

Integración económica e instituciones

RAFAEL S. ESPINOSA RAMÍREZ

En teoría, los acuerdos de cooperación e integración económica suponen que los gobiernos de los países miembros negocien éstos en forma razonable y equitativa, sin embargo muy poco se ha hecho respecto a la forma como estos se negocian. Los procesos de integración comercial y económico con negociaciones equitativas han sido pensados para países con similar potencial económico, pero sabemos que la capacidad de presión que ejercen los países con gran potencial económico y su impacto en la región es usada al negociar con países con un potencial menor.

La existencia de países significativamente dispares en un acuerdo económico pueden generar reformas institucionales defectuosas y perniciosas para los países, por lo que se requieren de instituciones sólidas para negociar acuerdos más equitativos como en la reforma institucional que sustentaría esta negociación.

Resumen · Abstract

In theory, the economic cooperation and integration agreements suppose that the governments of member nations negotiate them in a reasonable and equitable way, nevertheless, little has been done in respect to the way how they are generated. The commercial integration and economic processes with equitable negotiations have been thought for countries with similar economic potential, but as we know, the pressure capacity that countries with high economic potential and their impact on the region at the time of negotiation is utilized when negotiating with countries with a lesser economic potential.

The existence of disadvantaged countries in an economic agreement can generate defective institutional reforms that are harmful for these countries, which is why solid institutions are required to negotiate agreements that are more equitatives in the institutional reform that would support this negotiation.

La globalización, desde el punto de vista de los procesos de integración comercial y económica, supone la existencia de actores competitivos y a la vez complementarios, países que por su potencial económico y sus recursos sean capaces de fomentar una sana recurrencia y participación económica para mantener un equilibrio que induzca un crecimiento económico armónico de la región.¹

En este sentido, la reducción de barreras arancelarias y la integración económica promueve el libre tránsito de bienes y servicios, aumenta la capacidad de creación de empleo e incrementa el flujo de capitales en un mercado en expansión. De esta manera se propicia la productividad, se eliminan las empresas ineficientes, se abren las posibilidades de consumo, con la consecuente reducción de precios, y se adquieren nuevas tecnologías. Por otra parte, a estos procesos de globalización se les imputa un conjunto de efectos negativos en países menos desarrollados, tales como dependencia económica, desaparición

de la industria local y vulnerabilidad ante desajustes externos.

En teoría, los acuerdos de cooperación e integración económica suponen que los gobiernos de los países miembros negocien éstos en forma razonable y equitativa. Sin embargo, aunque la teoría económica documenta claramente los beneficios de acuerdos comerciales y económicos, muy poco se ha hecho respecto a la forma como éstos se negocian.

En estos procesos de negociación se asume que los gobiernos serán enteramente razonables y, a partir de un cálculo previo, acordarán lo mejor para el bloque. Ya sea que logren un equilibrio tipo Pareto (donde por lo menos uno se beneficia) o un equilibrio potencialmente eficiente tipo Pareto (donde alguno puede perder pero es compensado por el que se beneficia), lo que se busca es que la región mejore como un todo, que esté mejor con un acuerdo económico que sin él.

El autor es investigador en el Instituto de Gobernabilidad, Barcelona, España.

A pesar de lo contundente de la teoría, la evidencia empírica muestra que los países con mayor potencial económico –países grandes– tienden a desviarse de una propuesta de negociación equitativa.² Los libros de comercio internacional están llenos de pruebas acerca del beneficio que un acuerdo comercial puede traer a países con potencial económico distinto (comúnmente distinguidos como países grandes y países pequeños). La teoría supone que estos acuerdos son negociados como un juego de cooperación con sólidos desarrollos institucionales y sin problemas de información. En otras palabras, suponen la existencia de reglas eficientes y equitativas para todos los miembros.³

Sin embargo, la capacidad de presión que tienen los países grandes gracias a su potencial económico y su impacto en la región es usada al negociar con países con un potencial menor.

Se pasa de un equilibrio cooperativo a otro no cooperativo en el que el país grande actúa como líder de la negociación. Este nivel de presión “crítica” que se ejerce sobre los países pequeños debe ser lo suficientemente “fuerte” para orientar la negociación en su provecho, pero suficientemente “débil” como para evitar que el país pequeño tenga incentivos para abandonar la negociación. Sin embargo, cuando todos o varios países negociantes son de tamaño y potencial similar se pueden esperar contrapesos en la negociación que suponen la existencia de acuerdos razonables y equitativos.

La historia de la Unión Europea (UE) con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al Mercado Común del Sur (Mercosur) parecen confirmar estas afirmaciones. Por una parte, la UE ha encontrado suficientes contrapesos en los márgenes de negociación. La presencia de Alemania, Francia e Italia como países relativamente semejantes favorece cierto equilibrio en las negociaciones. Aunque en la UE existan economías de tamaño relativo menor, como Portugal o Grecia, la disparidad económica entre éstas y las economías más grandes no representó un obstáculo en la negociación más equitativa de los procesos de integración.

Por otra parte, el TLCAN y el Mercosur presentan desequilibrios importantes ya que en el caso del TLCAN la economía estadounidense es casi veinte veces mayor que la mexicana, y en el Mercosur la de Brasil es más del doble de la economía Argentina. Dada la dependencia comercial de los miembros más pequeños con respecto a los más grandes, tanto Brasil como Estados Unidos

gozan de cierto peso específico en la negociación de acuerdos y, por lo tanto, en las decisiones posteriores del bloque.⁴ Estas ventajas se han hecho presentes en los conflictos de controversias en materia de regulación del acuerdo.⁵

La existencia de países significativamente dispares en un acuerdo económico podría generar efectos discordantes para sus miembros. Podemos afirmar que, en la práctica, los procesos de integración comercial y económico con negociaciones equitativas han sido pensados para desarrollarse entre países con similar potencial económico.

Por otra parte, la existencia de estos acuerdos va más allá de la cooperación económica y, por lo tanto, del cuerpo de análisis de la economía dura. La relación de mercados nacionales distintos, el flujo de capitales, y en algunos casos de personas, implica la existencia de acuerdos institucionales eficientes que trasciendan las fronteras nacionales y generen reformas institucionales tanto dentro como en el exterior de cada país

Así como cada nación tiene su identidad cultural propia, también posee una vida institucional particular que se circunscribe a su territorio. Las instituciones rigen así el comportamiento y la organización de la sociedad y de su entorno económico. Cuando este entorno social y económico se relaciona con otro, existe un enfrentamiento institucional. No sólo es necesario homogeneizar y armonizar las reglas ya existentes, sino también generar un nuevo entorno institucional, es decir, se requiere una reforma institucional integral que acompañe el proceso de reforma económica. Existe una reforma institucional que se inicia a partir de un acuerdo económico, ya que hay la necesidad de establecer ciertas reglas comunes de participación en dos contextos que se unen.

Cuando estos acuerdos institucionales se dan en una atmósfera de negociación más o menos equitativa, las reformas institucionales son relativamente concordantes con la realidad y necesidad de cada país miembro y de la región en su conjunto. En estos países, donde los acuerdos institucionales son producto de un proceso equilibrado, generalmente las instituciones funcionan de manera eficiente ya que son producto de un acuerdo cooperativo en el que el equilibrio en las negociaciones evita el sesgo en su accionar. La existencia de países significativamente dispares en un acuerdo económico podría generar reformas institucionales defectuosas y perniciosas para los países. En este sentido, las reformas institucionales que

se generen a partir de un acuerdo mañosamente sesgado a favor de los intereses del más grande serán acordes al sesgo impreso a las negociaciones.

Por lo tanto, enfrentamos dos problemas: por una parte, cuando los países enfrentan inequidades significativas hay una negociación parcial y opuesta al interés del bloque. Generalmente estas diferencias en las negociaciones conducen a ineficiencias en el bloque a largo plazo, ya que muchas de las posteriores crisis que presentan los países con menos poder de negociación son soportadas por los países con mayor potencial. Una negociación parcial trae beneficios aparentes en el corto plazo. Sin embargo, las ineficiencias generadas en los países más pequeños se revierten contra éstos en forma de crisis, de tal manera que las contribuciones y los apoyos que los países fuertes hacen a los países más pequeños llegan a ser desgastantes y políticamente incómodas.⁶

Por otra parte, esta negociación conduce a una forzada y defectuosa reforma institucional del país. Una negociación inequitativa obliga a las autoridades de los países con menor potencial a adaptarse a sus necesidades, a una reforma institucional que se acomode mejor al esquema de negociación del acuerdo económico. La modificación en los patrones de conducta social, política y económica para adaptarse a los nuevos requerimientos del acuerdo generan conflictos dentro de cada nación y forman un híbrido institucional que ya viene por defecto sin sustento en una necesidad nacional.

A la luz del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta discusión parece más relevante que nunca. Los pulsos que se están observando generan un juego de estrategias entre los norteamericanos y el Mercosur. Los plazos de negociación y puesta en marcha del acuerdo no son otra cosa que la expectativa de la fuerza con la que quieren llegar a las negociaciones finales. Evidentemente, en estos momentos Brasil necesita tiempo para fortalecer su economía y solucionar el problema de Argentina y sus multifacéticos patrones monetarios. Estados Unidos trata de ganar consenso y de establecer una vía rápida para evitar un bloque duro con el cual negociar, pero su preocupación no son tanto Brasil y el Mercosur, sino Europa y su necesidad de posicionarse estratégicamente en América del Sur.

Mientras tanto, lo apremiante de las negociaciones previas ha eliminado del contexto el análisis del desarrollo institucional de estos países y las consecuencias que puede traer una apertura económica con distintos niveles de

desarrollo institucional. Y no es poca cosa, esto lo están aprendiendo muy bien en la UE y su deseo de expansión a los países del este, que poseen garantías mínimas de estabilidad institucional y una serie de conflictos que podrían ser un dolor de cabeza en el patio trasero europeo. Tal vez las nacientes democracias de Europa oriental necesitan consolidarse antes de lanzarse al vacío de un esperanzador pero peligroso acuerdo económico. Una lección duramente aprendida por los rusos.

No existe, hasta donde sé, nada sobre cómo los acuerdos comerciales se negocian o los efectos de esta inequidad en las reformas institucionales. La teoría sobre el tema prácticamente no existe y la discusión sobre estos temas es nula. Hay dos vertientes: los que ven el desarrollo institucional fuera de un contexto de la integración económica, como si esto fuera un tema aparte, y aquellos que ven la integración económica de la región sin un ápice de reflexión institucional. Dos puntos de vista ciertamente castrantes.

Pensar en el desarrollo institucional local antes de cualquier acuerdo económico sería tal vez idóneo pero irreal. Las instituciones sólidas generan las suficientes referencias para negociar acuerdos más equitativos. Dejar en claro cuáles son las reglas de juego de los participantes en este juego de negociación, indistintamente del potencial económico, elevaría el nivel "crítico" de presión necesaria para orientar las negociaciones en provecho del más fuerte, pero lo acercaría peligrosamente al nivel donde el débil decida retirarse de la negociación. Esto otorga incentivos al potencialmente más fuerte para dar concesiones a los más débiles y aumentar el nivel mínimo de "fuga" del acuerdo, así como la equidad tanto en la formación de acuerdos como en la reforma institucional que sustentaría esta negociación.

Fuera de estas meditaciones al tenor de la teoría de juegos, no existe nada más sobre el tema. Economistas por un lado y politólogos, sociólogos y demás que el genoma humano produzca, por el otro. Tal vez no sería muy tarde para pensar un poco en este dilema.

Notas

⁶Esta necesaria recurrencia ha sido ya evidente en la Unión Europea a partir de los lineamientos de política económica comunes que se establecen para garantizar una mínima estabilidad regional. El nivel común de tasas de interés y de inflación en la UE son dos de los ejemplos más claros de los requisitos mínimos de estabilidad para un acuerdo económico.

² Es clara la posición de poder del gobierno estadounidense en la negociación con México del TLCAN y las evidentes ventajas que este tratado otorga a los norteamericanos. Esta misma actitud se refleja en el acuerdo de libre comercio entre México y Centroamérica, donde el primero tiene mayor poder de negociación frente a los centroamericanos.

³ Para mayor información sobre el punto de vista de la teoría véase Dixit y Norman (1995).

⁴ De acuerdo con la base de datos del Banco Mundial, en sus estadísticas de 1999 publicadas en Internet por tema, el producto interno bruto (PIB) de Brasil es 2.5 veces el PIB de Argentina (751 505 y 238 166 millones de dólares, respectivamente). En el caso del TLCAN el PIB de Estados Unidos es 19 veces el de México (9 152,098 y 483 737 millones de dólares, respectivamente). De manera similar, en 1999 cerca del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas se dirigen al vecino del norte y el 25 por ciento de las exportaciones argentinas van a Brasil (estadísticas del FMI 2000).

⁵ El caso del bloqueo de las exportaciones de atún de México a Estados Unidos debido a una supuesta violación de contenido de delfín en el producto diezmo la industria pesquera de México.

⁶ El efecto *tequila*, originado en la crisis financiera de México, causó un gran malestar en la administración norteamericana, además de que generó efectos secundarios de gran envergadura en los demás países latinoamericanos y en el resto del mundo. Ante las exigencias del TLCAN, México se vio

obligado a forzar su maquinaria económica y a tener una pobre regulación sobre la entrada de capitales de corto plazo. Esto hizo muy vulnerable a México, donde ante una externalidad, la fuga de capitales, se desplomó el sistema financiero mexicano.

Bibliografía

Agosin, M. y F. Prieto, "Trade and foreign direct investment policies: pieces of a new strategic approach to development?", *Transnational Corporation*, vol. 2 núm. 2, 1993.

Cambiaso, J., "Reflexiones acerca de la integración latinoamericana y la iniciativa de las Américas". *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, vol. LIX(1), núm. 233, 1993.

Dixit, A. y V. Norman, *Theory of international trade*, Cambridge Economic Handbooks, Gran Bretaña, 1995.

Findlay, R. y S. Wellisz, "Endogenous tariffs, the political economy of trade restrictions, and welfare", en J.N. Bhagwati (ed.), *Import competition and response*, University of Chicago Press, Chicago, 1982.

Hilman, A.L., *The political economy of protection*. Harwood Academic Publishers, Chur, 1989.

Klein, P., "New institutional economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, núm. 3, 1998, pp. 239-264.