarrollados. Esta serie de restricciones suele hacerse acompañar de los impedimentos internos, estructurales, que las economías no desarrolladas muestran como carencias insuperables, no sólo por los efectos de la deficiente e insuficiente infraestructura necesaria para el traslado de sus mercancías, sino también por los bajos niveles de calidad de sus ofertas, en relación con los bienes demandados por los consumidores de los países desarrollados.

La permanencia y profundización de elevados niveles de desigualdad, tanto entre naciones como al interior de ellas, forma parte de la reflexión relativa al efecto de la impronta regionalizadora; el notable incremento de las diferencias en bienestar y, según la sabiduría económica convencional, del que es visible –y se convierte en variable explicativa de éste– en la productividad ha tendido a presentarse como un saldo real, aunque indeseable, de la globalización y de la aceptación acrítica de su institución fundamental, el libre comercio planetario. Resulta conveniente, a los efectos de encontrar verdaderas relaciones de causalidad, no hacer abstracción de las notables posibilidades del regionalismo estratégico, con instrumentos de integración Norte-Sur, para lograr estos resultados.

En opinión de J. Stiglitz (2006: 94):

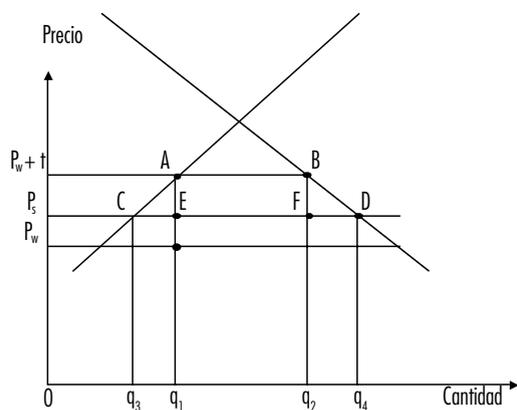
“El libre comercio no ha funcionado en parte porque no lo hemos intentado: los acuerdos comerciales del pasado no han sido ni libres ni justos. Han sido asimétricos, pues abrían los mercados de los países en vías de desarrollo a mercancías procedentes de los países industriales avanzados sin que se diera una plena reciprocidad. Se mantuvieron multitud de barreras comerciales sutiles, pero eficaces. Esta globalización asimétrica puso a los países en vías de desarrollo en una situación de desventaja. Los ha dejado en una situación peor que la que tendrían en caso de que estuvieran en un régimen de verdadero comercio justo y libre”.

Bajo esta lógica, si un ARI hace que la actividad productiva del resto del mundo pierda economías de escala, como efecto de la pérdida de mercados y de la rentabilidad esperada y como efecto también de la relocalización productiva, se aumenta el costo de toda su producción, se les imponen incrementos de precios a otros consumidores de su producto y, de esta forma, se reducen sus márgenes de utilidad. Tal circunstancia se hace acompañar de la reducción de las recaudaciones derivadas de la aplicación de impuestos, explícitos e implícitos, a las importaciones (aranceles y otros) que, en realidad, son gravámenes a las exportaciones. Este oscuro panorama tiende a complicarse en relación directa al tamaño de los ARI, toda vez que en función del mismo pueden estar en posibilidades de disponer de un poder de mercado (influencia en los precios) a escala mundial; ese poder tiende a profundizar todas y cada una de las complicaciones derivadas de la desviación de comercio, en contra del resto del mundo por cuanto le obligan a enfrentar curvas de demanda con pendientes descendentes o negativas, frente a las que deberán bajar los precios para vender más unidades o, en un examen más realista, para mantener su volumen de ventas, en la medida en que los grandes ARI tiendan a constituir mercados únicos.

Así acontece con la Unión Europea (UE) y, aunque más pálidamente, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés); así habrá de suceder, en su caso, con el Área de Cooperación Económica Pacífico-Asiática (APEC, por sus siglas en inglés). La mecánica de esta relevante cuestión, avalada por la casuística, consiste en que, al ampliarse y profundizarse los grandes acuerdos de integración, el saldo comercial más notable es el de la reducción de transacciones con el resto del mundo. Visto desde esta perspectiva, el esfuerzo estadounidense por impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se enderezó en el propósito de alumbrar un vigoroso mercado hemisférico, en el que resultaba explícita la intención de *desviar* el comercio en la región y en beneficio de las empresas exportadoras de ese país.

En la Figura 1 y el Cuadro 5 se ilustra la forma en la que el establecimiento y la operación de un ARI premia a un oferente distinto al más eficiente, midiendo tal eficiencia por el menor precio de oferta: mientras el país 3 es el que produce a menor costo (y este costo, al incluir la remuneración a factores, es igual al precio), el establecimiento de altos aranceles (100%) duplica su precio, y el establecimiento de un ARI entre los países 1 y 2 termina por sacarlo de las transacciones, premiando a los oferentes del país 2. De esta forma, los consumidores del país 1 pagan menos (P_s) que si consumen la producción nacional ($P_w + t$), pero pagan más del precio que sin aranceles ofrece el país 3 (P_w). Esto es, *grosso modo*, la desviación de comercio cobijada por el regionalismo, débilmente acompañada de creación de comercio (la producción nacional sustituida por las importaciones desde el país 2, visible en la curva de oferta) y de expansión de comercio (el mismo aumento de las importaciones definido por la reducción de precio que propicia la integración, visible en la curva de demanda).

Figura 1



Antes de la integración: Importa AB del resto del mundo

Después de la integración: Importa CD del socio

EFAB Desviación de comercio

CEA Creación de comercio

FBD Expansión de comercio

Fuente: Elaboración propia.

La desviación de comercio, ya descrita como el premio a un proveedor distinto al más eficiente, es, también, el resultado de un proceso de integración que, como Viner estableció desde 1950, se pone al servicio preferente del proteccionismo, bajo la mecánica que se describe en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Desviación de comercio

| <i>Costo/precio</i> | <i>País 1</i> | <i>País 2</i> | <i>País 3</i> |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Precio internacional | 10 | 8 | 6* |
| Precio en 1 con arancel 100% | 10* | 16 | 12 |
| Precio en 1 con arancel 50% | 10 | 12 | 9* |
| Precio en 1 en ARI con 2 | 10 | 8* | 9 |

* Corresponde al oferente de menor precio, sin o con protección arancelaria.

Fuente: Tugores, 2006: 114.

Los efectos más notables de la profusión internacional de instrumentos de integración regional estratégica son:

a) *La desviación de comercio y el empobrecimiento del vecino*: “... derivado de la tendencia a sustituir la provisión de terceros países por las procedentes de los nuevos socios, al beneficiarse éstos de unas menores barreras, que subsisten para los terceros países”.

b) *La disposición de poder de mercado por el área integrada*: el bloque en su conjunto es un comprador/vendedor más importante que sus socios por separado, lo que podría llevar a incrementos en la protección, de aplicarse los argumentos basados en el poder de mercado. Una economía mundial regionalizada tiene el aspecto negativo de la posibilidad de que cada uno de los bloques trate de explotar el “poder de mercado”, con la posibilidad de comportamientos agresivos y la amenaza latente de “guerra comercial”.

c) *Tendencia a generalizarse los bloques (efecto contagio)*: los países que quedan fuera de un bloque pueden evaluar las anteriores “amenazas” y verse inducidos, a su vez, a construir otros bloques comerciales, con lo que el conjunto del comercio mundial se vería sujeto a regionalización.

d) *Emergencia de intereses económicos vinculados a la existencia del acuerdo de integración, con capacidad para influir sobre el proceso político para bloquear sucesivas liberalizaciones a más socios* (Tugores, 2006: 123-124).

El incentivo de un país para participar de un ARI, mientras el vecino se mueve en el espacio multilateral, es –en buena medida– el origen de las numerosas integraciones en curso, al calor de la expectativa de beneficios por obtener; tal circunstancia, y sus efectos sobre el comportamiento del *vecino*, que tiende a ser el de la imitación, pueden expresarse por medio de la teoría de juegos:

Cuadro 6. Efectos de las opciones comerciales

| A | B | | | |
|--------------|--------------|-----|----------|-----|
| | Multilateral | | Regional | |
| Multilateral | A:3 | B:3 | A:1 | B:4 |
| Regional | A:4 | B:1 | A:2 | B:2 |

Nota: El multilateralismo, practicado por ambas naciones, arrojaría un resultado superior (3) al que sería el saldo final de la integración para ambos (2).

Fuente: Tugores, 2006: 125.

El poder de mercado de A (que participa en un bloque regional), cuando B se mantiene “suelto” en el multilateralismo (casillas 1 y 2 inferiores), se contrarresta cuando B participa en un ARI (casillas 3 y 4 inferiores); lo mismo acontece cuando B se integra y A está “suelto” (casillas 3 y 4 superiores). En la lógica del esquema, se sugiere que el lugar óptimo para ambos, entendido como el mayor beneficio compartido, se encuentra en el multilateralismo (casillas 1 y 2 superiores). Sin embargo, la posibilidad de obtener ventajas a expensas de los demás es un fuerte incentivo para la generación de los ARI y, como efecto “dominó”, para su generalización. Esa es la realidad actual y la más clara tendencia para el porvenir, mucho más comprensible bajo la lógica de un *nuevo mercantilismo*, que por aquella que provee la *sabiduría económica convencional* neoclásica. Aquí, a diferencia de la *ventaja nacional* mercantilista, opera la no tan novedosa figura de la *ventaja regional*, aunque –como se verá más adelante– al interior de los ARI siempre se hará visible un ganador nacional (a través de sus empresas exportadoras y de la potenciación de las asimetrías).

INTEGRACIÓN Y ASIMETRÍAS

“El trasplante acritico de teorías propias de un país desarrollado a otro subdesarrollado equivale a usar la constante gravitación de la tierra para el cálculo de la fuerza en las proximidades de la luna. Ciertamente, es afortunado para nuestros astronautas que los científicos tengan un sentido mucho más desarrollado de la realidad que nuestros economistas”.

Dell, 1965: 185.

El análisis de los ARI Norte-Sur, parte de la vieja reflexión de F. Perroux relativa a los papeles de país *integrante* y de país *integrado*; es un asunto que presenta ciertas aristas. Por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio

de América del Norte (NAFTA), hay quien documenta que, en principio, la iniciativa fue del gobierno mexicano, en 1991, para convencer, primero al de los Estados Unidos y entre ambos y posteriormente al de Canadá. El hecho es que, en rigor, es el país de más grande y rica economía el que, en éste y en otros casos, juega el papel de *integrante* y lo practica por la vía de presionar para el establecimiento previo, en el país o países integrados, de profundas reformas económicas. Esta presión se ejercita directamente o a través de agencias con las que los países avanzados juegan un papel determinante por sobre representación: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRF) u Organización Mundial de Comercio (OMC), que son, simultáneamente, las instituciones multilaterales de la globalización, de las que sólo la tercera funciona con arreglo a un orden democrático (un país, un voto).

Las reformas económicas, especialmente en aquellas economías pobres y pequeñas que por largos años practicaron el programa económico de sustitución de importaciones, se han presentado como alumbradoras de un *cambio estructural*, por cuanto están cargadas de *novedades* (que ya no lo son tanto) y que modifican radicalmente el panorama económico, con arreglo al decálogo que se plasma en el llamado *Consenso de Washington*. En todos los casos, tales reformas se enderezan con el propósito de reducir las facultades –no sólo económicas– institucionales del Estado, establecer la liberalización comercial indiscriminada y asignar funciones puntuales a la gestión pública. Veamos qué componentes conforman el, ahora infortunado, *Consenso*:

Cuadro 7. Lineamientos del Consenso de Washington

| <i>Tema</i> | <i>Propuesta</i> |
|---------------------------|-----------------------------|
| Hacienda Pública | Disciplina fiscal |
| Gasto Público Prioritario | En educación y salud |
| Ingreso Público | Reforma tributaria |
| Tipos de interés | Tasas positivas vía mercado |
| Tipos de cambio | Competitivos |
| Políticas comerciales | Liberales |
| Inversión extranjera | La mayor apertura |
| Empresas públicas | Privatización |
| Regulación económica | Profunda desregulación |
| Propiedad privada | Garantizar la protección |

Fuente: Novelo, 2003: 36.

Con arreglo a estos lineamientos, ahora fuertemente criticados incluso por sus autores, las economías pobres se sometieron, primero, al programa económico del llamado *cambio estructural* y, después, a la integración; lo que ahora resulta más complejo es que en esa misma integración encuentran las mayores rigideces para modificar los programas económicos derivados de tal sometimiento. Mientras la literatura especializada construye un nuevo Consenso, en contra del *Consenso de Washington*, las economías del *Sur*, que se incorporaron a diversos ARI después de realizar las reformas que encontraron cobijo en sus lineamientos, se encuentran normativamente imposibilitadas para abandonar los programas económicos que así establecieron, en muchos casos, como resultado de presiones, al interior del ARI, por parte de él o los socios de mayor tamaño. Al respecto, se dispone de recomendaciones explícitas de dos autores, miembros del personal del Banco Mundial:

“... se deben incluir compromisos formales que concedan el derecho de establecimiento y el trato nacional a los inversionistas extranjeros directos, incluidos los que participan en los mercados de servicios; firmar los ARI con socios suficientemente grandes que garanticen hacer cumplir los acuerdos y lo bastante próximos como para que tengan la voluntad de hacerlo, e incorporar en el ARI un lenguaje explícito que exija acciones por parte de los países socios en casos de incumplimiento o retroceso; ningún ARI estimula la inversión si primero no se han sentado las bases necesarias, por ejemplo, unos derechos a la propiedad asegurados y unas políticas macroeconómicas correctas” (Schiff y Winters, 2004: 280-281).

El olor a *Consenso* no podría ser más intenso.

En la visibilidad de las asimetrías que se comentan, derivada de una suerte de *dualidad* en el derecho económico, no toma un sitio menor la violentación de normativas internas, incluso constitucionales, en atención a la redacción de las normas de los instrumentos de integración. Esta circunstancia, que ya ha significado considerables erogaciones públicas, resulta del todo visible en el caso del NAFTA y la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, donde el Capítulo 11 del primero contraviene directamente lo establecido en el Artículo 27 de la segunda, con resultados siempre adversos para el marco constitucional y para el Estado mexicanos.²

Un argumento fuerte y recurrente, a favor del incremento de los ARI Norte-Sur, es el peso que el comercio intrazonal, como proporción del comercio

² Cfr. Novelo, F., *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Plaza y Valdés, 1999.

global de los países integrados, alcanza en estas integraciones y que es considerablemente más grande que la proporción correspondiente en los ARI Sur-Sur; la diferencia entre estas proporciones es, además, un argumento en contra de la hipótesis de los *socios comerciales naturales*, según el Banco Mundial. Esta llamada hipótesis tiende a apoyarse en la larga historia de integraciones entre países vecinos que, en sentido estricto, no mantienen ni desarrollan con la integración relaciones comerciales intensas. La falta de complementariedad entre sus estructuras productivas y la débil rivalidad que deriva de un muy bajo horizonte tecnológico aparecen como las más relevantes variables explicativas de la falacia en la que se convierte la hipótesis mencionada.

Cuadro 8. Porcentajes comerciales en los ARI

| <i>Tipo de integración</i> | <i>% del Comercio intrazonal/Comercio total</i> |
|----------------------------|---|
| Norte-Norte | > 30% |
| Norte-Sur | > 35% |
| Sur-Sur | < 15% |

Fuente: Schiff y Winters, 2004: 71.

Los ARI Sur-Sur, por lo demás, enfrentan la inelasticidad de la demanda de los bienes que producen, por efecto de la llamada *Ley de Engel*: “Los precios de los bienes industriales tienen un ritmo de crecimiento mucho mayor que el de los precios de los bienes primarios, por el dinamismo diferenciado de la demanda que reciben”; situación a la que, por ineficiencia productiva, acompaña la inelasticidad de la oferta que, además, es la variable explicativa de la inflación estructural que caracteriza al no desarrollo:

$$ez = dz/dDs < 1 \rightarrow \Pi, \text{ donde:}$$

ez , es elasticidad de la oferta;

dz , son variaciones en la cantidad ofertada;

dDs , son variaciones en la demanda efectiva, medida en unidades de salario, y

Π , es espiral inflacionaria.

En la crítica a la integración Sur-Sur, el Banco Mundial enfatiza la recurrencia de resultados de divergencia, por medio de los cuales el país menos

pobre gana con mucha mayor frecuencia que el país más pobre, por efecto del tamaño (preferentemente grande) del arancel externo común (AEC) y la mayor capacidad del primero para generar la oferta industrial dominante en el interior del ARI; de otro lado, el mismo organismo afirma que en la integración Norte-Norte arroja el saldo de convergencia, toda vez que la economía menos desarrollada crecerá más aceleradamente, en productividad y en bienestar, por el efecto de sus menores costos de producción (ventaja comparativa), en un ambiente de integración que facilita el libre flujo de mercancías y, lo que aquí sería más importante, de inversiones (*Hipótesis de convergencia*).

El argumento convencional, acerca de la conveniencia que –para los países del Sur– tiene un instrumento de integración con un país desarrollado, al menos desde la perspectiva del Banco Mundial, descansa en la posibilidad de acceder a precios de consumo mucho más bajos que los que caracterizan a la producción interna de los bienes originales y de los sucedáneos (supuestamente perfectos) de producción doméstica, directamente de los bienes que se importarán del Norte. Complementariamente, los países del Norte no elevarán sus aranceles de importación ni interrumpirán las compras a su socio/s comercial/es subdesarrollado/s. En realidad, como se ha visto con la diferencia entre aranceles promedio y aranceles agropecuarios, esta última afirmación falta a la verdad.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Una historia relevante de los propósitos de integración Sur-Sur para el desarrollo es la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuya vida (más o menos útil) transcurrió entre 1960 y 1980; la percepción de la integración como un medio para alcanzar el desarrollo y no como un fin en sí misma o un mecanismo para lograr el libre comercio, es una interesante guía para los instrumentos de integración en curso y una posición divergente de los apologistas de la integración Norte-Sur. En esta percepción, se construyen dos identidades que colocan en la perspectiva del desarrollo a los conceptos de *creación y desviación* de comercio:

Creación de comercio = desviación de desarrollo.

Desviación de comercio = creación de desarrollo.

La idea que guía este razonamiento es la de privilegiar el ahorro o la obtención de divisas, mediante el establecimiento de industrias potencialmente rentables, productivas y posiblemente en el mediano plazo, internacionalmen-

te competitivas; en tal lógica, el bienestar (W), será el resultado del comportamiento de los beneficios esperados (I) de la industria por establecer, de la reducción de las importaciones (M), del ahorro de divisas (D) y del costo financiero del proyecto productivo (CF), tal que:

$$W = I - M + D - CF$$

En la búsqueda del desarrollo, el imperativo de los países no desarrollados es superar la supuesta *especialización* que, desde su integración al mercado mundial capitalista, les ha condenado a producir (y exportar) bienes primarios, de oferta y demanda inelásticas, de ritmo de crecimiento de los precios considerablemente menor que el de los bienes industriales y de los servicios que, desde el no desarrollo, se importan para arribar al establecimiento de actividades de mayor elasticidad en oferta y demanda, proveedoras de empleo aceptablemente remunerado y de la ampliación del mercado interno que, en sociedades plurales y diversas como hoy lo son todas, es el más relevante instrumento de cohesión social. Con este propósito, la integración *puede* ser un mecanismo adecuado para acceder al desarrollo; pero, en su caso, es este objetivo y no la inocua *creación de comercio* el elemento que debe presidir la conformación de los ARI que se consideren adecuados. Existe el caso de países no desarrollados, exportadores de manufacturas producidas en horizontes tecnológicos medios y altos, como México, que obtienen un éxito exportador indiscutible, pero sin capacidad de arrastre sobre el resto del sistema económico, por el peso extraordinario de las llamadas *importaciones temporales*, la previa destrucción de cadenas productivas nacionales y el derrumbe del grado de integración nacional de lo que se exporta.

En el ánimo de recuperar los propósitos de desarrollo, resulta imperativo el establecimiento de una nueva, más talentosa, industrialización sustitutiva de importaciones, que promueva, al lado de la estrategia secundario-exportadora, formas claras de fortalecimiento del mercado interno.

BIBLIOGRAFÍA

- Dell, S., *Bloques de comercio y mercados comunes*, FCE, México, 1965.
 Gazol, A., *Bloques económicos*, FEUNAM, México, 2005.
 Ibarra, D., *Ensayos sobre la economía mexicana*, FCE, México, 2005.
 Novelo, F., “¿Es viable otra globalización?”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 134, julio-septiembre, 2003, IIEC-UNAM, México,

- _____, *La política exterior de México en la era de la globalización*, Plaza y Valdés, México, 1999.
- OMC, *Statistics. International Trade and Market Access Data*. [Internet].
Disponibile en <http://www.wto.org/>
- Robbins, L., *Economic Planning and International Order*, Londres, 1937.
- Schiff, M. y A. Winters, *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial/ Alfaomega, Colombia, 2004.
- Stiglitz, J., *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México, 2006.
- Tugores, J., *Economía internacional. Globalización e integración regional*, McGraw Hill, Madrid, 2006.
- Viner, J., “Teoría económica de las uniones aduaneras. Una aproximación al libre comercio”, en S. Andic, y S. Teitel, *Integración económica*, Lecturas del Trimestre Económico 19, FCE, México, 1977.